



การวิเคราะห์ (ร่าง) พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ....

โดย  
สถาบันพระปกเกล้า

อนึ่ง ความคิดเห็นในเอกสารเป็นเสรีภาพทางวิชาการของผู้เขียน  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 34  
สถาบันฯ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วยกับความคิดเห็นดังกล่าว

## คำนำ

สถาบันพระปกเกล้า โดยสำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภาได้จัดทำเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณา  
กฎหมายของสมาชิกรัฐสภา โดยมีนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญในกฎหมายเฉพาะด้านหรือที่มีความรู้และ  
เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในเรื่องนั้น ๆ เป็นผู้ทำการศึกษากฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

การจัดทำเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกรัฐสภา จัดทำในรูปแบบบทความเน้นประเด็น  
ที่สำคัญของร่างกฎหมายที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ให้แก่สมาชิกของ  
ทั้งสองสภา เพื่อใช้เป็นข้อมูลและแนวทางประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนดในชั้นตอนต่าง ๆ ของการพิจารณาร่างกฎหมาย

คณะผู้จัดทำ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า ข้อมูลและข้อคิดเห็นของนักวิชาการ จากเอกสารฉบับนี้จะยังประโยชน์  
ในการพิจารณาศึกษาร่างกฎหมายและประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

อนึ่ง ความคิดเห็นในเอกสารเป็นเสรีภาพทางวิชาการของผู้เขียน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2560 มาตรา 34 สถาบันฯ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วยกับความเห็นดังกล่าว

สถาบันพระปกเกล้า

## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
1. ความนำ	1
2. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามร่างพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ....	1
3. บทวิเคราะห์ทางกฎหมาย	
3.1 ความเหมาะสมของกลไกการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	4
3.2 ความเหมาะสมของมาตรการและกลไกของรัฐสภาที่เอื้อต่อการให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	10
3.3 ความเหมาะสมของมาตรการที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายจะมีส่วนร่วมในการพิจารณาในขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภา	15
4. บทสรุป	17



## บทวิเคราะห์ทางกฎหมาย : กรณีร่างพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ...

รองศาสตราจารย์วนิดา แสงสารพันธ์<sup>1</sup>

### 1. ความนำ

โดยที่การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน เป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยทางตรงที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเสนอความต้องการของตนเอง เพื่อให้รัฐดำเนินการโดยการตราเป็นกฎหมาย โดยถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะส่งเสริมให้กระบวนการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองโดยประชาชนสามารถเกิดขึ้นได้จริงอย่างเป็นรูปธรรม การนำกลไกการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเข้ามาใช้ในประเทศไทยเริ่มต้นครั้งแรกโดยผลของการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเสนอกฎหมายได้ทั้งในระดับพระราชบัญญัติและการเสนอแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนได้เริ่มต้น โดยผลของการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 (ออกตามความในมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 (ออกตามความในมาตรา 163 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550) ซึ่งกฎหมายทั้งสอง ฉบับได้กำหนด “รับรองสิทธิ” ในการเสนอกฎหมายโดยประชาชนไว้ในลักษณะเดียวกัน อย่างไรก็ตามภายใต้บริบททางการเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นพบว่ากระบวนการในการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนของกฎหมายทั้งสองฉบับมีรายละเอียดที่แตกต่างกันในหลายกรณี ซึ่งล้วนแล้วแต่ส่งผลต่อความสำเร็จของกฎหมายที่เกิดจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้นั่นเอง

### 2. การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน ตาม ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ....<sup>2</sup>

ปัจจุบันเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยร่างดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดของการเสนอกฎหมายโดยประชาชนทั้งเงื่อนไข ขั้นตอนและกระบวนการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ดังนี้

#### 2.1 เงื่อนไขของการเสนอกฎหมาย

การเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ได้กำหนดเงื่อนไขการเสนอกฎหมายที่สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

<sup>1</sup> รองคณบดีฝ่ายบริหารงานวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

<sup>2</sup> ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... ที่สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2563



1. ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย<sup>3</sup> ต้องเป็น “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” อยู่ในวันที่เสนอกฎหมายและมีได้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยกำหนดให้ต้องมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน ในกรณีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ และจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คนกรณีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
2. เนื้อหาของร่างกฎหมายที่ประชาชนต้องการเสนอ<sup>4</sup> ให้สามารถกระทำได้เฉพาะร่างกฎหมายที่มีหลักการเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ เท่านั้น
3. รูปแบบของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอต่อรัฐสภา<sup>5</sup> ร่างกฎหมาย ฯ กำหนดให้ต้องจัดทำรูปแบบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยแบ่งมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด ทั้งนี้ ผู้เสนอร่างกฎหมายจะต้องจัดทำบันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผลในการเสนอ และบันทึกสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ เสนอเข้ามาพร้อมกันอีกด้วย

## 2.2 การเชิญชวนให้มีการร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย<sup>6</sup>

การเชิญชวนให้มีการร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามขั้นตอนนี้ เป็นกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะดำเนินการเพื่อให้มีการเสนอกฎหมายและได้จัดทำร่างกฎหมายตามรูปแบบที่กำหนดเสร็จเรียบร้อยแล้ว กฎหมายจึงกำหนดให้สิทธิในการเป็น “ผู้เชิญชวน” เพื่อให้มีการเข้าร่วมลงชื่อเพื่อเสนอกฎหมายให้ครบจำนวน 10,000 คน หรือ 50,000 คนแล้วแต่กรณี โดยต้องแนบเอกสารร่างพระราชบัญญัติและเอกสารประกอบไปพร้อมกันด้วย ทั้งนี้ ได้กำหนดรูปแบบของการเชิญชวนเป็น 2 วิธี กล่าวคือ

1. การเชิญชวนโดยทำเป็นหนังสือ ซึ่งผู้เข้าร่วมลงชื่อเสนอกฎหมายจะต้องมีหลักฐานแสดงชื่อที่อยู่ เลขประจำตัวประชาชน และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอพระราชบัญญัตินั้น พร้อมทั้ง “ต้องลงลายมือชื่อ” และส่งไปยังสถานที่ที่ผู้เชิญชวนกำหนดไว้ในหนังสือเชิญชวน ซึ่งการเชิญชวนในลักษณะเช่นนี้ ร่างกฎหมาย ฯ กำหนดให้สามารถร้องขอให้ “สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” เป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแทนได้

2. การเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เป็นกรณีที่ร่างกฎหมายเปิดช่องให้มีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน เพื่อให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนสามารถดำเนินการได้โดยง่ายและสะดวกสบาย พร้อมทั้งลดค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดำเนินการได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การเชิญชวนลักษณะนี้จะดำเนินการโดย “สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” และต้องเป็นกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีระบบสารสนเทศที่สามารถยืนยันตัวตนบุคคลและตรวจสอบ

