

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการเสนอกฎหมายโดยประชาชน

ปัญหาการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนกรณีการเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นพบว่า ปัญหาอุปสรรคมิได้เกิดขึ้นเฉพาะแต่ขั้นตอนหรือกระบวนการตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเท่านั้น แต่เมื่อการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ดำเนินการผ่านกระบวนการต่างๆ จนกระทั่งถึงขั้นตอนที่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาได้แล้ว กลับพบว่ายังมีปัญหาอุปสรรคอีกหลายประการที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชน เริ่มตั้งแต่ร่างพระราชบัญญัติของประชาชนที่ยังอยู่ในระหว่างการรวบรวมรายชื่อหรืออยู่ในระหว่างที่รอนายกรัฐมนตรีให้คำรับรองเนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน กลับมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และเมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับการพิจารณาลงมติรับหลักการไปแล้ว ร่างพระราชบัญญัติของประชาชนที่อยู่ระหว่างกระบวนการเข้าชื่อหรืออยู่ระหว่างขั้นตอนการรอนายกรัฐมนตรีให้คำรับรองก็จะสูญเปล่าเพราะไม่อาจเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้

นอกจากนี้ แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติของประชาชนได้รับการบรรจุวาระเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระแรกแล้ว แต่มีโอกาที่จะได้รับการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรด้วยการลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ ผลคือทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป และยังรวมถึงกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติของประชาชนได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญจนไม่คงไว้ซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนที่ได้ร่วมกันแสดงเจตนาเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ กรณีต่างๆ เหล่านี้ถือเป็นปัญหาและอุปสรรคในการผลักดันการออกกฎหมายหรือการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายบนพื้นฐานแห่งสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

จากการพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว รวมตลอดถึงร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

(ฉบับคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ) ได้วิเคราะห์ประเด็นปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนกรณีการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

4.1 วิเคราะห์ปัญหาการเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

นับตั้งแต่ประเทศไทยเปิดโอกาสให้สิทธิแก่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เมื่อปี พ.ศ. 2540 จนถึงปี พ.ศ. 2557 ได้มีกฎหมายรับรองเกี่ยวกับการใช้สิทธิดังกล่าว 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งอนุวัติการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งอนุวัติการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวพบว่ามีปัญหาสำคัญหลายประการ โดยเสนอตารางเปรียบเทียบความแตกต่างในสาระสำคัญของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับให้เห็นแล้ว ซึ่งจากการเปรียบเทียบความแตกต่างแล้วพบว่ามีประเด็นปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในกระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชนที่สมควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการใน 3 ประเด็น ดังนี้

4.1.1 เอกสารและหลักฐานเพื่อดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 บัญญัติให้ประชาชนที่ประสงค์จะใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องจัดทำและรวบรวมเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) เอกสารเสนอต่อประธานรัฐสภาพิจารณา ก่อนดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย¹ ประกอบด้วย (1) ร่างพระราชบัญญัติ (2) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ (3) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ (4) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ และ (5) รายชื่อผู้ริเริ่ม 20 คน พร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรที่ทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐออกให้ที่มีรูปถ่ายแสดงตนและมีหมายเลขประจำตัวประชาชน

2) เอกสารเสนอต่อประธานรัฐสภาภายหลังดำเนินการรวบรวมรายชื่อเพื่อเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบด้วย (1) ร่างพระราชบัญญัติ (2) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ (3) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ (4) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่าง

¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556, มาตรา 6 (1) และมาตรา 8 วรรคสอง.

พระราชบัญญัติ (5) เอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และ (6) รายชื่อผู้แทนซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติไม่เกิน 60 คน²

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะเห็นได้ว่า กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนไม่อาจกระทำได้ง่าย สะดวก และรวดเร็ว เนื่องจากภาระงานด้านธุรการที่ต้องจัดเตรียมเอกสารให้เกิดความพร้อมก่อนดำเนินการเสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนจะร่วมกันเข้าชื่อเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ ซึ่งต้องจัดเตรียมเอกสารทั้งสิ้น 5 รายการเสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณา และเมื่อสามารถดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้แล้ว กลุ่มผู้ริเริ่มต้องดำเนินการเตรียมเอกสารเพิ่มเติมนอกเหนือจาก 5 รายการดังกล่าวเพิ่มเติมอีก 2 รายการคือ เอกสารลงลายมือชื่อพร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ลงลายมือชื่อทุกคน และรายชื่อผู้แทนของประชาชนผู้เสนอกฎหมาย ซึ่งในส่วนของเอกสารรายการแรกนั้นเป็นกระบวนการหรือขั้นตอนที่สร้างภาระให้แก่กลุ่มผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายเนื่องจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติให้ต้องมีประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จึงต้องจัดทำเอกสารสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นอย่างน้อย 10,000 ชุด และในทางปฏิบัติแล้วการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนย่อมต้องรวบรวมรายชื่อมากกว่า 10,000 รายชื่อ เพื่อป้องกันกรณีประธานรัฐสภาตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของรายชื่อและเอกสารแล้วไม่ถึง 10,000 รายชื่อ ดังนั้น ปริมาณเอกสารที่ต้องรวบรวมเสนอต่อประธานรัฐสภาย่อมเป็นเอกสารจำนวนมาก ซึ่งเป็นภาระทั้งด้านการจัดเตรียมและภาระด้านค่าใช้จ่ายที่ตามมาแม้กฎหมายจะบัญญัติให้การดำเนินการเข้าชื่อสามารถรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมือง แต่เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ที่ให้กองทุนพัฒนาการเมืองสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของกองทุนตามวัตถุประสงค์ช่วยเหลือกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ซึ่งกิจกรรมที่สะท้อนวัตถุประสงค์ดังกล่าว เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 โดยไม่มีเรื่องการใช้จ่ายเงินเพื่อสนับสนุนกระบวนการ

² พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556, มาตรา 9.

