

ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556¹

จรววยพร เหมรังษี²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี หลักเกณฑ์และข้อจำกัดการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชน เนื่องจากสิทธิในการเสนอกฎหมายของประชาชนมีความสำคัญต่อการเมืองในภาคประชาชนมากขึ้นในอนาคต และเป็นวิธีการที่สามารถตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมได้ กระบวนการเสนอกฎหมายจึงจำเป็นต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้เองโดยตรง และต้องปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรต่าง ๆ ทางการเมืองที่จะเป็นการลดทอนเจตจำนงของประชาชน ให้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 ที่บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เป็นไปตามทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แต่เนื่องด้วยประเทศไทยใช้รูปแบบการปกครองที่ให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน ประกอบกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบผู้แทนปัจจุบัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากผลงานทางด้านกระบวนการนิติบัญญัติ ดังนั้น ด้วยข้อจำกัดในด้านรูปแบบการปกครองประกอบกับการเป็นรัฐสมัยใหม่ การวางรูปแบบและวิธีการเพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิในการเสนอกฎหมายจึงต้องหาความสมดุล ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าในการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน ควรเป็นไปตามรูปแบบการปกครองที่ให้ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงและโดยทางผู้แทนผสมกัน

จากการศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวทำให้ทราบว่า ยังเป็นการบัญญัติขั้นตอนจำกัดสิทธิของประชาชนอยู่หลายประการซึ่งส่งผลให้กฎหมายดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง เป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดสิทธิของประชาชนในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ตามความที่บัญญัติอยู่ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 คงบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนเพียงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่หากเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้สิทธิเพียงแค่การเสนอกฎหมายในรูปแบบของการเสนอร่างกฎหมายใหม่ อีกทั้งยังต้องอยู่ภายใต้บังคับที่เสนอได้เฉพาะเรื่องที่บัญญัติอยู่ในหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.มัลลิกา พินิจจันทร์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สลิล สิริพิฑูร

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เท่านั้น ทั้งนี้ เมื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดกลับพบว่าตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ข้อ 107 ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการแก้ไขเพิ่มเติม เปลี่ยนแปลงหรือแม้กระทั่งยกเลิกกฎหมายที่ผ่านการเสนอร่างโดยประชาชนได้ โดยไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดกฎหมายที่ผ่านการเสนอโดยประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยให้มีความมั่นคงถาวรแต่อย่างใด ทั้งที่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของประชาชนเป็นลักษณะทั่วไปของสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตย

เมื่อนำประเด็นปัญหามาเทียบกับแนวคิดของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศต้นแบบอีกประเทศหนึ่งในเรื่องการให้สิทธิประชาชนในการเสนอกฎหมาย โดยประเทศสหรัฐอเมริกานั้นกำหนดให้สิทธิประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายได้ในบางมลรัฐ อีกทั้งยังวางเงื่อนไขในการแก้ไขกฎหมายที่ผ่านการเสนอร่างโดยประชาชนไว้ เพื่อเป็นการตระหนักถึงความสำคัญซึ่งเจตจำนงของประชาชน

ประเด็นปัญหาที่สอง เป็นปัญหาอันเกิดจากกระบวนการเสนอกฎหมายเพื่อให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบ โดยผู้ศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1) ปัญหาการกำหนดจำนวนผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายเพื่อให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบ ตามที่บัญญัติอยู่ในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง โดยกำหนดจำนวนผู้ริเริ่มต้องมีไม่น้อยกว่า 20 คน จึงจะมีสิทธิแจ้งความประสงค์ที่จะจัดให้มีกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภาได้ ทั้งที่จากการศึกษาเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนของการมีผู้ริเริ่มก็เพื่อให้ผู้ที่ประสงค์จะเสนอกฎหมายสามารถเข้าสู่กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้สะดวกขึ้น โดยไม่ต้องรอให้มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบตามที่กฎหมายกำหนดก่อน ดังนั้น การกำหนดจำนวนผู้ริเริ่มมากถึงยี่สิบคนจึงสวนทางกับเจตนารมณ์ในการส่งเสริมกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน

2) ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานสนับสนุนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ตามที่บัญญัติอยู่ในมาตรา 6 วรรคสอง เนื่องจากหน่วยงานที่บัญญัติไว้ให้เข้ามาทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนตามกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนั้น ปรากฏว่าหน่วยงานทั้งสองหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน และเป็นอำนาจที่ค่อนข้างจำกัดเฉพาะเรื่องการให้คำปรึกษาและสนับสนุนการร่างกฎหมายของประชาชนเท่านั้น โดยยังไม่รวมถึงการดำเนินการในส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนได้ทั้งกระบวนการ ที่เห็นได้ชัดคือไม่มีอำนาจในการรวบรวมรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และอำนาจในการปฏิบัติตามมาตรา 77

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติให้ประชาชนสูญเสียโอกาสในการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้ประธานรัฐสภาพิจารณา

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้ประธานรัฐสภาพิจารณา เนื่องจากกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ตามมาตรา 8 กำหนดให้ประชาชนที่ประสงค์จะใช้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องจัดทำเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอมาพร้อมด้วย กล่าวคือ ต้องมีหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดโดยชัดแจ้งและต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกหลักการ เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และบทวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ การบัญญัติกฎหมายที่สร้างความยุ่งยากกับประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองเช่นนี้ ขัดกับรูปแบบการปกครองประเทศที่เน้นให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง

