

ปัญหาการเสนอกฎหมายโดยประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย¹

นัฐดิ ปรามคนชั่ว²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการเสนอกฎหมายโดยประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลักสิทธิเสรีภาพ หลักการแบ่งอำนาจและสิทธิของประชาชนในการเสนอกฎหมาย มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทยและของต่างประเทศ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาเข้าใจเรื่องแนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการรับรองสิทธิหรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยสำหรับประเทศไทยแล้ว ตลอดระยะเวลา 90 ปี ของการเรียนรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยนับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในปี พ.ศ. 2475 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งโดยสากลแล้วรูปแบบของประชาธิปไตยนั้น ผู้ศึกษาพบว่าสามารถแบ่งได้ 3 ประเภท ได้แก่ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) คือ แนวความคิดของประชาธิปไตยที่ว่าการให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถใช้อำนาจของตนได้ด้วยตนเอง ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) คือ รูปแบบของประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนได้เลือกตัวแทนของตนไปทำหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครองมากกว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอื่นๆ อีก เช่น การลงประชามติ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งผู้ศึกษาได้นำเสนอในงานเขียนนี้ คือ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพราะเป็นรูปแบบของการแสดงออกซึ่งสิทธิและเสรีภาพในการเสริมสร้างให้ได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง เพื่อแสดงเจตจำนงและกำหนดความต้องการของตนเองในแต่ละเรื่อง ซึ่งสำหรับในประเทศไทยแล้วการเข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าวได้เริ่มมีปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่อยมาจนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการเป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ออกตามรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ ทั้งนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการเสนอกฎหมายโดยประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์รุ่งเกียรติ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปัจจุบันการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ตั้งแต่วันที่ 27 พฤษภาคม 2564 เป็นต้นมา) ได้มีหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 และมีผลใช้บังคับอยู่ ณ ปัจจุบัน

จากการศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ทำให้ทราบว่าแม้บทบัญญัติใน มาตรา 133(2) และมาตรา 256(1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะบัญญัติรับรองให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายและญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 ซึ่งถือว่ามีพัฒนา มากกว่ากฎหมายฉบับก่อนๆ โดยมีการอำนวยความสะดวกให้กับภาคประชาชนมากขึ้นเพราะได้มีการนำเอา เทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ ซึ่งถือว่าเป็นพัฒนาการที่ดีในส่วนของกรรมาธิการในการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย รวมถึงการให้อำนาจกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในการมีส่วนช่วยเหลือประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเมื่อมีการร้องขอ อันจะเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนแล้วก็ตาม หากแต่หลักการรวมตลอดถึงกลไกดังกล่าว เมื่อทำการศึกษาแล้วกลับพบว่ากฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับนี้ ยังไม่มีความเหมาะสมและเพียงพอต่อการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ตลอดจนยังมีข้อจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอยู่หลายประการ และยังคงเป็นปัญหาซึ่งเงื่อนไขบางประการที่เป็นประเด็นสำคัญที่ควรได้รับการแก้ไข ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง การจำกัดสิทธิของพระภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวชในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประเด็นนี้อยู่ใน มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ตอนท้าย ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่เสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 11 หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 16 แล้วแต่กรณี และมีได้เป็นผู้ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง” ซึ่งข้อความในตอนท้ายที่ว่า “...มิได้เป็นผู้ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง” นั้น แม้สอดคล้องกับมาตรา 96 และมาตรา 98 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่เมื่อได้ทำการทบทวนวรรณกรรมและศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องแล้วกลับพบว่า สำหรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างหนึ่ง และไม่ว่าจะมีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายครั้งใดก็ตาม ย่อมจะเป็นการแสดงออกซึ่งสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม อันเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามครรลองของประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2564 แม้จะมีเจตนารมณ์เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและหลักการในการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายแล้วก็ตาม กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับนี้ก็ยังคงเป็นกฎหมายที่มิได้ให้สิทธิกับประชาชนอย่างแท้จริง โดยปรากฏว่ามีการจำกัดสิทธิของพระภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ทั้งที่กลุ่มบุคคล