เข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน³ ซึ่งค่าใช้จ่ายหลักในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนคือการจัดเตรียมเอกสารจำนวนมากตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยยังไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายอื่นในการณรงค์ เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ หรือการจัดเวทีเพื่อทำความเข้าใจให้ประชาชนได้ตัดสินใจร่วมใช้สิทธิทางการเมืองในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เมื่อศึกษารูปแบบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของต่างประเทศแล้วพบว่าเพียงแค่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องลงลายมือชื่อเพื่อให้การสนับสนุนข้อเสนอในการริเริ่มเสนอกฎหมาย ดังเช่นในสหรัฐอเมริกา แม้ว่าแต่ละมลรัฐจะมีกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนที่แตกต่างกันอยู่บ้าง แต่หลักสำคัญในเรื่องรูปแบบของชื่อเสนอ (Form Petition) จะไม่แตกต่างกันมากนัก โดยขอเสนอของประชาชนในการริเริ่มให้มีกฎหมายต้องมีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพียงเท่านั้น

ฉะนั้น หากมีการปรับปรุงวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนโดยลดภาระงานด้านเอกสารในส่วนที่ต้องจัดให้มีสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยอาศัยเพียงลายมือชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน 13 หลัก ก็ช่วยให้ลดภาระค่าใช้จ่ายในการจัดทำเอกสารได้เป็นจำนวนมาก และทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนสามารถดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว รวมทั้งไม่เป็นการสร้างขั้นตอนที่เป็นการลดทอนโอกาสในการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน อันเป็นการส่งเสริมการใช้สิทธิของประชาชนอย่างแท้จริง จึงเสนอให้เพียงเอกสารหลักฐานการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะเข้าชื่อที่แสดงหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน 13 หลัก เท่านั้น ซึ่งกระบวนการเช่นนี้สามารถตรวจสอบตัวตนและสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้โดยยึดโยงฐานข้อมูลทางทะเบียนราษฎรของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ข้อเสนอดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการในของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้บัญญัติหลักในคดีพิพาททางปกครองที่รวมถึงคดีที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร⁴ ซึ่งการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นช่องทางการใช้สิทธิของประชาชนเสนอต่อรัฐเพื่อให้ตรากฎหมาย หากขั้นตอนหรือวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนหรือสร้างภาระให้เกิดขึ้นกับประชาชนไม่ว่าทางใดทางหนึ่งอันเป็นเหตุลดทอนโอกาสหรือเป็นการกีดกันการใช้สิทธิของประชาชนแล้ว จึงเป็นกรณีที่สมควรมีการปรับปรุงแก้ไข

³ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551, มาตรา 31 และ มาตรา 33.

⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 (1).

มาตราในกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเหมาะสมต่อไป อีกทั้งจะเป็นการกระตุ้นให้มีการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศทางทะเบียนราษฎรเชื่อมโยงกับสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชนในระยะต่อไป ซึ่งเป็นช่วงเวลาในการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ระบบเทคโนโลยีดิจิทัลของประเทศไทยที่กำลังจะมาถึงนี้ด้วย

นอกจากนี้ แม้จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เกี่ยวกับการใช้เอกสารหลักฐานประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายข้างต้นแล้ว แต่กระบวนการของประชาชนในด้านอื่นๆ ยังมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในส่วนอื่น ซึ่งมาตรา 6 วรรคสาม บัญญัติให้การดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายอาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 ได้จึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 ให้สอดคล้องกับมาตรา 6 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 โดยกำหนดประเภทค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนการดำเนินการของประชาชนให้ชัดเจน

4.1.2 หน่วยงานสนับสนุนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ด้วยรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มีสิทธิทางการเมืองในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งเป็นช่องทางที่มีส่วนร่วมโดยตรง แต่ในระยะแรกกฎหมายได้กำหนดให้องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงาน เข้าไปทำหน้าที่เป็นตัวช่วยสนับสนุนกระบวนการขับเคลื่อนร่างพระราชบัญญัติโดยการเข้าชื่อเสนอของประชาชน โดยในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนโดยให้ช่วยดำเนินการในเรื่องการรวบรวมรายชื่อประชาชนที่ประสงค์จะใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ครบ 50,000 รายชื่อ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ รวมตลอดถึงช่วยดำเนินการจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภาดำเนินการให้รัฐสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติของประชาชนต่อไป⁵

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ใช้บังคับโดยตัดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องการสนับสนุนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนออกไป โดยกำหนดให้มี 2 องค์กรให้เข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวกับการสนับสนุนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการให้การช่วยเหลือ

⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542, หมวด 3, มาตรา 9 ถึง มาตรา 14.

ประชาชนในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ⁶ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นการให้การสนับสนุนในการจัดทำเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนประสงค์จะเข้าชื่อเสนอ อันได้แก่ร่างพระราชบัญญัติ บันทึกล้มเลิกการ บันทึกล้มเลิกผล และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งแท้จริงแล้วไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็ได้ เนื่องจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่แล้ว⁷ ส่วนสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวด้วยนั้น เป็นเพียงการเพิ่มเติมหน่วยงานเข้าซ้อนขึ้นมา ซึ่งให้มีอำนาจหน้าที่เดียวกับสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ทำให้กฎหมายฉบับปัจจุบันไม่มีหน่วยงานเข้าไปช่วยสนับสนุนการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งแท้จริงแล้วการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นเรื่องยากเพราะต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนถึง 10,000 คน ทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อาจรวบรวมรายชื่อได้ครบตามจำนวนที่กำหนดและทำให้สูญเสียโอกาสในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา อันเป็นปัญหาอุปสรรคประการหนึ่งในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

กรณีข้างต้นวิเคราะห์แล้วเห็นว่าควรให้มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบช่วยเหลือและสนับสนุนกระบวนการเข้าชื่อของประชาชน โดยให้ทำหน้าที่รวบรวม ตรวจสอบ และนำเสนอร่างพระราชบัญญัติ พร้อมทั้งรายชื่อและเอกสารที่เกี่ยวข้อง เสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการให้รัฐสภาได้นำร่างพระราชบัญญัติของภาคประชาชนไปพิจารณาตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งกฎหมายได้สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเห็นควรให้เป็นบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 มาตรา 19 (6) ได้บัญญัติให้มีหน้าที่ดังกล่าวโดยตรงในการให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการในการร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อำนาจหน้าที่ดังกล่าวยังมีข้อจำกัดเฉพาะเรื่องการให้คำปรึกษาและสนับสนุนการร่างกฎหมายให้แก่ประชาชนเท่านั้น โดยยังไม่รวมถึงการดำเนินการในส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนได้ทั้งกระบวนการ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายถือเป็นหน่วยงานสำคัญที่มีการดำเนินงานสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับภาคประชาชน การมอบหมายให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีบทบาทในการทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการสนับสนุนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตั้งแต่ต้น

⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556, มาตรา 6 วรรคสอง.

⁷ พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553, มาตรา 19 (6).

ทางจนกระทั่งถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรื่องนั้นในชั้นรัฐสภา จะทำให้กระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชนเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีผลเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนในช่วงเวลากว่า 4 ปี ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ผ่านมา

4.1.3 การกำหนดโทษทางอาญาไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ตามแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงและแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจนนำมาซึ่งการให้สิทธิประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นแนวคิดรัฐมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองสะท้อนผ่านบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา กฎหมายที่อนุวัติการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงต้องสะท้อนให้เห็นถึงการส่งเสริมมากกว่าการควบคุม แต่เมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งสองฉบับพบว่า ได้มีการบัญญัติโทษทางอาญาอย่างชัดเจนทำให้กฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการควบคุมมากกว่า อีกทั้งยังทำให้เกิดสภาพกฎหมายอาญาเพื่อ (Over Criminalization)⁸ โดยอ้างเรื่องการปกป้องสิทธิ และเสรีภาพของมนุษย์ จนลืมนองไปว่ากลไกของรัฐนั้นไม่อาจทำการบังคับได้ตามกฎหมาย ซึ่งการออกกฎหมายมาโดยที่รัฐนั้นขาดความพร้อมก็ย่อมทำให้กฎหมายที่ออกมานั้นไร้ความหมาย ขาดความศักดิ์สิทธิ์

โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 กำหนดบทลงโทษทางอาญากรณีมีการขัดขวางการใช้สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยกำหนดโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 5 ปี⁹ ซึ่งถือว่าเป็นโทษที่สูงพอสมควรเนื่องจากการกำหนดอัตราขั้นต่ำของโทษจำคุกไว้ที่ 1 ปี และในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงโทษทางอาญาโดยกำหนดฐานความผิดขึ้นใหม่ 2 กรณี ดังนี้

(1) กรณีให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ หรือหลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคาม เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือถอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) กรณีมีการลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือ ใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเพื่อให้หลงเชื่อว่าเป็นรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

⁸ จาก คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 (พิมพ์ครั้งที่ 10) (น.7), โดย เกียรติจิกร วัจนะสวัสดิ์, 2551, กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินติ้ง.

⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542, มาตรา 15.

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับจะเห็นได้ว่า ผู้ร่างพระราชบัญญัติ มีเจตนาในการควบคุมมิให้มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยเข้าใจว่าหากมีการบัญญัติโทษทางอาญาแล้วจะทำให้เกิดความเกรงกลัวในการกระทำความผิด และปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด อันจะทำให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแท้จริงแล้วการบังคับใช้กฎหมายจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้บังคับใช้กฎหมายที่มีหน้าที่ต้องบังคับใช้กฎหมายเองโดยเคร่งครัด การบัญญัติโทษทางอาญานอกจากจะไม่ช่วยให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัดแล้ว อาจส่งผลร้ายต่อประชาชนบางกลุ่มที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยอาจถูกคนอื่นกลุ่มหนึ่งใช้กฎหมายฉบับนี้ซึ่งมีโทษทางอาญาเป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้ง กรณีเช่นนี้ยิ่งจะทำให้ประชาชนไม่กล้าเข้าไปมีส่วนร่วมหรือใช้สิทธิตามกฎหมาย ซึ่งแท้จริงแล้วหากเกิดการกระทำความผิดครบตามเงื่อนไขหรือองค์ประกอบของความผิดตามที่บัญญัติไว้ สามารถบังคับใช้กฎหมายอาญาปกติในการดำเนินคดีได้ เช่นกรณีการลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอมในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ก็สามารถดำเนินคดีอาญาได้ในความผิดฐานปลอมเอกสารได้อยู่แล้ว¹⁰ โดยมีอัตราโทษที่ต่ำกว่าโทษที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งมีความเหมาะสมและเป็นมาตรฐาน แม้เจตนารมณ์ในการบัญญัติโทษอาญาไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เป็นการเฉพาะเนื่องจากต้องการให้มีโทษหนักขึ้นสำหรับการกระทำความผิดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่ผู้เขียนเห็นว่าการบัญญัติโทษอาญาควรเป็นมาตรฐานเดียวกัน เมื่อเป็นความผิดฐานปลอมเอกสารก็ควรบังคับตามประมวลกฎหมายอาญา