<sup>3</sup> ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... : มาตรา 5

<sup>4</sup> ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. : มาตรา 6 วรรคหนึ่ง

<sup>5</sup> ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. : มาตรา 6 วรรคสอง

<sup>6</sup> ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. : มาตรา 8



ความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เท่านั้น ซึ่งการร่วมลงชื่อเสนอกฎหมายในกรณีนี้ ผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถกระทำได้ “โดยไม่ต้องลงลายมือชื่อ”

## 2.3 การเสนอร่างกฎหมายของประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

เมื่อมีการจัดทำร่างกฎหมายพร้อมทั้งรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว กรณีนี้ผู้เชิญชวนมีหน้าที่ต้องทำหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยเอกสารประกอบหลักฐานการเข้าชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และรายชื่อของผู้แทนผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน แต่ไม่เกิน 30 คนกรณีเสนอร่างพระราชบัญญัติ และจำนวนไม่เกิน 10 คนกรณีการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อตรวจสอบเอกสารหลักฐานว่าครบถ้วน ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ทั้งนี้ ภายในกำหนดระยะเวลา 45 วัน ซึ่งหากปรากฏว่าไม่ถูกต้องครบถ้วน ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้เชิญชวนเพื่อให้แก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งหากผู้เชิญชวนมิได้ดำเนินการแก้ไข เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรยุติการดำเนินการต่อไป อย่างไรก็ตามหากประธานสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบเอกสารหลักฐานแล้วเห็นว่าถูกต้องครบถ้วน ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ดำเนินการขึ้นตามที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ต่อไป

## 3. บทวิเคราะห์ทางกฎหมาย

ภายหลังจากนำกลไกการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนมาใช้ในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน รวมระยะเวลากว่า 20 ปี แม้จะพบว่ากฎหมายที่เสนอโดยประชาชนที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายจะมีเพียง 10 ฉบับเท่านั้น หากแต่จำนวนร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในภาพรวมกลับมีจำนวนมากขึ้น<sup>7</sup> ดังนี้

1. ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จำนวน 16 ฉบับ ซึ่งผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมาย 1 ฉบับ
2. ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จำนวน 41 ฉบับ ซึ่งผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมาย 8 ฉบับ
3. ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (เริ่มใช้บังคับเพียง 3 ปีจนถึงปัจจุบัน) จำนวน 49 ฉบับ ซึ่งผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมาย 1 ฉบับ

<sup>7</sup> [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament-parcy/more\\_news.php?cid=3073](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament-parcy/more_news.php?cid=3073)

(Accessed 14/08/2020)



ข้อมูลข้างต้นสามารถสะท้อนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทยได้เป็นอย่างดี กล่าวคือจำนวนร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนโดยภาพรวมที่พบว่ามีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมากนั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าประชาชนเริ่มตระหนักถึงช่องทางในการใช้สิทธิของตนเพื่อแก้ไขปัญหาผ่านการกำหนดนโยบายโดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติมากขึ้น อย่างไรก็ตาม สัดส่วนความสำเร็จของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ค่อนข้างต่ำอยู่มาก ซึ่งอาจเกิดได้จากสาเหตุหลายประการทั้งประเด็นเรื่องความรู้ความเข้าใจต่อการดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด ข้อผิดพลาดด้านการรวบรวมลายมือชื่อ รัฐสภามีมติไม่รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือตกไป เนื่องจากการสิ้นสุดของสภาผู้แทนราษฎรหรือการสิ้นผลบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากกลไกหลักของการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยที่กำหนดให้ประชาชนมีเพียงสิทธิในการริเริ่มเข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่ไม่ได้ให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายว่าเห็นสมควรให้มีการตรากฎหมายนั้นหรือไม่ ทั้งยังกำหนดให้อำนาจในการพิจารณากฎหมาย เป็นของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างสมบูรณ์ ดังนั้น เพื่อให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนบรรลุผลและเป็นช่องทางที่สำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน การออกแบบกลไกการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นหรือลดการสร้างภาระเกินจำเป็นแก่ประชาชนย่อมมีผลเป็นการอำนวยความสะดวกและส่งเสริมให้มีการใช้สิทธิดังกล่าวได้ง่ายขึ้น จึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อกระบวนการประชาธิปไตยภาคประชาชน บทความนี้จะได้วิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหา อุปสรรค และความเหมาะสมของการออกแบบกลไก การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... ที่สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2563 ในสามประเด็น ดังนี้

### 3.1 ความเหมาะสมของกลไกการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนสามารถเข้าชื่อกันเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาได้<sup>8</sup> และผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนสามารถเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้<sup>9</sup> ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งย่อมหมายความว่ารายละเอียดของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนจะเป็นอย่างไร ให้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั่นเอง

เมื่อพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... พบว่าได้กำหนดกลไกเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ ดังนี้

<sup>8</sup> มาตรา 133 (3)

<sup>9</sup> มาตรา 256 (1)



1. กำหนดให้ “สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” จัดทำร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนมีความประสงค์ที่จะเสนอ
2. กำหนดให้การร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนสามารถดำเนินการ “เป็นหนังสือหรือทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์” ก็ได้ และ
3. กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็น “ผู้แทนในการรับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้” กรณีที่มีการร้องขอ

จากกลไกดังกล่าว พบว่า แม้ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... จะกำหนดกลไกเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้มีความประสงค์ที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมแตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเดิมก็ตาม หากแต่กลไกในการอำนวยความสะดวกดังกล่าวอาจไม่เหมาะสมหรือไม่เพียงพอต่อการอำนวยความสะดวกให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนบรรลุผลแต่อย่างใด โดยสามารถวิเคราะห์ที่เป็นประเด็นที่สำคัญได้ ดังนี้