ดังกล่าวก็มีสถานะเป็นประชากรกลุ่มหนึ่งของประเทศ และกฎหมายทั้งหลายที่ถูกตราขึ้นก็ถูกนำไปบังคับใช้กับกลุ่มบุคคลเหล่านี้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่มีได้ระบุนิติของพระภิกษุไว้อย่างชัดเจนเพียงพอ หรือแม้แต่ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับกรณีพระภิกษุต้องตกอยู่ในฐานะผู้ต้องหาเอาไว้ ยกตัวอย่างเช่น ถ้าพระภิกษุถูกจับโดยถูกต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา ถ้าพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการไม่เห็นสมควรให้ปล่อยชั่วคราว พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ให้อำนาจพนักงานสอบสวนถึงขั้นจัดดำเนินการให้พระภิกษุรูปนั้นสละสมณะเพศได้โดยที่ศาลยังมิได้พิจารณาพิพากษาว่าภิกษุรูปนั้นกระทำความผิดจริง ซึ่งการดำเนินคดีกับพระภิกษุ สามเณรในปัจจุบันนับได้ว่ายังมีปัญหาทางกฎหมาย และหากคิดถึงที่สุดแล้วพิสดารได้ว่าพระภิกษุหรือสามเณรรูปนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์ จะเกิดความเสียหายกับพระภิกษุหรือสามเณรรูปนั้นเป็นอย่างมาก

เมื่อนำประเด็นปัญหาดังกล่าวมาพิจารณากับหลักสิทธิและเสรีภาพ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแล้ว จึงเห็นว่ารัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการเข้าชื่อกฎหมาย พ.ศ. 2564 กลับมิได้มีบทบัญญัติใดที่จะส่งเสริมหรือรับรองสถานะของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ให้มีสิทธิในการเสนอกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณานักบวชในศาสนาอื่น เช่น บาทหลวงในศาสนาคริสต์ หรือ โต๊ะอิหม่ามในศาสนาอิสลามแล้ว ก็ล้วนแต่มีสิทธิเลือกตั้งและเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ด้วย ดังนั้น การจำกัดสิทธิของกลุ่มประชากรเหล่านี้ มิให้มีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจึงมิได้มีความสอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น จึงเห็นว่าเมื่อมาตรา 256(1) ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีการกำหนดให้มีการปฏิรูปกฎหมาย พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 ก็ได้ชื่อว่าเป็นหนึ่งในกฎหมายฉบับปฏิรูปด้วย ดังนั้น จึงเห็นว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต้องได้รับการแก้ไข โดยการตัดข้อความในตอนท้ายที่บัญญัติว่า “...และมีได้เป็นผู้ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง” ออกเสีย ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้เป็นการแสดงให้เห็นถึงการขยายสิทธิและส่งเสริมการใช้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ครอบคลุมกลุ่มประชาชนมากที่สุด

ประเด็นปัญหาที่สอง การจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เพียงที่กำหนดในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทย และหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นนี้อยู่ในมาตรา 6 คือ จำกัดสิทธิของประชาชนในการเสนอกฎหมาย โดยกฎหมายดังกล่าวมีการบัญญัติรับรองให้ประชาชนสามารถเสนอกฎหมายได้เพียงในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ทั้งที่ ตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยและหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญในสากล ให้การยอมรับทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งประชาชนทุกคนมีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยทฤษฎีดังกล่าวนำมาสู่

หลักการเลือกตั้งและการเลือกตั้งเป็นสิทธิของประชาชนทุกคน ซึ่งรวมถึงสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และไม่มีผู้ใดที่จะมาพรากไปจากประชาชนได้ด้วย ดังนั้น การจัดสรรอำนาจให้ประชาชนมีสิทธิอย่างเต็มที่ในการเสนอกฎหมายจึงเป็นเรื่องที่สำคัญและไม่ควรถูกจำกัดให้เสนอกฎหมายได้เพียง 2 หมวดนี้ โดยผู้ศึกษาได้พิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วพบว่า ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นวางเอาไว้เพียงหลักการใหญ่ๆ เอาไว้เท่านั้น ซึ่งถ้อยคำในบทบัญญัติต่างๆ ล้วนแต่มีการใช้ถ้อยคำในลักษณะที่ว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ด้วยเหตุเพราะมีเจตนารมณ์เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีการพิจารณาร่างหรือตรากฎหมายเฉพาะออกมาขยายความ ทั้งนี้ นอกจากหลักการตามหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแล้วยังคงมีหลักการที่กำหนดไว้ในหมวดอื่นๆ อีก ที่จำเป็นต้องตรากฎหมายออกมาใช้บังคับ ได้แก่ หมวด 4 ว่าด้วยหน้าที่ของปวงชนชาวไทย เช่น หน้าที่ในการรับราชการทหารและหน้าที่ในการเสียภาษีตามที่กฎหมายบัญญัติในมาตรา 50(5), (9) ของรัฐธรรมนูญ หมวด 6 ว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญ หมวด 7 ว่าด้วยรัฐสภา ส่วนที่ 29 ในมาตรา 95 วรรคสาม และส่วนที่ 8 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี ที่ในมาตรา 166 ของรัฐธรรมนูญ หมวด 9 ว่าด้วยการจัดกันแห่งผลประโยชน์ ในมาตรา 186(2) และมาตรา 187 ของรัฐธรรมนูญ หมวด 10 ว่าด้วยศาล ในมาตรา 192 193 196 – 199 ของรัฐธรรมนูญ หมวด 12 ว่าด้วยองค์กรอิสระ ส่วนที่ 1 บททั่วไป ในมาตรา 220 ส่วนที่ 4 ว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในมาตรา 236 และส่วนที่ 6 ว่าด้วยหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในมาตรา 247(6) ของรัฐธรรมนูญ หมวด 13 ว่าด้วยองค์กรอัยการ ในมาตรา 248 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ หมวด 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ในมาตรา 250 มาตรา 252 - มาตรา 254 ดังนั้น กรณีจึงจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้สิทธิกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เฉพาะในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ส่วนบทบัญญัติในหมวดอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญประชาชนไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ ซึ่งการบัญญัติในลักษณะดังกล่าวส่งผลถึงหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 ด้วย กรณีจึงถือเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย กล่าวคือ โอกาสที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็น สะท้อนและผลักดันปัญหาสาธารณะเข้าสู่สภาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายนั้นก็จะมีย่อยลงตามไปด้วย หรืออาจกล่าวได้ว่ากรณีดังกล่าวเป็นข้อจำกัดและทำให้ขอบเขตการมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายของประชาชนมีข้อจำกัดอยู่มาก