ส่วนกรณีการให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือการหลอกลวง ชูเชิญ หรือบังคับ หรือใช้อิทธิพลคุกคามอย่างใดๆ ต่อประชาชนที่จะใช้สิทธิในทางการเมือง รัฐย่อมมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองอยู่แล้วในฐานะพลเมืองของรัฐ หากกฎหมายอาญายังไม่ครอบคลุมก็สมควรมีการปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาต่อไป เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายอาญามีความเป็นเอกภาพ จึงไม่ควรมีการบัญญัติโทษทางอาญาไว้ในกฎหมายเฉพาะ ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดสภาพกฎหมายอาญาเพื่อแล้ว การกำหนดฐานความผิด องค์ประกอบความผิด หรืออัตราโทษอาญายังไม่เหมาะสม และยังทำให้กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีคุณลักษณะส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปกลายเป็นกฎหมายที่คอยควบคุม อันอาจทำให้ประชาชนเกรงกลัวการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้

¹⁰ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 264.

4.2 วิเคราะห์ปัญหาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยประชาชน

ในกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาพิจารณาออกกฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญจะบัญญัติเงื่อนไขบางประการซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนที่ร่างพระราชบัญญัติจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งคือ กรณีร่างพระราชบัญญัติเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี¹¹ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหมายถึงร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญในการตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีอากร หรือเป็นการจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน หรือการกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้จ่ายเงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ หรือร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับเงินตรา¹²

หลักการที่มาของการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อนนั้น สืบเนื่องจากรัฐมีหน้าที่บริหารประเทศ ซึ่งรวมไปถึงการบริหารงบประมาณแผ่นดินของประเทศที่มีรายได้หลักจากภาษีของประชาชน โดยในแต่ละปีรัฐมีหน้าที่กำหนดรายจ่ายงบประมาณของแผ่นดินซึ่งรัฐจะต้องมีการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดความคุ้มค่า ดังนั้น การจะใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินอย่างไร จำนวนเท่าใด ย่อมเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องรับทราบและให้ความยินยอมในฐานะตัวแทนของประชาชน ซึ่งมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดขอบเขตของการเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้ 4 เรื่องหลัก คือ ภาษีอากร การรับหรือจ่ายเงินแผ่นดิน การกระทำที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ และเรื่องเงินตรา โดยในแต่ละเรื่องจะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับเงินงบประมาณหรือทรัพย์สินของรัฐทั้งสิ้น ซึ่งรัฐบาลในฐานะตัวแทนของรัฐย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการ อันสะท้อนมาจากแนวความคิดเกี่ยวหลักอำนาจริเริ่มในทางการคลังแผ่นดินเป็นของฝ่ายบริหาร โดยที่อำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภาต้องกระทำโดยรัฐบาลเท่านั้นแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่เมื่อร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมีส่วนเกี่ยวข้องกับภาษีอากร การรับหรือจ่ายเงินแผ่นดิน การกระทำที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ และเรื่องเงินตรา จะต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้คำรับรองจึงจะเสนอต่อรัฐสภาเพื่อ

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 142 วรรคสอง.

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 143 วรรคหนึ่ง.

พิจารณาได้¹³ ซึ่งแต่เดิมการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อนนั้นกำหนดไว้เฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 169 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 170 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี” แต่มาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญ กลับมิได้กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะได้รับการพิจารณาจากรัฐสภาได้ต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีเสียก่อนกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ดังนั้น จึงเห็นว่าแต่เดิมรัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเฉพาะที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดให้ต้องให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ไม่เกิดปัญหากรณีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ประชาชนผู้มีสิทธิร่วมกันเข้าชื่อเสนอไม่ได้รับการพิจารณาจากนายกรัฐมนตรีเพื่อให้คำรับรองก่อนเสนอรัฐสภาพิจารณา¹⁴

อย่างไรก็ตาม แม้อำนาจริเริ่มทางการคลังหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินจะเป็นของรัฐบาลในฐานะตัวแทนของประชาชน แต่การใช้อำนาจดังกล่าวเห็นว่าควรมีขอบเขตที่จำกัด เนื่องจากที่ผ่านมาพบว่ามีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎร ศาลองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่ได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี เป็นเหตุให้ไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาได้ตามเจตนารมณ์หรือเจตจำนงที่อาศัยช่องทางที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ตัวอย่างเช่นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. เสนอโดยศาลรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ต้องอนุวัติการให้เป็นไปตาม

¹³ จาก *ปัญหาการเสนอร่างกฎหมายในระบบกฎหมายไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 97), โดย ปิยวรรณ บุญยิ่ง, 2552, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 169 และมาตรา 170.