1. โดยที่ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... ได้กำหนด “รูปแบบของร่างกฎหมาย” (Form of Petition) ที่ประชาชนเสนอต่อรัฐสภา ที่ต้องจัดทำในรูปแบบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยแบ่งมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และต้องจัดทำบันทึก หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผลในการเสนอและบันทึกสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ เสนอเข้ามาพร้อมกัน<sup>10</sup> ซึ่งการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งร่างพระราชบัญญัติที่มีรูปแบบที่สมบูรณ์ดังกล่าวต้องเป็นการจัดทำโดยนักกฎหมายหรือผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจต่อการจัดทำหรือเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นอย่างดี ซึ่งเงื่อนไขนี้เป็นเงื่อนไขที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของไทยที่ผ่านมาทุกฉบับและยังคงปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... นี้ โดยมีได้มีการแก้ไขแต่อย่างใด และถือเป็นเงื่อนไขหลักที่สร้างภาระที่เกินจำเป็นให้แก่ประชาชนในการเสนอกฎหมายและส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงสิทธิของประชาชนในการเสนอกฎหมายกฎหมายโดยตรงอีกด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นการช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกและส่งเสริมให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองได้มากขึ้น จึงควรปรับปรุงรูปแบบของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน โดยกำหนดให้สามารถเสนอเพียง “หัวข้อเรื่อง” (Heading or Title) และ “จุดมุ่งหมายที่ชัดเจน” ในประเด็นที่ต้องการให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ผู้ลงลายมือชื่อสนับสนุนสามารถอ่านและทำความเข้าใจได้โดยง่ายเท่านั้น โดยไม่ต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาในลักษณะเดียวกันกับกฎหมายที่เสนอ โดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือคณะรัฐมนตรี และเมื่อข้อเสนอของประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาที่ย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่มีความพร้อมด้านนิติบัญญัติ เป็นผู้ดำเนินการยกร่างกฎหมายตามข้อเสนอของประชาชนขึ้นเพื่อพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจในการพิจารณากฎหมายตามรัฐธรรมนูญเป็นของรัฐสภาโดยสมบูรณ์นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ต่อกรณีนี้เมื่อพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... แม้ร่างพระราชบัญญัติฯ จะกำหนดให้ “สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” เป็นหน่วยงานช่วยเหลือในจัดทำร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนมีความประสงค์ที่จะเสนอให้มีรูปแบบตามที่กำหนดแทนก็ตาม

<sup>10</sup> ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... มาตรา 6





หากแต่การดำเนินการช่วยเหลือของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมิได้เป็นหน้าที่ตามกฎหมายของสำนักงานหากแต่จะดำเนินการได้ต่อเมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่า 20 คนเข้าชื่อ “ร้องขอ” ให้ดำเนินการ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการอย่างไร ย่อมเป็นไปตามกฎ ระเบียบ หรือ ข้อบังคับของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่จะได้กำหนดต่อไป ส่งผลให้การดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนไม่อาจมีหลักประกันทางกฎหมายที่เชื่อได้ว่าจะสามารถบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งผลต่อการเข้าถึงสิทธิของประชาชนในการเสนอกฎหมายของประชาชนโดยตรง นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในหมวดที่ 16 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายที่กำหนดให้ “รัฐต้องจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย” ซึ่งกลไกช่วยเหลือดังกล่าวต้องเป็นกลไกที่กำหนดหน้าที่ตามกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการเท่านั้น ดังนั้น กรณีร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... กำหนดผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่า 20 คนเข้าชื่อร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการ บทบัญญัตินี้จึงเป็นเพียงการ “ให้สิทธิ” แก่ประชาชนในร้องขอรับความช่วยเหลือในการยกร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น ไม่ใช่การกำหนดให้ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในการจัดทำและเสนอกฎหมายโดยประชาชน ตามนัยของ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว อีกทั้งภารกิจดังกล่าวมิใช่ภารกิจหลักของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร การดำเนินการใด ๆ อันเกี่ยวข้องกับ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน การดำเนินการดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นงานฝัก ส่งผลให้การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวอาจไม่เต็มตามประสิทธิภาพและไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญในการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองได้มากขึ้น และขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 หมวดที่ 16 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ ที่กำหนดให้ “รัฐมีหน้าที่ในการจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย”<sup>11</sup> เพื่อให้การปฏิรูปประเทศบังเกิดผลตามที่กำหนดไว้ด้วย ดังนั้นกรณีนี้ที่หากร่างกฎหมายฯ ยังคงกำหนดให้ประชาชนที่มีความประสงค์ที่จะเสนอกฎหมายมีหน้าที่ต้องจัดทำร่างกฎหมายที่สมบูรณ์ตามรูปแบบที่กำหนดแล้ว ควรกำหนดให้มีหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ มีภารกิจและรับผิดชอบต่อการดำเนินการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนเป็นการเฉพาะ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามภารกิจอย่างเต็มที่และเกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้

2. จากบทเรียนที่ผ่านมาของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน พบว่ากฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจำนวนมากไม่สามารถเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ ซึ่งเกิดได้จากสาเหตุหลายประการ อาทิ จำนวนลายมือชื่อไม่ครบ หลักฐานการเข้าร่วมไม่ครบหรือครบแต่ไม่สมบูรณ์ ตลอดจนข้อจำกัดในการประชาสัมพันธ์ การเชิญชวนหรือสร้างความรับรู้ของประชาชนเพื่อให้เข้าร่วมลงชื่อเสนอกฎหมายที่ต้องใช้งบประมาณและบุคลากรในการดำเนินการเป็นจำนวนมาก เหล่านี้ล้วนแล้วแต่ส่งผลต่อความสำเร็จของการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากร่างกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อ พ.ศ. .... พบว่าร่างกฎหมายฯ ได้เล็งเห็นปัญหาเกี่ยวกับการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชน จึงได้แก้ไขปัญหาอุปสรรคที่สำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาระบบการรวบรวมลายมือชื่อประชาชนที่จะต้องแนบหลักฐานแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและผู้แทนการเสนอกฎหมายตามที่ประธานรัฐสภากำหนด พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ

<sup>11</sup> มาตรา 258(ค) (4)



หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้และ<sup>12</sup> ของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย หรือหลักฐานที่เป็นรายชื่อของผู้ริเริ่มพร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้นั้น<sup>13</sup> ซึ่งประเด็นดังกล่าวถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่มีผลต่อการรวบรวมรายชื่อของประชาชนโดยตรงทั้งด้านงบประมาณของผู้ดำเนินการและความพร้อมด้านหลักฐานของประชาชนที่จะร่วมลงชื่อและส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงสิทธิของประชาชนโดยตรง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติฯ พบว่าได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดช่องทางการรวบรวมรายชื่อทั้งโดยเอกสารและทางอิเล็กทรอนิกส์ กล่าวคือการเชิญชวนเพื่อให้ประชาชนร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น ผู้เชิญชวนอาจเลือกที่จะ “**ทำเป็นหนังสือ**” ซึ่งกรณีนี้ผู้เข้าร่วมลงชื่อเสนอร่างกฎหมายจะต้องมี หลักฐานแสดงชื่อ ที่อยู่ เลขประจำตัวประชาชน และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอ พระราชบัญญัตินั้น พร้อมทั้งต้องลงลายมือชื่อและส่งไปยังสถานที่ที่ผู้เชิญชวนกำหนดไว้ในหนังสือเชิญชวน หรืออาจเลือกใช้วิธีเชิญชวนผ่านทาง “**สื่ออิเล็กทรอนิกส์**” ก็ได้ ซึ่งในกรณีนี้ผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถ ร่วมเข้าชื่อได้โดยไม่ต้องลงลายมือชื่อในเอกสาร หากแต่จะเป็นการร่วมลงชื่อโดยใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่สามารถยืนยันตัวบุคคลและตรวจสอบสถานะของการเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในขณะที่ร่วมลงชื่อเสนอกฎหมายได้เท่านั้น อันจะเห็นได้ว่าร่างกฎหมาย ๓ ได้กำหนดกลไกในการแก้ไขปัญหาโดยลดภาระด้านการรวบรวม หลักฐานการเข้าชื่อของประชาชน โดยกำหนดให้การร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีเพียง “**หลักฐานแสดงชื่อ อายุ ที่อยู่ และเลขบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ร่วมลงชื่อ และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อ**” เท่านั้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลไกที่ส่งเสริมให้การใช้สิทธิของประชาชนในการเสนอกฎหมายสามารถเข้าถึงได้ง่ายขึ้นจากเดิม อย่างไรก็ตามโดยที่การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชนจะต้องมีกระบวนการตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตรวจสอบจำนวน ตลอดจนความถูกต้องของเอกสารหลักฐานที่เสนอก่อนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ดังนั้น เพื่อให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายเกิดผลได้จริง ลดภาระด้านเอกสารของประชาชนและอำนวยความสะดวกและส่งเสริมประชาชน สามารถเข้าถึงสิทธิได้มากขึ้น จึงควรกำหนดลดภาระของประชาชนด้านการรวบรวมเอกสารหลักฐาน โดยให้แสดงหลักฐานเพียงชื่อสกุล เลขบัตรประชาชน พร้อมลงลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย เท่านั้น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากหลักการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐปัจจุบัน ที่อยู่ภายใต้หลักการบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการเป็นอย่างดี ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบันที่กำหนดให้มีการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานภาครัฐและการบริการสาธารณะ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในลักษณะของ “**รัฐบาลดิจิทัล**” โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มี

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 : มาตรา 7(2)

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 : มาตรา 6(2)



การบริหารงาน และการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบและช่องทางดิจิทัล โดยมีการบริหารจัดการและบูรณาการข้อมูลของภาครัฐและการทำงานให้มีความสอดคล้องกันและเชื่อมโยงเข้าด้วยกันอย่างมั่นคงปลอดภัยและมีธรรมาภิบาล ทั้งนี้ เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องนำระบบดิจิทัลที่เหมาะสมมาใช้ในการบริหารและการให้บริการของหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและให้มีการใช้ระบบดิจิทัลอย่างคุ้มค่าและเต็มศักยภาพ การพัฒนา มาตรฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับระบบดิจิทัล และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัลที่จำเป็น ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลเพื่อสร้างและพัฒนาระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐให้มีความสอดคล้องและมีการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน รวมทั้งมีความมั่นคงปลอดภัยและน่าเชื่อถือ โดยต้องมีการบูรณาการและสามารถทำงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพเกิดการพัฒนาระบบบริการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การบริหารราชการและการบริการประชาชนแบบบูรณาการ รวมทั้งให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ตลอดจนสร้างและพัฒนาระบบความมั่นคงปลอดภัยในการใช้ระบบดิจิทัลและมาตรการปกป้องคุ้มครองข้อมูลที่อาจกระทบถึงความมั่นคงหรือความเป็นส่วนตัวของประชาชนที่มีความพร้อมใช้และน่าเชื่อถืออีกด้วย นั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... ที่กำหนดช่องทางใหม่สำหรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน โดยกำหนดให้สามารถดำเนินการเชิญชวนให้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายในลักษณะ “การเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์” นั้น กรณีนี้จึงเป็นการเปิดช่องให้สามารถนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเพื่อให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนให้สามารถดำเนินการได้โดยง่ายและสะดวกสบาย พร้อมลดค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดำเนินการได้มากขึ้นและสอดคล้องกับหลักการและนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว อย่างไรก็ตามการเชิญชวนลักษณะนี้จะดำเนินการโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยร่างกฎหมายฯ กำหนดให้ต้องเป็นกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีระบบสารสนเทศที่สามารถยืนยันตัวตนบุคคลและตรวจสอบ ความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เท่านั้น กรณีเช่นนี้ผู้เขียนเห็นว่าการบัญญัติข้อความในลักษณะเช่นนี้ไม่เหมาะสม ไม่เพียงพอและไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวจะเริ่มดำเนินการได้หรือไม่ และจะดำเนินการอย่างไร เนื่องจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ใช่ภารกิจหลักของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นการให้ความช่วยเหลือดำเนินการตามที่ร้องขอจึงเป็นการดำเนินการได้ เพียงเท่าที่ไม่กระทบกับภารกิจหลัก ไม่กระทบกับงบประมาณ ตลอดจนข้อจำกัดด้านบุคลากรของหน่วยงาน ซึ่งส่งผลให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนอาจไม่บรรลุผลหรือไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะฉะนั้นเพื่อเป็นการส่งเสริมและเปิดพื้นที่สร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยตรงโดยผ่านการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐควรกำหนดให้การดำเนินการตามภารกิจนี้เป็น “หน้าที่” ที่ต้องดำเนินการ และมอบหมายให้หน่วยงานเฉพาะให้มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดทำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เป็นเครื่องมือในการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนที่มีประสิทธิภาพครอบคลุมไปยังประชาชนทั่วไปให้สามารถเข้าถึงได้ง่าย โดยอาจดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อผู้ ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายผ่านช่องทาง Online<sup>14</sup> หรือ “E-Initiative Process” เพื่อให้การเชิญชวนให้ประชาชนรับรู้และร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

<sup>14</sup> Regulation (EU) No.211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the Citizen's Initiative : Article 6 Online Collection Systems.



