

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน

ตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช 2564¹

จิตติพงศ์ วราภรณ์²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช 2564 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์ และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจถึงความสำคัญของอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การแสดงออกซึ่งสิทธิทางการเมืองขั้นพื้นฐานของประชาชน ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย อันประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้โดยตรง จากการยึดถือมติของประชาชนเป็นใหญ่ หรือที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยทางตรง” เช่น การถอดถอนผู้ได้รับการเลือกตั้งออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ การออกเสียงประชามติ และการเสนอกฎหมายโดยประชาชน อีกประการหนึ่งคือการที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางผู้แทน โดยการเลือกตั้ง หรือเรียกว่า “ประชาธิปไตยทางอ้อม” คือ การเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชน เพื่อใช้อำนาจของประชาชนในฐานะผู้ปกครองมาปกครองประชาชน อย่างไรก็ตาม เพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงควรส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองโดยตรง เพื่อป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนจากการทุจริตของผู้แทนราษฎร ทั้งเป็นการกระตุ้นส่งเสริมให้ผู้แทนฯ ปฏิบัติหน้าที่โดยบริสุทธิ์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม เนื่องจากผู้แทนฯ อาจมาจากการเลือกตั้งในแต่ละเขตเท่านั้น มิได้มาจากประชาชนทั้งประเทศจึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนทั้งประเทศได้ การที่ประชาชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้ด้วยตนเองโดยตรงผ่านการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จึงเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนใน

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช 2564 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรุงเกียรติ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองอย่างแท้จริงมากกว่าการใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งจะสนับสนุนความต้องการของประชาชน และเจตนารมณ์ได้อย่างแท้จริง ทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น และยังเป็นการรับรองคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนด้วย

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายในประเทศไทยได้ปรากฏครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมายพุทธศักราช 2542 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช 2556 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช 2564 ต่างมีหลักการร่วมกันคือการส่งเสริม คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในกระบวนการนิติบัญญัติ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2560 มาตรา 133 (3) ว่า “ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน สามารถเข้าชื่อเสนอ ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยหรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ” และมาตรา 77 กำหนดให้ “ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะต่อร่างกฎหมาย ให้มีการรับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมถึงเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบต่อประชาชน อีกทั้งให้นำมาใช้ประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน และให้รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเมื่อใช้บังคับแล้ว เพื่อพัฒนาให้กฎหมายสอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป” เพราะกฎหมายคือ เจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน พลเมืองทุกคนมีสิทธิออกกฎหมายโดยตนเองมีส่วนร่วมเขาโดยตรงหรือโดยผ่านผู้แทนย่อมเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมาย และในเกียรติยศศักดิ์ศรีตลอดจนฐานะและตำแหน่งหน้าที่การงาน ทั้งนี้ตามความสามารถของแต่ละคนโดยปราศจากการแบ่งแยกใดๆ ยกเว้นการแบ่งแยกด้วยความดีและความสามารถของแต่ละคน³

จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช 2564 ยังขาดประสิทธิภาพและห่างไกลจากความเป็นสากล บางมาตรามีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายอย่างแท้จริง พบปัญหาเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนซึ่งส่งผลให้ กฎหมายดังกล่าวขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้และในทางปฏิบัติดังต่อไปนี้

³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 38.

ประเด็นปัญหาแรก ข้อจำกัดสิทธิของประชาชนในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ทำให้ประชาชนไทยไม่สามารถขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมที่ใช้บังคับอยู่ได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทำให้สิทธิของประชาชนถูกจำกัดแค่เพียงการเสนอร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น ซึ่งในสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสมาพันธรัฐสวิสล้วนแต่เปิดช่องให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายใหม่ แก้ไข หรือแม้แต่ยกเลิกกฎหมายได้

ประเด็นปัญหาที่สอง การถูกตัดสิทธิในการขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน กระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับมีขั้นตอนที่ละเอียดอ่อน ต้องอาศัยระยะเวลาและทรัพยากรเป็นจำนวนมาก เพื่อให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนสามารถใช้บังคับได้จริง จึงมีความจำเป็นต้องใช้ทุนทรัพย์เป็นจำนวนมากในการขับเคลื่อนร่างกฎหมายให้ชอบด้วยกฎหมาย การขอรับเงินสนับสนุนจากรัฐจึงเป็นบันไดขั้นหนึ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการคุ้มครองและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง เพราะประชาธิปไตยคือสถานะที่คนที่เป็ไทยและคนยากจนซึ่งมีจำนวนมากในสังคมได้รับมอบหมายให้กำอำนาจของรัฐไว้ในมือ ประชาธิปไตยที่บริสุทธิ์ที่สุดได้รับการเรียกเช่นนั้นได้เพราะมีสภาพแห่งความเสมอภาคปรากฏอยู่ในที่นั้น และกฎหมายของรัฐมุ่งรับรองความเสมอภาคนั้น ว่าคนยากจนจะไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายด่ำด้อยกว่าคนร่ำรวย หรือว่าอำนาจสูงสุดจะต้องไม่อยู่ในกำมือของฝ่ายใด แต่ทั้งสองฝ่ายจะมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนั้นร่วมกัน⁴ สังคมจึงจะมีความสุข การที่พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช 2564 มาตรา 8 กำหนดให้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติใด ส่งผลให้กรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนใดคนหนึ่ง หรือมีจำนวนน้อยกว่ายี่สิบคนต้องดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วยตนเองโดยไม่สามารถขอรับการสนับสนุนใดๆ จากรัฐได้ ทำให้เป็นการเพิ่มภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพราะสิทธิในการขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองตามวิถีประชาธิปไตย

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาเรื่องการกำหนดสัดส่วนผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติในการเข้าร่วมเป็นกรรมการวิสามัญ กระบวนการพิจารณาออกกฎหมายนั้น ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกเสนอจะต้องนำเข้าสู่สภา เพื่อให้มีการพิจารณาในส่วนเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งกรรมการวิสามัญจะเป็นผู้

⁴ อมร รัชศาสตร์ และคณะ, ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 9.

พิจารณาเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนผู้เสนอและเป็นการป้องกันการแก้ไข เปลี่ยนแปลงเนื้อหาสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งนับว่าเป็นส่วนหัวใจสำคัญของร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ การกำหนดสัดส่วนของตัวแทนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปเป็นกรรมการวิสามัญ เพื่อชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหา ต่อพระราชบัญญัตินั้น ๆ ได้ ในการพิจารณาร่างกฎหมายจึงย่อมส่งผลต่อการพิจารณากฎหมาย อันทำให้เนื้อหาของร่างกฎหมายที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ เป็นไปตามเจตนารมณ์โดยปราศจากการถูกปรับเปลี่ยนหรือแก้ไข หรือตกหล่นในสาระสำคัญของร่างกฎหมายดังกล่าว

ประเด็นปัญหาประการสุดท้าย เรื่องบทกำหนดโทษในพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช 2564 การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชน อันธำรงไว้ซึ่งสิทธิ เสรีภาพ ความเป็นอยู่ของสังคมโดยรวม เพื่อป้องกันการแทรกแซง การใช้สิทธิพลการข่มขู่ หรือการทุจริตด้านผลประโยชน์ อีกทั้งเรื่องการปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ย่อมส่งผลให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ไม่มีประสิทธิภาพ ถูกแทรกแซง หรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์อันแท้จริงของประชาชน เนื่องจาก มีเพียงบทลงโทษทางปกครองเท่านั้น จึงไม่สอดคล้องกับสถานะการณ์ ความประพฤติ ความเป็นอยู่ของสังคมไทยในปัจจุบัน เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชาติและธำรงไว้ซึ่งสิทธิ เสรีภาพของประชาชนจากการครอบงำของบุคคล หรือกลุ่มบุคคล เพราะเหตุความรู้ ความสามารถ หรือความเหลื่อมล้ำทางสังคม มิให้ถูกครอบงำด้วยระบบทุน ทั้งการเสนอกฎหมายของประชาชนถูกจำกัดไว้แต่เฉพาะเรื่องในหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยหรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น⁵ มิใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ทำให้พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช 2564 ไม่เข้มแข็งเท่าที่ควรและมีช่องว่างให้เกิดการแทรกแซงได้ง่าย จึงเห็นสมควรให้มีมาตรการทางกฎหมายเพิ่มความคุ้มครองและกำหนดบทลงโทษผู้กระทำการแทรกแซงมากยิ่งขึ้น

จากประเด็นปัญหาทั้งสี่ข้างต้นจึงทำให้ผู้เขียนเล็งเห็นถึงความสำคัญของการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนผ่านการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย อันเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่รัฐต้องส่งเสริม คุ้มครอง และสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองทางปกครองของประชาชน เพื่อให้สังคมในประเทศไทยมีกฎหมายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 133.

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับนิยามของคำว่า “การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย” ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช 2564 มาตรา 4 ดังนี้

“มาตรา 4 การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย หมายความว่า การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม” เพื่อแก้ปัญหการปิดกั้นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนไทย และพัฒนากฎหมายให้เทียบเท่ากับการกฎหมายของต่างประเทศ

ประการที่สอง ปัญหาการถูกตัดสิทธิในการขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการแก้ไข บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช 2564 มาตรา 6 โดยเพิ่มบทบัญญัติในวรรคสุดท้าย ดังนี้

“... ในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ อาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองได้”

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติในการเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการ เพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช 2564 มาตรา 13/1 ดังนี้

“มาตรา 13/1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเข้าร่วมให้ข้อมูล ชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นของการตรากฎหมายในชั้นรับหลักการวาระที่หนึ่ง การเข้าร่วมพิจารณาชี้แจงวาระที่สอง และวาระที่สาม

กำหนดให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญด้วย ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมาธิการวิสามัญทั้งหมด”

ประการสุดท้าย ปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมของบทลงโทษ ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการเพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช 2564 มาตรา 17/1 ดังนี้

“มาตรา 17/1 ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(1) ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเริ่มเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(2) หลอกหลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคามเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ”

เพื่อเป็นการคุ้มครอง ส่งเสริม ตลอดจนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง จึงควรพัฒนาพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช 2564 ให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับสถานะการณ์ทางการเมืองการปกครองของประเทศไทยในปัจจุบัน

เอกสารอ้างอิง

บรรศักดิ์ อุวรรณ โณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

อมร รักษาสัตย์ และคณะ, ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.