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ¹⁵ แต่จากข้อเท็จจริงพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บังคับใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 โดยในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัยได้ แต่ทั้งนี้ต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้”¹⁶ จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญต้องการให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดระยะเวลาว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้คือภายในวันที่ 24 สิงหาคม 2551 แต่ปรากฏเมื่อระยะเวลาล่วงเลยมามากกว่า 7 ปี ก็ยังไม่มีมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาใช้บังคับในการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่เพียงการออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ออกมาบังคับใช้เป็นการชั่วคราวเท่านั้นตามบทเฉพาะกาลมาตรา 300 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งปัญหาการที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาเป็นของตนเองนั้น ไม่ใช่เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญละเลยไม่ดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในฐานะที่ศาลมีอำนาจเสนอได้ตามมาตรา 142 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งแท้จริงแล้วศาลรัฐธรรมนูญได้ยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. (ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นผู้เสนอ) เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว 2 ครั้ง โดยครั้งแรกประธานศาลรัฐธรรมนูญ (นายชัช ชลวร) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2551¹⁷ ซึ่งอยู่ในกรอบระยะเวลาดำเนินการหนึ่งปีตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล โดยเป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 23 จะต้องพิจารณา เมื่อมีการบรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วกลับไม่ปรากฏว่าได้มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายใช้บังคับแต่อย่างใด จนกระทั่งยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2554 และมีการเลือกตั้งทั่วไปจนได้สภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 24 ศาลรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งในช่วง

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 216 วรรคหก.

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 300 วรรคท้าย.

¹⁷ หนังสือศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ศร 0001/380 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2551 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. (เสนอ โดย นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ) .

เดือนมีนาคม 2555 แต่ด้วยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีการเพิ่มเติมเรื่องพนักงานคดีศาลรัฐธรรมนูญ และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง แต่ปรากฏอีกว่าเมื่อได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวตั้งแต่ปี 2555 จนกระทั่งมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556 นายกรัฐมนตรี ยังไม่ได้พิจารณาให้คำรับรองหรือไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแต่อย่างใด เป็นเหตุให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในระเบียบวาระการประชุมเพื่อเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับหลักการได้ จนกระทั่งยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตกไปอีกเป็นครั้งที่สอง กรณีเช่นนี้เห็นว่า การที่นายกรัฐมนตรีไม่พิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจเสนอได้ตามมาตรา 142 วรรคหนึ่ง (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่อาจตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จได้ตามระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดและล่วงเลยเวลามาจนกระทั่งมีการยกเลิกการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 กรณีเช่นนี้จะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กว่า 7 ปี ที่ผ่านมา กระบวนการนิติบัญญัติไม่สามารถตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้เลย ด้วยมีสาเหตุสำคัญมาจากการที่นายกรัฐมนตรียังไม่มีการพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินฉบับนี้ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขหรือกรอบระยะเวลาในการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรี จึงเป็นดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีที่จะให้คำรับรอง หรือไม่ให้คำรับรอง หรือยังไม่พิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินอย่างไรก็ได้ ซึ่งไม่น่าจะถูกต้อง กรณีเช่นนี้ย่อมอาจถือได้ว่าการที่นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินฉบับหนึ่งฉบับใดเป็นเสมือนการใช้อำนาจฝ่ายบริหารไปยับยั้งการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติวิธีการหนึ่งด้วย

กรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่มีการพิจารณาให้คำรับรองพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินมิได้ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังเป็นอุปสรรคในการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยการเข้าชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 10,000 คนอีกด้วย โดยข้อเท็จจริงพบว่ามีร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อไม่น้อยกว่า 10,000 คน เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่ด้วยเป็นร่างพระราชบัญญัติ

เกี่ยวกับการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องเสนอนายกรัฐมนตรีให้คำรับรองเสียก่อนที่จะนำมาบรรจุระเบียบวาระสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา โดยพบว่า ในระหว่างที่มีสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 24 ประชาชนได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งนายกรัฐมนตรียังไม่ได้พิจารณาให้คำรับรองจำนวน 12 ฉบับ¹⁸ จนกระทั่งมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 24 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556 ตกไปทั้งหมด กรณีดังกล่าวไม่แตกต่างจากปัญหาการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ที่ไม่ได้รับการพิจารณาให้คำรับรองจากนายกรัฐมนตรีจนกระทั่งกฎหมายตกไปด้วยเหตุยุบสภาผู้แทนราษฎร กรณีเช่นนี้ย่อมเป็นการตัดสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตั้งแต่ต้นทาง ไม่ว่าจะเป็นครณีที่ถือว่านายกรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของภาคประชาชนหรือไม่ก็ตาม แต่ก็เป็นครณีที่แสดงให้เห็นโดยชัดแจ้งแล้วว่า กรณีนายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เป็นผลให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองด้วยวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีปัญหา หากปล่อยไว้เช่นนี้กระบวนการขับเคลื่อนของภาคประชาชนจะไม่เกิดความเข้มแข็งและไม่สามารถเสนอเจตจำนงในการมีกฎหมายหรือการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายตามความต้องการของตนเองได้อย่างที่รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสไว้ให้นับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา

กรณีเช่นนี้เห็นว่า การเปิดช่องทางหรือให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จะเป็นช่องทางที่เป็นความหวังของประชาชนได้ ต้องแก้ไขปัญหาคอขวดบางประการเพื่อให้เกิดการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริง โดยกรณีพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรีนั้นเห็นว่า ควรมีการกำหนดระยะเวลาไว้ ซึ่งอาจไม่ต้องกำหนดไว้เร่งรัดเกินไป เนื่องจากกระบวนการทางปฏิบัติของรัฐบาล เมื่อได้รับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจากประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะมีขั้นตอนปฏิบัติของฝ่ายบริหารในการพิจารณา กล่าวคือ ขั้นแรกต้องส่งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณา หากส่วนราชการเห็นว่าไม่ควรให้คำรับรอง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะแจ้งให้นายกรัฐมนตรี

¹⁸ สุณี ไชยรส. รองประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. *สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) และ ครม. กับบทบาทสานต่อเจตนารมณ์ร่างกฎหมายเข้าชื่อของประชาชน*. สืบค้น 21 สิงหาคม 2557, จากเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย <http://www.lrct.go.th/th/?p=12150>.