สามารถกระทำได้โดยง่ายและครอบคลุมทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปประเทศตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 อีกด้วย ดังจะเห็นได้จากการใช้ระบบออนไลน์ในกระบวนการของรัฐปัจจุบันในหลาย รูปแบบและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น เช่น การเสียภาษีเงินได้ทางออนไลน์ การยื่นฟ้องผ่านระบบ E-Filing ของสำนักงานศาลยุติธรรม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม กรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรรับเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ แทนนั้น กรณีที่พ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอยังไม่จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ถึงหนึ่งหมื่นคน<sup>15</sup> หรือไม่ถึงห้าหมื่นคน<sup>16</sup> ร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบเพื่อดำเนินการให้มีผู้ร่วมลงชื่อให้ครบตามจำนวน “ภายใน 90 วัน นับแต่วันได้รับแจ้ง และหากพ้นกำหนดดังกล่าวยังคงมีผู้ร่วมลงชื่อไม่ครบจำนวนให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบและให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยุติการดำเนินการต่อไป นั้น กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าเนื่องจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นเป็นกลไกที่มุ่งส่งเสริมและสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคพลเมือง โดยเปิดช่องให้ประชาชนเสนอปัญหาหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาผ่านร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา ซึ่งบางเรื่องหรือบางประเด็นอาจมีลักษณะเฉพาะเจาะจงกับกลุ่มบุคคลบางกลุ่มหรือในวงจำกัดซึ่งอาจไม่อยู่ในความสนใจจากสังคมหรือประชาชนเป็นวงกว้าง ดังนั้น การดำเนินการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนอาจดำเนินการได้ยากกว่าประเด็นที่อยู่ในความสนใจจากสังคมประกอบกับรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจพิจารณากฎหมายอย่างสมบูรณ์ ดังนั้น แม้ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอใดที่อาจใช้ระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนได้ยากหรือยาวนานกว่าปกติก็ควรเป็นสิทธิของประชาชนในการที่จะดำเนินการรวบรวมเพื่อให้ได้มาซึ่งรายชื่อผู้สนับสนุนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดต่อไป โดยร่างกฎหมายไม่ควรกำหนดบทบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในกรณีนี้ หากแต่ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินการหรือกำหนดมาตรการในการประชาสัมพันธ์และสนับสนุนให้ประเด็นดังกล่าวอยู่ในความ สนใจของประชาชนได้มากขึ้นแทน

3. โดยที่ประเทศไทยได้นำเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญของประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เข้ามาใช้เพื่อเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคพลเมืองของไทย โดยกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเพียง “การเสนอกฎหมาย” เท่านั้น หากแต่อำนาจในการพิจารณาและลงมติในกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนยังคงกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภาโดยสมบูรณ์ ดังนั้น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยการให้สิทธิประชาชนเสนอกฎหมายนั้น รัฐควรกำหนดมาตรการและกลไกเพียงพอที่จำเป็นภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้สิทธิของประชาชนสามารถทำได้โดยง่ายและเกิดขึ้นได้จริง ทั้งยังต้องไม่สร้างภาระจนเกินจำเป็นให้แก่ประชาชนอีกด้วย อันจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิได้มากขึ้นและสร้างแรงจูงใจในการแสดงออกซึ่งความประสงค์ของตนเองผ่านการเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 พบว่าได้มีบทบัญญัติกำหนด

<sup>15</sup> ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... : มาตรา 10

<sup>16</sup> ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... : มาตรา 16(3)



โทษแก่ประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ในหลายกรณี ทั้งกรณีการให้ ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งริเริ่มเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อ ในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การหลอกลวง บังคับ ชูเชื้อ หรือใช้อิทธิพลคุกคาม เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อหรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเช่นว่า นั้น เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แท้จริง<sup>17</sup> ว่าเป็นการกระทำที่ถือเป็นการผิดและกำหนดบทลงโทษทางอาญาเอาไว้ ซึ่งการพิจารณาประเด็นดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อการเสนอกฎหมายและวิถีภาวะทางการเมืองของประชาชนประกอบกัน ประกอบกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีช่องทางในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิมากขึ้นและสร้างแรงจูงใจในการแสดงออกซึ่งความประสงค์ของตนเองผ่านการเสนอร่างกฎหมาย จึงไม่ควรกำหนดโทษไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ อีก และหากมีการกระทำความผิดในลักษณะข้างต้น การกระทำความผิดดังกล่าวได้มีการกำหนดความรับผิดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปแล้วนั่นเอง ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 (กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทย) มิได้กำหนดบทลงโทษต่อประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่อย่างใด จะมีก็แต่เพียงบทลงโทษที่กำหนดให้บุคคลผู้กระทำการใดโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้อิทธิพลเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือกระทำการใดอันเป็นขัดขวางการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย มีความผิดและต้องรับโทษ<sup>18</sup> เท่านั้น

### 3.2 ความเหมาะสมของมาตรการและกลไกของรัฐสภาที่เอื้อต่อการให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย

เมื่อพิจารณาจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนที่ผ่านมา พบว่า ได้มีการกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือการดำเนินการต่าง ๆ ของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนไว้ อาทิ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย<sup>19</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและ/หรือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือจัดทำร่างกฎหมาย ตามรูปแบบที่กำหนด ตลอดจนการขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมือง<sup>20</sup> ซึ่งจากการดำเนินการที่ผ่านมาตั้งแต่ปี 2542 จนถึงปัจจุบัน มีกฎหมายที่เข้าชื่อเสนอโดยประชาชนรวมทั้งสิ้น 106 ฉบับ และมีเพียง 10 ฉบับเท่านั้นที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาและมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย<sup>21</sup> ทั้งที่การเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ผ่านมาได้กำหนด

<sup>17</sup> มาตรา 13 และมาตรา 14

<sup>18</sup> มาตรา 15

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 : มาตรา 9

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 : มาตรา 6

<sup>21</sup> [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/more\\_news.php?cid=3073](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/more_news.php?cid=3073)

(Accessed 10/09/2020)



กลไกและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือต่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนเอาไว้ ทั้งการดำเนินการรวบรวมรายชื่อของประชาชน ด้านการยกร่างกฎหมาย และด้านทุนสนับสนุนในการดำเนินการข้อเท็จจริงเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่ารูปแบบกลไกการให้ความช่วยเหลือที่ออกแบบไว้ในกฎหมายที่ผ่านมา ไม่อาจส่งเสริมให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเกิดขึ้นได้โดยง่ายแต่อย่างใด อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากร่างกฎหมายการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาขณะนี้ (กันยายน 2563) ได้ตัดความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ที่เคยกำหนดไว้ออกไป โดยพบเพียงการกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือกรณีที่มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์ จะให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายร้องขอเท่านั้น พร้อมทั้ง มิได้กำหนดช่องทางการขอรับการสนับสนุน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน จากหน่วยงานใดเอาไว้แต่อย่างใด ประกอบกับแม้ร่างกฎหมายการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... จะกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจร้องขอให้ “สถาบันพระปกเกล้า” ให้การสนับสนุนและช่วยเหลือในการดำเนินการได้ก็ตาม หากแต่การเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ใช่ภารกิจหลักของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งหากหน่วยงานทั้งสองจะให้ความช่วยเหลือในการ เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่มีการร้องขอ ก็จะเป็นการดำเนินการช่วยเหลือบนพื้นฐานของข้อจำกัดของภารกิจหน้าที่หลักของหน่วยงาน ข้อจำกัดด้านงบประมาณของหน่วยงาน ตลอดจนข้อจำกัดด้านบุคลากรของหน่วยงาน ประกอบกัน ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพและความสำเร็จของกฎหมายที่ประชาชน ประสงค์จะเสนอต่อรัฐสภา โดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... แล้วพบว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบเอกสารหลักฐานความถูกต้องของกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอ ซึ่งกรณีนี้จะเป็นการตรวจสอบว่ากฎหมายที่ประชาชนเสนอนั้นเป็นกฎหมายที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวดที่ 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐหรือไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่นายกรัฐมนตรีต้องให้คำรับรองหรือไม่ ร่างกฎหมายที่เสนอได้จัดทำตามรูปแบบที่กำหนดหรือไม่ ตลอดจนมีรายชื่อพร้อมหลักฐานประกอบของประชาชนที่ร่วมกันเข้าชื่อครบถ้วนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ทั้งนี้ ภายในกำหนดระยะเวลา 45 วัน ซึ่งหากปรากฏว่าไม่ถูกต้องครบถ้วน ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้เชิญชวนเพื่อให้แก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งหากผู้เชิญชวนมิได้ดำเนินการแก้ไข เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ยุติการดำเนินการต่อไป ซึ่งเมื่อพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติฯ พบว่าขั้นตอนของการตรวจสอบความถูกต้องดังกล่าวมิได้กำหนด ช่องทางในการติดตามการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไว้ในกฎหมายแต่อย่างใดซึ่งกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่าง ๆ ล่าช้าย่อมส่งผลกระทบต่อโอกาสและความสำเร็จของการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชนต่อรัฐสภา ดังนั้น เพื่อให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเกิดผลได้จริงและบรรลุผลภายในระยะเวลาที่เหมาะสม ร่างพระราชบัญญัติฯ ควรกำหนดให้มี ระบบการติดตามและเร่งรัดการทำงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเอาไว้ในกฎหมาย โดยอาจพัฒนาระบบการติดตามและรายงานผลการดำเนินการแบบออนไลน์ และกำหนดช่องทางเพื่อให้ประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถเข้าถึงและติดตามกฎหมายที่เสนอได้โดยง่ายและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นโดยไม่ต้อง เดินทางมาติดตามด้วยตนเองที่สำนักงานเลขาธิการ



สภาผู้แทนราษฎร และภายหลังกระบวนการตรวจสอบ ดังกล่าว หากประธานสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบเอกสารหลักฐานแล้วเห็นว่าถูกต้องครบถ้วน ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ดำเนินการขึ้นตามที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

อย่างไรก็ตาม กรณีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารหลักฐานประกอบการเสนอกฎหมายโดยประชาชนแล้วพบหลักฐานแสดงว่าลายมือชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นลายมือชื่อปลอมไม่ว่าจะมีจำนวนเท่าใดก็ตาม ร่างกฎหมาย ฯ กำหนดให้ “**เป็นหน้าที่ของผู้เชิญชวนที่จะต้องพิสูจน์**” ให้ได้ว่ามิใช่เป็นการกระทำของตนและตนมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วย ซึ่งหากพิสูจน์ไม่ได้ ร่างกฎหมาย ฯ กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องสั่งยุติเรื่องและส่งเรื่องคืนผู้เชิญชวน พร้อมทั้งดำเนินการให้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานเพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ปลอมลายมือชื่อต่อไป<sup>22</sup> กรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดให้**เป็นหน้าที่ของผู้เชิญชวนในการพิสูจน์ เป็นกลไกที่ไม่เหมาะสม**เนื่องจากมีผลเป็นการผลักภาระให้กับประชาชนและเป็นการสร้างขั้นตอนและสร้างภาระเกินจำเป็นให้แก่ประชาชน ซึ่งขัดกับหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ที่กำหนดให้อยู่ภายใต้หลักการบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการเป็นอย่างดี เพราะฉะนั้นหากต้องการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงมากขึ้น กรณีพบลายมือชื่อปลอม ร่างกฎหมาย ฯ ควรกำหนดให้หักลายมือชื่อนั้นออกจากบัญชีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งภายหลังหากยังมีจำนวนผู้เข้าชื่อครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดก็ให้ดำเนินการตามขั้นตอนการเสนอกฎหมายต่อไป ส่วนการดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ปลอมลายมือชื่อก็เป็นเรื่องที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะส่งเรื่องให้เจ้าพนักงานที่มีอำนาจตามกฎหมายพิจารณา ตรวจสอบดำเนินการต่อไป ซึ่งอาจมีความรับผิดชอบทั้งตามกฎหมายทั่วไปและความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นการเฉพาะอีกด้วย<sup>23</sup> ทั้งนี้โดยไม่กระทบกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอและในทางตรงกันข้าม หากหักรายชื่อที่พบหลักฐานว่าเป็นลายมือชื่อปลอมออกแล้วปรากฏว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอไม่มีรายชื่อของประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบตามจำนวนที่กำหนด กรณีเช่นนี้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ย่อมมีอำนาจในการสั่งยุติเรื่องได้ทันที

นอกเหนือจากการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของลายมือชื่อของประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยังต้องตรวจสอบว่ารายชื่อของประชาชนที่ร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นเป็นรายชื่อของประชาชนที่เป็น “**ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง**” อยู่ในวันที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือไม่ ซึ่งต้องเป็นคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัติ

<sup>22</sup> ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... : มาตรา 12 วรรค 5

<sup>23</sup> ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... มาตรา 17 ผู้ใดกระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลสั่ง



ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน<sup>24</sup> ซึ่งประเด็นนี้เองจึงเป็นเหตุผลของการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายดังปรากฏในพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากร่างกฎหมาย ๆ ที่กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่ให้ความช่วยเหลือในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ดังนั้น การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงจำเป็นต้องดำเนินการส่งรายชื่อและประสานงานเพื่อให้หน่วยงานอื่นซึ่งในกรณีนี้หมายความถึง “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” เพื่อดำเนินการตรวจสอบความถูกต้อง ดังกล่าวแทน ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ร่างกฎหมายฯ **ควรกำหนดไว้ในกฎหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ในการ ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลดังกล่าวพร้อมกำหนดระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจน** ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญที่เป็นรูปธรรม นอกจากนี้ โดยที่ร่างกฎหมายฯ กำหนดให้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกต่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบันที่กำหนดให้มีการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานภาครัฐและการบริการสาธารณะ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ ประชาชนในลักษณะของรัฐบาลดิจิทัล ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจึงควรนำระบบดิจิทัลที่เหมาะสมมาใช้ **เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้กระบวนการทำงานของ หน่วยงานของรัฐมีความสอดคล้องและมีการเชื่อมโยง และแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันและบูรณาการและสามารถทำงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ** ทั้งนี้ เพื่อให้