ประเด็นปัญหาประการที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของประธานรัฐสภาในการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติของผู้ริเริ่ม ตามที่บัญญัติอยู่ในมาตรา 9 และมาตรา 10 ในกรณีที่ประธานรัฐสภาใช้ดุลพินิจในการสั่งว่าเอกสารที่ผู้ริเริ่มเสนอไม่ถูกต้องครบถ้วน ซึ่งเป็นเรื่องความบกพร่องของเอกสาร โดยประธานรัฐสภามีหลักเกณฑ์ในการสั่งที่แน่นอน แต่ปัญหาการใช้อำนาจของประธานรัฐสภาเกิดขึ้นในขั้นตอนการตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติของผู้ริเริ่มสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ จะเห็นได้ว่าอำนาจดุลพินิจในการสั่งของประธานรัฐสภาเป็นอำนาจเด็ดขาด อันเป็นการรวมอำนาจในการตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการเป็นยุติที่ประธานรัฐสภาซึ่งเป็นบุคคลเพียงคนเดียว อีกทั้งในทางปฏิบัติประธานรัฐสภาอาจใช้อำนาจดุลพินิจประวิงเวลาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาได้ ทั้งนี้ เมื่อเทียบกับแนวคิดต่างประเทศอย่างประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่ให้ผู้ริเริ่มเสนอความประสงค์ของประชาชนให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐพิจารณา และหากเห็นว่าถูกต้องก็สามารถนำเข้าสู่สภาเพื่อพิจารณาได้ทันที โดยไม่ต้องพิจารณาผ่านประธานรัฐสภาให้เนิ่นช้าอยู่

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 โดยศึกษาทั้งแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดสิทธิของประชาชนในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ซึ่งผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขมาตรา 5 จากเดิมเป็นว่า “ผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ หรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่ยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภา ตามมาตรา 9 หรือมาตรา 12 แล้วแต่กรณี

การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน หากกรณีเป็นการเข้าชื่อเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน”

และเห็นควรเพิ่มเติม มาตรา 5/1 โดยบัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี หรือสภาผู้แทนราษฎรเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน กรณีหากเป็นกฎหมายที่ผ่านการยกร่างโดยประชาชนผู้

มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อผ่านขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภาเรียบร้อยแล้ว ก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย ต้องนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ไปให้ประชาชนลงประชามติว่าเห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ หากกรณีประชาชนไม่เห็นด้วยร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ก็จะตกไป”

2. เป็นปัญหาอันเกิดจากกระบวนการเสนอกฎหมายเพื่อให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบ โดยผู้ศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

2.1 ปัญหาการกำหนดจำนวนผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายเพื่อให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบ ตามที่บัญญัติอยู่ในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง เห็นควรแก้ไขเป็น “ในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา ต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคนเพื่อดำเนินการในการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือพร้อมด้วยเอกสารดังต่อไปนี้

(1) ร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยบันทึกประกอบตามมาตรา 8

(2) รายชื่อของผู้ริเริ่มทั้งเจ็ดคน พร้อมด้วยหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้ริเริ่ม”

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานสนับสนุนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ตามที่บัญญัติอยู่ในมาตรา 6 วรรคสอง ควรแก้ไขเป็น “ผู้ริเริ่มที่ประสงค์จะเสนอร่างพระราชบัญญัติ เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ หรือขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อาจร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือ ในกรณีเช่นนี้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือที่ได้รับคำขอจากผู้ริเริ่ม มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ ดำรงศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบทางวิชาการ

(2) จัดการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายที่จะจัดทำร่างขึ้นนั้น รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นต่อประชาชน เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 77

(3) สนับสนุน รมรงค์ ประชาสัมพันธ์ หรือจัดการรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งออกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรวบรวมรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(4) กระทำการอื่นใดเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติ เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ หรือขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้ประธานรัฐสภาพิจารณา ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้ไข มาตรา 8 เป็นว่า “ในกรณีที่ผู้ริเริ่มประสงค์จะเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ผู้ริเริ่มสามารถเสนอเป็นบันทึกหลักการทั่วไป พร้อมทั้งบรรยายวัตถุประสงค์ในการเสนอกฎหมาย ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวต้องไม่ขัดกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

4. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของประธานรัฐสภาในการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติของผู้ริเริ่ม ควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เพื่อให้เป็นไปตามหลักการเดียวกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 133

แก้ไขเป็นว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ให้ผู้ริเริ่มยื่นคำร้องขอต่อสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามความประสงค์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติไปยังสภาผู้แทนราษฎร”

ควรแก้ไข มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

แก้ไขเป็นว่า “เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา 9 แล้วให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐานว่ามีหลักการและเอกสารถูกต้องครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวัน หากปรากฏว่ามีหลักฐานหรือเอกสารไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้สภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มเพื่อดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด ถ้าเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้วให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร”

เอกสารอ้างอิง

ฐาตุร. ศิริยุทธีวัฒนา. กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบ

ประชาธิปไตย กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. สารสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.

ณฐ สันตาสว่าง. กฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์รามคำแหง.

สิทธิกร ศักดิ์แสง. “วิเคราะห์ศึกษาการให้สิทธิแก่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สมาพันธรัฐสวิส แนวทางต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคต”

วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี 3, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2559).