เมื่อได้ทำการศึกษาและนำประเด็นปัญหาดังกล่าวมาพิจารณาประกอบกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐเยอรมนีที่ให้สิทธิกับประชาชนในมลรัฐต่างๆ สามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เสมอ ยกเว้นแต่กรณีที่จะกระทบต่อเรื่องเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเป็นนิติรัฐ เรื่องความผูกพันต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญของอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการเท่านั้น ที่ไม่สามารถกระทำได้ และในส่วนของการเสนอกฎหมายธรรมดา

ก็สามารถเสนอได้เกือบทุกเรื่องเท่าที่ไม่ขัดกับหลักการพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดมั่น หลักนิติรัฐเช่นกันด้วยแล้ว จึงเห็นว่าหลักการดังกล่าวนี้ควรนำมาปรับใช้กับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 ควรต้องให้อำนาจกับประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายได้ในทุกหมวดที่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้มีการตรากฎหมายออกมาใช้ขยายความ และฝ่ายรัฐจะต้องให้ความสำคัญกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชน ซึ่งอาจต้องมีกลไกมาสนับสนุนและประสานงานเชื่อมโยงกับรัฐมากที่สุด

ประเด็นปัญหาที่สาม การไม่มีกรอบระยะเวลาบังคับนายกรัฐมนตรีในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน

ประเด็นนี้มีอยู่ในมาตรา 12 วรรคสี่ กล่าวคือ ในขั้นตอนการเสนอกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัตินี้ได้สร้างเงื่อนไขให้นายกรัฐมนตรีต้องให้คำรับรองในร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินซึ่งถูกเสนอโดยภาคประชาชนก่อน จึงจะนำร่างนั้นเข้าสู่สภาเพื่อพิจารณาได้ จากการศึกษาพบว่าการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวเท่ากับว่าเป็นเครื่องมือที่ประวิงเวลาในการนำร่างพระราชบัญญัติบรรจุเข้าวาระการประชุมเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณา โดยหลักคิดนี้เริ่มมาจากมาตรา 133 วรรคท้ายของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้เป็นหลักการว่าในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ยิ่งไปกว่านั้นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว กลับมิได้กำหนดกรอบระยะเวลาให้นายกรัฐมนตรีต้องพิจารณาให้คำรับรองภายในระยะเวลาเท่าใด เฉกเช่นเดียวกันหลักการนี้ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 ด้วย