<sup>24</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 95 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

- (1) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีในวันเลือกตั้ง
- (3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบ วันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร จะขอลงทะเบียนเพื่อออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง ณ สถานที่ และตามวัน เวลา วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิได้แจ้งเหตุอันสมควรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจถูกจำกัดสิทธิบางประการตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 96 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

- (1) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (2) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่
- (3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (4) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ





มีความมั่นคงปลอดภัยและน่าเชื่อถือและเกิดการพัฒนาการบริการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้ต้องดำเนินการปฏิรูปประเทศให้บังเกิดผลใน ด้านต่าง ๆ โดยกำหนดให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและ การจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินและเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ ประชาชนและให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็น ระบบข้อมูลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน<sup>25</sup> อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ภายใต้หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิรูปประเทศที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือ ปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือ การประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน นั้น และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว จึงได้กำหนดเงื่อนไขการตรากฎหมายเอาไว้ โดยกำหนดให้ “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับรัฐพึงจัดให้มี การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและ เป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบ การพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มี การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป”<sup>26</sup> ที่เรียกว่า “ระบบการประเมินผลกระทบการออกกฎระเบียบและกฎหมาย” หรือ Regulatory Impact Assessment System (RIA) ซึ่งเป็นหลักการใหม่ที่ถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เป็นครั้งแรก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ภาครัฐ มีหน้าที่ประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการตรากฎหมายหรือ แก้ไขกฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับ หน่วยงานภาครัฐ และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการออกกฎหมาย ตลอดจนผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอันส่งผลให้กระบวนการพัฒนากฎหมายมีความโปร่งใสและรอบคอบ มากขึ้น อย่างไรก็ตามภายใต้หลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนที่เปิดโอกาสให้ประชาชน สามารถแสดงความคิดเห็นและร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา นั้น ย่อมหมายความว่า การดำเนินการ เสนอกฎหมายโดยประชาชนนอกเหนือจากการ ประชาสัมพันธ์และเชิญชวนให้ประชาชนทั่วไปร่วมกัน เข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะต้องดำเนินการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบ และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบ ด้านและเป็นระบบตามกระบวนการ การประเมินผลกระทบการออกกฎ ระเบียบและกฎหมาย” หรือ Regulatory Impact Assessment System (RIA) เช่นกัน อันเป็นการดำเนินการทางเทคนิค กฎหมายที่ต้องอาศัยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ ซึ่งยากที่ประชาชนจะดำเนินการด้วยตนเอง และหากไม่มี หน่วยงานของรัฐช่วยเหลือย่อมเป็นภาระแก่ประชาชนในการดำเนินการดังกล่าวเป็นอย่างมาก ประกอบกับ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวดว่าด้วย

<sup>25</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : มาตรา 258 ข (1) และ (2)

<sup>26</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : มาตรา 77



การปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ที่กำหนดให้ “รัฐต้องจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย” นั้น ในการนี้ เพื่อให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเกิดขึ้นได้จริงและไม่สร้างภาระกับประชาชนจนเกินสมควร รัฐจึงควรกำหนดให้มีหน่วยงานเฉพาะที่มีอำนาจหน้าที่ มีภารกิจและรับผิดชอบต่อการดำเนินการเสนอร่างกฎหมายของ ประชาชนเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้ทำหน้าที่ในการจัดทำระบบการประเมินผลกระทบจากการตรา กฎหมายดังกล่าวด้วย เพื่อให้สามารถดำเนินการตามภารกิจอย่างเต็มที่และเกิดประสิทธิผลสูงสุดได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... พบว่า ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดำเนินการ<sup>27</sup> โดยเป็นการกำหนดหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจงให้เป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อการประเมินผลกระทบจากกฎหมาย ดังนั้น กรณีที่ไม่มีกำหนดหน่วยงานเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 258 ค.(4) แล้ว การกำหนดหน้าที่แก่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกรณีนี้ จึงเป็นเพียงการแบ่งเบาภาระของประชาชนให้สามารถดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ง่ายขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวก็ยังคงอยู่ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ข้างต้น

### 3.3 ความเหมาะสมของมาตรการที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายจะมีส่วนร่วมในการพิจารณา ในขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภา

โดยที่กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของไทย ได้กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนเพียงการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาเท่านั้น แต่กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยังคงเป็นอำนาจของรัฐสภาโดยสมบูรณ์ ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากสถิติของจำนวนกฎหมายที่ประชาชนเสนอตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบัน พบว่ามีกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเพียง 10 ฉบับเท่านั้น ซึ่งกระบวนการพิจารณากฎหมายของรัฐสภา รัฐสภาย่อมมีอำนาจในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนได้ ส่งผลให้แม้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยรัฐสภาแล้ว เนื้อหาของร่างกฎหมายนั้นอาจถูกแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาได้นั่นเอง ตรงกันข้ามหากรัฐสภาพิจารณาแล้วมีมติไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ ร่างกฎหมายนั้นย่อมตกไปเช่นกัน ซึ่งหลักการนี้แตกต่างจากกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในต่างประเทศ<sup>28</sup> ที่กำหนดให้การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน ที่รัฐสภาจะไม่มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหา หรือกรณีที่ รัฐสภาไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายของประชาชนก็จะต้องนำไปทำประชามติเพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชนก่อน

<sup>27</sup> ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... : มาตรา 13

<sup>28</sup> วนิดา แสงสารพันธ์, หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน, สำนักพิมพ์วิญญูชน, กรุงเทพมหานคร 2548



เพราะฉะนั้น เพื่อให้การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนที่ “กฎหมายรับรองเพียงสิทธิในการเสนอ” เท่านั้น ได้เข้าสู่ความรู้ของรัฐสภาผ่านการพิจารณาตามขั้นตอนกระบวนการนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนด รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้ “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอต้องกำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวร่วมเป็นกรรมการ วิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด”<sup>29</sup> เพื่อให้ประชาชนผู้เข้าชื่อได้ชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาของตนต่อรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายนั่นเอง อย่างไรก็ตามการเข้าร่วมเป็นกรรมการวิสามัญในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น เป็นขั้นตอนที่ร่างกฎหมายของประชาชนได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 ไปแล้วเท่านั้น ซึ่งย่อมหมาความว่าหากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายของประชาชนตั้งแต่ขั้นรับหลักการในวาระที่ 1 ร่างกฎหมายของประชาชนย่อมตกไปตั้งแต่ต้นนั่นเอง ซึ่งจากข้อเท็จจริงของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนที่ผ่านมา พบว่ามีร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนตกไปโดยเหตุที่รัฐสภามีมติไม่รับหลักการตั้งแต่วาระที่ 1 ด้วยกันอยู่หลายฉบับ ซึ่งส่งผลให้การกำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมดนั้นไม่สามารถกระทำได้ ดังนั้น เพื่อให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเกิดขึ้นได้จริง ควรกำหนดกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนของรัฐสภาให้มีขั้นตอนหรือวิธีการต่างจากการพิจารณาร่างกฎหมายอื่น ดังเช่นที่ใช้กันในต่างประเทศ<sup>30</sup> ที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการพิจารณา กฎหมายที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ โดยกำหนดให้ประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถส่งผู้แทนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพื่อเข้าร่วมให้ข้อมูลและชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นของการตรากฎหมายนั้นตั้งแต่ในขั้นรับหลักการในวาระที่ 1 ตลอดจนการเข้าร่วมพิจารณาชี้แจงในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ด้วย ภายใต้หลักสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาคในการเข้าถึงสิทธิด้วย ซึ่งการเปิดโอกาสให้ผู้แทนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้มีโอกาสเข้าร่วมพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนร่วมด้วยนั้น โดยที่อำนาจนิติบัญญัติ

<sup>29</sup> มาตรา 128 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของ คณะกรรมการ วิธิการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ในข้อบังคับตามวรรคหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้งกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร วินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการหรือทุพพลภาพ ต้องกำหนดให้บุคคลประเภทดังกล่าวหรือผู้แทนองค์กร เอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นโดยตรง ร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด และในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ต้องกำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด

<sup>30</sup> สมาพันธ์รัฐสวิส สหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมัน และสหรัฐอเมริกา



เป็นอำนาจของรัฐสภาโดยสมบูรณ์ ซึ่งแม้ภายหลังหากรัฐสภาไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนก็ตาม กระบวนการดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าผลการพิจารณาของรัฐสภาต่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นได้พิจารณาบนพื้นฐานของการเคารพต่อความคิดเห็นของประชาชนและผ่านการรับฟังอย่างรอบด้าน และได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้วนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบหรือที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วแต่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้ว มิได้พระราชทานคืนมาให้เป็นอันตกไป<sup>31</sup> นั้น แม้ร่างพระราชบัญญัติฯ จะกำหนดให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ยืนยันเป็นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป ให้ถือว่าการยืนยันนั้นเป็นการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใหม่และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไป<sup>32</sup> แต่ทั้งนี้ ภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนซึ่งรัฐควรกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการต่างจากการพิจารณาร่างกฎหมายอื่น ดังนั้นเพื่อส่งเสริมให้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเกิดขึ้นได้จริง จึงควรกำหนดให้แม้กรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะไม่ตกไปดังเช่นร่างกฎหมายอื่น ซึ่งย่อมหมาความว่ารัฐสภาที่เกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้งสามารถพิจารณาร่างกฎหมายนั้นได้ต่อไป

#### 4. บทสรุป

ภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองให้มากขึ้นโดยผ่านเครื่องมือและกลไกต่าง ๆ ที่กำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเสนอความต้องการของตนเองเพื่อให้รัฐดำเนินการโดยการตราเป็นกฎหมาย โดยถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะส่งเสริมให้กระบวนการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองโดยประชาชนสามารถเกิดขึ้นได้จริงอย่างเป็นรูปธรรม และเป็นหนึ่งในกลไกที่สำคัญที่จะสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชนได้มากขึ้น ซึ่งการดำเนินการตามกลไกที่กำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ จำต้องมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดและขั้นตอนของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเอาไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ผ่านมาทั้งสองฉบับประกอบกับร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาในปัจจุบัน พบว่าได้มีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดและขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนมาโดยตลอด ทั้งการปรับเปลี่ยนเพื่อลดขั้นตอนการดำเนินการและลดภาระของภาคประชาชน ตลอดจนการสร้างเครื่องมือหรือตัวช่วยเพื่อให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

<sup>31</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : มาตรา 147

<sup>32</sup> ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... : มาตรา 14



สามารถดำเนินการได้โดยสะดวกและง่ายมากขึ้น อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากการดำเนินการที่ผ่านมาตั้งแต่ปี 2542 จนถึงปัจจุบัน มีกฎหมายที่เข้าชื่อเสนอโดยประชาชนเพียง 10 ฉบับเท่านั้น ที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาและมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย ทั้งที่การเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ผ่านมาได้กำหนดกลไกและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือต่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนเอาไว้ ทั้งการดำเนินการรวบรวมรายชื่อของประชาชน ด้านการยกร่างกฎหมาย และด้านทุนสนับสนุนในการดำเนินการ ข้อเท็จจริงเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่ารูปแบบกลไกการให้ความช่วยเหลือที่ออกแบบไว้ในกฎหมายที่ผ่านมา ไม่อาจส่งเสริมให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเกิดขึ้นได้ง่ายแต่อย่างใด และโดยที่กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของไทย ได้กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนเพียงการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาเท่านั้น แต่กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยังคงเป็นอำนาจของรัฐสภาโดยสมบูรณ์ ดังนั้น การออกแบบกลไกหรือขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน จึงควรกำหนดให้กลไกและขั้นตอนเหล่านั้นสามารถดำเนินการได้โดยง่าย และลดขั้นตอนการดำเนินงาน และจะต้องไม่สร้างภาระเกินจำเป็นแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย นอกจากนี้ รัฐควรกำหนดหน่วยงานพร้อมเครื่องมือในการสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนให้ชัดเจนไว้ในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดภายใต้การสนับสนุนทั้งด้านบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางและการสนับสนุนด้านงบประมาณที่เพียงพอเหล่านี้ย่อมมีส่วนอย่างสำคัญในการส่งเสริมและสร้างบรรยากาศของการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชนให้สามารถเข้าถึงและดำเนินการได้โดยง่าย อันจะเป็นช่องทางในการพัฒนาความรู้ต่อการเมืองการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและพัฒนาตนเองให้เป็นมีความเป็นพลเมืองที่สมบูรณ์ (Civic Citizens) ต่อไป