จากการศึกษาจึงสามารถสรุปได้ว่า ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินนั้น มีข้อปฏิบัติที่แตกต่างไปจากร่างกฎหมายทั่วไป แต่แม้ว่าในทางทฤษฎีแล้ว นายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจสูงสุดของฝ่ายบริหารและฐานคิดที่ให้นายกรัฐมนตรีมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจในร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินจะพอมิเหตุผลสนับสนุนอยู่บ้าง แต่อย่างไรก็ตาม การที่พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 ได้บัญญัติให้อำนาจกับนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียวในการพิจารณาให้ร่างกฎหมายซึ่งถูกเสนอโดยประชาชนนั้น ผู้เขียนเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายเช่นนั้น ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจอำนาจอธิปไตยตามแนวคิดของมองเตสกีเออ กล่าวคือตรากฎหมายเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการให้อำนาจเช่นว่านั้นกับนายกรัฐมนตรีและมิได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาบังคับนายกรัฐมนตรีไว้แต่อย่างใดด้วยนั้น อาจทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 12 วรรคสี่ โดยกำหนดกรอบระยะเวลาบังคับให้ชัดเจนว่าในการพิจารณาให้คำรับรองในร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันและรักษาไว้ซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเสนอกฎหมาย

ประเด็นปัญหาที่สี่ การกำหนดบทลงโทษ ผู้เข้าซื้อเสนอกฎหมายที่ทำการปลอมลายมือชื่อในการเสนอกฎหมาย

ประเด็นนี้อยู่ในมาตรา 17 โดยที่บทบัญญัติในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 และเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้คือการปฏิรูปกฎหมายโดยเชื่อว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น โดยการมีบรรทัดฐานที่ดีกว่ากฎหมายเดิมเป็นหลักคิดเบื้องต้น

จากการศึกษาได้พบข้อพิจารณาเกี่ยวกับกรณีที่ตั้งเป็นคำถามว่าควรจะมีบทกำหนดโทษอยู่ในพระราชบัญญัติการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 หรือไม่ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

ข้อพิจารณาประการที่ (1) การคงบทบัญญัตินี้ไว้ในกฎหมายสามารถใช้บังคับได้จริงหรือไม่ กรณีนี้ได้ข้อสรุปว่าการที่จะเอาผิดผู้ที่ปลอมลายมือชื่อนั้นเป็นเรื่องยาก ดังนั้น การที่จะไปให้ความสำคัญกับการกำหนดโทษนั้น จึงมิใช่ประเด็น แต่ว่าจะมีกลวิธีอย่างไรในการตรวจสอบและเอาผิดผู้กระทำความผิดนั้น

ข้อพิจารณาประการที่ (2) บทบัญญัติดังกล่าวมีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นหรือไม่ ศึกษาแล้วพบว่าแท้จริงแล้วการกระทำในลักษณะนี้ได้มีประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดฐานปลอมลายมือชื่อไว้แล้ว ฉะนั้น การคงไว้ซึ่งโทษในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้น จึงเป็นการกำหนดกฎหมายที่มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น และข้อพิจารณาประการสุดท้ายบทบัญญัติในมาตรา 17 ดังกล่าวสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนหรือไม่ ศึกษาแล้วพบว่าโทษของการปลอมลายมือชื่อตามพระราชบัญญัตินี้ที่กำหนดให้ศาลสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำความผิดเป็นเวลาถึงห้าปีนั้น ขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่าบุคคลไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียวได้ ประกอบกับเมื่อได้ย้อนไปพิจารณาประกอบกับมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 แล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติหลักการพอสรุปได้ว่า เกี่ยวกับกรณีที่มีการตรวจพบว่าการปลอมลายมือชื่อเกิดขึ้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้มีการหักจำนวนลายมือชื่อปลอมนั้นออกเท่านั้น ดังนั้น โดยเหตุผลดังกล่าวหากเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้คือการส่งเสริมสิทธิการเข้าซื้อเสนอกฎหมายอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน อันจะเป็นการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแล้ว จึงเห็นว่าเพียงพอที่จะมีการยกเลิกบทบัญญัติในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 ดังกล่าวทั้งมาตรา เนื่องจากรัฐสามารถที่จะพิจารณาใช้มาตรการอย่างอื่นได้ที่ไม่ใช่โทษทางอาญาหรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้อยู่แล้ว ซึ่งการยกเลิกบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเป็นการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงด้วย

เอกสารอ้างอิง

- สิทธิกร ศักดิ์แสง. วิเคราะห์ศึกษาการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี
สหรัฐอเมริกา สหพันธรัฐสวิสต์ แนวทางต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคต,วารสารราชภัฏ
สุราษฎร์ธานี ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2559) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์
ธานี, 2552
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542,
(กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)
- วนิดา แสงสารพันธ์. หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน, (กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์วิญญูชน), 2548
- กานต์ ราชนา. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัย
ธุรกิจบัณฑิต, 2562
- ปัทมา สือบกำลัง. การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน : บทเรียนจากอดีตสู่ “สิทธิ” ที่เป็นจริงได้ในทาง
ปฏิบัติ.สถาบันพระปกเกล้า [Online] <http://www.kpi.ac.th>, มกราคม 2566