พิจารณาไม่ให้นำรับรองก่อนแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบต่อไป แต่กรณีที่ส่วนราชการ เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีว่าควรให้นำรับรอง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี จะเสนอ คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) พิจารณาให้ความเห็นชอบ หาก คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรเห็นควรให้นำรับรอง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี จะแจ้งมติคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา หาก คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามมติคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรให้ลงนามรับรอง นายกรัฐมนตรีก็จะลงนามให้นำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินดังกล่าว แล้วจึงเสนอต่อ สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป¹⁹

จากกระบวนการพิจารณาให้นำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเห็นได้ว่า มีขั้นตอนหลายขั้นตอนก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะให้นำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ฉบับใดฉบับหนึ่ง ซึ่งต้องผ่านความเห็นของส่วนราชการ คณะกรรมการประสานงานสภา ผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจึงจะให้นำรับรองได้ ขั้นตอนของทางราชการเช่นนี้ เป็นอุปสรรคในการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นอย่างมาก แต่ด้วย หลักการริเริ่มทางการเมืองคลังเป็นของรัฐ ขั้นตอนการพิจารณาเหล่านี้จึงเป็นเรื่องสำคัญที่มีเหตุผลรับฟัง ได้ว่าเหตุใดต้องกำหนดกระบวนการกลั่นกรองไว้หลายขั้นตอน แต่อย่างไรก็ตาม แต่ละ กระบวนการควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาเพื่อมิให้เป็นข้อจำกัดในการกระบวนการพิจารณา ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน เพราะหากเป็นกรณีนายกรัฐมนตรีพิจารณาไม่ให้นำรับรอง ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะแจ้งให้ตัวแทนประชาชนผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติทราบต่อไป กรณีเช่นนี้ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติอาจนำร่างไปพิจารณาทบทวน โดยอาจปรับปรุงในส่วนที่ เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เกิดความเหมาะสมยิ่งขึ้น หรือตัดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้ ใช้จ่ายเงินของรัฐออกไปเพื่อมิให้ถูกตีความว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งจะทำให้ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้ทันทีโดยไม่ต้องรอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี แต่เมื่อไม่มี การกำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาและไม่มีกรพิจารณาใดๆ จากนายกรัฐมนตรี ประชาชน ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติย่อมไม่อาจทราบได้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอไปนั้นมีข้อขัดข้อง ประการใด สมควรมีการแก้ไขปรับปรุงอย่างไรเพื่อให้สามารถเดินหน้าเสนอสภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาได้

ฉะนั้น จึงเห็นว่าควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาให้นำรับรองของ นายกรัฐมนตรีกรณีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

¹⁹ ปัญหาการเสนอร่างกฎหมายในระบบกฎหมายไทย (น. 108-109). เล่มเดิม.

เข้าชื่อเสนอ หรือแม้แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็ตาม ทั้งนี้ การกำหนดกรอบระยะเวลาดังกล่าวต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ที่ฝ่ายบริหารจะมีระยะเวลาเพียงพอในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินอย่างรอบคอบ จึงเสนอให้กำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรีเป็นเวลาไม่เกิน 180 วัน นับแต่ได้รับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจากประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยเห็นว่าขั้นตอนการพิจารณาของส่วนราชการ ขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และขั้นตอนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี รวม 3 ขั้นตอน ควรใช้เวลาในการพิจารณาไม่เกินขั้นตอนละ 60 วัน ซึ่งเป็นกรอบระยะเวลาเดียวกับที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วภายใน 30 วัน และขยายได้อีกไม่เกิน 30 วัน รวมเป็น 60 วัน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นกรอบเวลามาตรฐานเดียวกัน และหากฝ่ายบริหารและนายกรัฐมนตรีไม่อาจพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาโดยไม่ต้องรอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี กรณีเช่นนี้นอกจากจะเป็นการลดปัญหาอุปสรรคในกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชน กรณีมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแล้ว ยังเป็นการเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารและนายกรัฐมนตรีได้ให้ความสำคัญกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดอีกด้วย

4.3 วิเคราะห์ปัญหาการพิจารณาลงมติรับหลักการของร่างกฎหมายโดยไม่รอร่างกฎหมายที่เตรียมเสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ว่าฉบับใดต่างให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างกฎหมายในฐานะที่เป็นองค์กรทางนิติบัญญัติ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรศูนย์รวมของตัวแทนประชาชนในทางการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เข้ามาทำหน้าที่ในรัฐสภาก็เป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละพื้นที่หรือแต่ละระบบแล้ว แต่รัฐธรรมนูญจะกำหนดมีรูปแบบใดบ้าง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อ ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกระบบนี้ถือเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบแบ่งเขตเลือกตั้งแม้จะถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนในพื้นที่เขตเลือกตั้งเขตหนึ่งเขตใด แต่เมื่อรวมกันเป็นสภาผู้แทนราษฎรแล้วย่อมถือว่าเป็นสภาตัวแทนของประชาชน การทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร

ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการใช้อำนาจอื่นใดตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ต้องกระทำในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน ดังที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย²⁰ ดังนั้นการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนประชาชนชาวไทยจึงต้องอยู่บนพื้นฐานแห่งการแสดงเจตนาที่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์หรือเจตจำนงของประชาชนที่แสดงออกผ่านกลไกหรือช่องทางต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้

ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นพบว่า ในระหว่างที่ประชาชนได้ริเริ่มกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรืออยู่ระหว่างการรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย กลับมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติในลักษณะทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน โดยเฉพาะกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็วกล่าวคือ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้เสนอร่างพระราชบัญญัติใดแล้ว คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรหรือวิปรัฐบาล (Whip) จะทำหน้าที่กลั่นกรองและจัดลำดับความสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาตามขั้นตอนซึ่งในกระบวนการดังกล่าวนี้ภาคประชาชนไม่อาจเข้าถึงข้อมูลหรือรับรู้ความเคลื่อนไหวในการดำเนินการใดๆ และเมื่อร่างพระราชบัญญัติที่วิปรัฐบาลได้จัดลำดับและเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการบรรจุร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีไว้ในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นเรื่องเสนอใหม่ เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับหลักการในวาระแรก ซึ่งร่างพระราชบัญญัติบางฉบับเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาของบทบัญญัติในลักษณะทำนองเดียวกันกับร่างที่ภาคประชาชนกำลังเริ่มดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งกระบวนการของภาคประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติก็มีขั้นตอนที่ยู่ยากหลายขั้นตอนพอสมควร กล่าวคือ เมื่อจะดำเนินการริเริ่มการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องมีผู้ริเริ่มไม่น้อยกว่า 20 คน แจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือ พร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติ บันทึกหลักการ บันทึกเหตุผล บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ และรายชื่อของผู้ริเริ่มจำนวน 20 คน พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 149 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 122.

เพื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรจะได้พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติที่กำลังจะดำเนินการเข้าชื่อเสนอนั้นมีหลักการและเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ หากไม่เกี่ยวข้อง ประธานรัฐสภาต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบและส่งเรื่องคืน ซึ่งจะยังไม่อาจไปดำเนินการรวบรวมรายชื่อให้ครบ 10,000 รายชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ แต่ต้องแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้เป็นผู้ริเริ่มมีหลักการและเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเสียก่อน แล้วยื่นต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณาอีกครั้ง เมื่อประธานรัฐสภาไม่ส่งร่างพระราชบัญญัติคืนภายในสิบห้าวัน ผู้ริเริ่มจึงจะไปดำเนินการชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้มาร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งกระบวนการชักชวนเพื่อให้มาลงลายมือชื่อนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย และกว่าจะได้รายชื่อครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็อาจใช้ระยะเวลายาวนาน และหากรวบรวมรายชื่อได้ครบตามจำนวนแล้วและเสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณาแล้ว หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรองเสียก่อน จึงจะส่งบรรจุร่างพระราชบัญญัติที่มาจากกรเข้าชื่อของประชาชนไว้ในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอให้พิจารณารับหลักการในวาระแรก ซึ่งกระบวนการพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรีก็ยังมีประเด็นปัญหาที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้ว ซึ่งไม่อาจคาดหมายได้ว่านายกรัฐมนตรีจะให้คำรับรองเมื่อใด ดังนั้น กว่าที่ร่างพระราชบัญญัติโดยการเข้าชื่อของประชาชนจะได้รับบรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณารับหลักการในวาระแรกนั้น สภาผู้แทนราษฎรอาจมีการพิจารณารับหลักการร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอ หรือที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงชื่อร่วมกันเสนอไปแล้ว ซึ่งเมื่อมีการรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งไปแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะไม่พิจารณารับหลักการร่างพระราชบัญญัติอื่นที่มีหลักการและเนื้อหาทำนองเดียวกันอีก จนกว่าร่างพระราชบัญญัติที่รับหลักการไปแล้วนั้นจะผ่านความเห็นชอบและตราเป็นกฎหมายบังคับใช้ หรือตกไปด้วยเหตุที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบในวาระที่สาม หรือวุฒิสภายับยั้งร่างพระราชบัญญัติในวาระแรก หรือกรณียุบสภาผู้แทนราษฎร กรณีเช่นนี้จึงจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการและเนื้อหาทำนองเดียวกันได้ใหม่อีกครั้งหนึ่ง

ประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นเห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงด้วยการร่วมกันแสดงเจตนาเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว รัฐสภาในฐานะองค์กรมีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควรเปิดโอกาสให้ร่างพระราชบัญญัติของภาคประชาชนได้เข้าสู่การพิจารณา ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดขั้นตอนไว้ชัดเจนแล้วว่า หากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ประสงค์จะเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาพิจารณา ต้องมีผู้ริเริ่มจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดให้มีการรวบรวมรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยต้องแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติที่จะดำเนินการเข้าชื่อเสนอ ดังนั้น หากประชาชนมีความริเริ่มที่จะเสนอกฎหมาย ประธานรัฐสภาย่อมทราบความเจตจำนงของประชาชนอยู่แล้วเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ผู้ริเริ่มต้องแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเสียก่อน เมื่อประธานรัฐสภาทราบความแล้วร่างพระราชบัญญัติเรื่องหนึ่งที่อยู่ในกระบวนการเข้าชื่อเสนอ กฎหมายของประชาชน หากในขณะนั้นคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา โดยเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการและเนื้อหาทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างดำเนินการเข้าชื่อของประชาชน ประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นประธานรัฐสภาโดยตำแหน่งมีอำนาจในการสั่งบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ควรใช้อำนาจโดยการยังไม่สั่งบรรจุร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาที่มีหลักการและเนื้อหาทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการดำเนินการเข้าชื่อของประชาชน หรืออยู่ระหว่างกระบวนการตรวจสอบเอกสาร หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรีกรณีร่างพระราชบัญญัติของประชาชนเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เมื่อใดก็ตามที่ร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในกระบวนการเข้าชื่อของประชาชนได้มีการดำเนินการเรียบร้อยแล้วและเสนอต่อประธานรัฐสภาตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 แล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงจะดำเนินการบรรจุร่างพระราชบัญญัติของประชาชนไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีหรือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้การแสดงเจตจำนงของประชาชนได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาเช่นเดียวกับเจตจำนงของคณะรัฐมนตรีหรือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยโครงสร้างของรัฐสภาที่ผ่านมาประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาโดยตำแหน่ง²¹ และด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับแต่งตั้งจากมติของสภาผู้แทนราษฎรต้องได้รับมติเสียงข้างมากจากสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเสียงข้างมากดังกล่าวนี้จะเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล อันเนื่องมาจากการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยใช้ระบบรัฐสภา ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงมีแนวโน้มและทิศทางไปในแนวทางเดียวกับทิศทางหรือนโยบายของคณะรัฐมนตรีอยู่แล้ว โดยทางปฏิบัติของการทำงานร่วมกันระหว่าง

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 91 วรรคหนึ่ง และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 89 วรรคหนึ่ง.

คณะรัฐมนตรีกับประธานสภาผู้แทนราษฎร จะมีคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ประสานงานและสื่อสารแนวทางการทำงานของคณะรัฐมนตรีให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลทราบอยู่แล้ว ซึ่งรวมถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรที่มีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลด้วยเช่นกัน การปล่อยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรใช้ดุลพินิจอย่างเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวโดยไม่เงื่อนไขของกฎหมายใดควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวย่อมไม่เหมาะสมอันนำไปสู่การไม่ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมาย

ฉะนั้น จึงควรมีการพิจารณากำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาสั่งบรรจุหรือไม่บรรจุร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเห็นชอบในหลักการวาระแรก ในระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัติของผู้ริเริ่มอยู่ในระหว่างการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย หรืออยู่ในระหว่างการตรวจสอบเอกสารหลักฐาน หรืออยู่ในระหว่างการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเห็นว่าควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยเมื่อประธานรัฐสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยบันทึกหลักการ เหตุผล และวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ พร้อมด้วยรายชื่อของผู้ริเริ่มการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ตามมาตรา 6 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 แล้ว ประธานรัฐสภาในฐานะประธานสภาผู้แทนราษฎรจะสั่งบรรจุร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีหรือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฉบับอื่นที่มีหลักการและเนื้อหาในทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการดำเนินการเข้าชื่อของประชาชนมิได้ เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติของประชาชนไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เสนอได้ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้ หรือไม่ได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน กรณีเช่นนี้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงจะสั่งบรรจุร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีหรือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้เลยโดยไม่ต้องรอร่างพระราชบัญญัติของประชาชน

ข้อเสนอข้างต้นนี้ เป็นการเพิ่มกลไกการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองโดยตรงในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ที่ทำให้กลไกอื่นที่เป็นปัญหาในเรื่องการใช้สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้รับการแก้ไข้ปัญหาไปด้วย เช่น หากร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ตราบใดที่นายกรัฐมนตรียังไม่ให้คำรับรอง ร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีย่อมไม่อาจเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณารับหลักการได้ อันเป็นการบังคับโดยอ้อมให้นายกรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในฝ่ายบริหารให้

เร่งดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของประชาชนกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ การเงิน โดยไม่ละเลยจนทำให้เจตจำนงของประชาชนไม่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของฝ่าย นิติบัญญัติ หรือในกรณีร่างพระราชบัญญัติของประชาชนอยู่ระหว่างการดำเนินการรวบรวมรายชื่อ เสนอ หากกลไกของรัฐช่วยส่งเสริมให้สามารถรวบรวมรายชื่อของประชาชนได้รวดเร็วตามจำนวน ที่กฎหมายกำหนด ก็จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีถูกเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติของประชาชนได้เร็วขึ้น ฉะนั้น การแก้ไขปัญหาในประเด็น ดังกล่าวเป็นกลไกที่ส่งเสริมให้กลไกอื่นที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติโดยการเข้าชื่อของประชาชน ได้รับการแก้ไขปัญหาไปในตัวอีกด้วย

4.4 วิเคราะห์ปัญหาการลงมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ด้วยอำนาจนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภาที่ประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การทำหน้าที่ของทั้งสองสภาจึงอยู่บนหลักการพื้นฐานของความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อย่างใดๆ ต้องพิจารณาถึงประโยชน์และความต้องการของ ประชาชนเป็นที่ตั้งด้วย

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรจะแบ่งออกเป็น 3 วาระ คือ วาระรับหลักการ วาระพิจารณารายมาตรา โดยอาจแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พระราชบัญญัตินับใดฉบับหนึ่งเป็นการเฉพาะ และวาระให้ความเห็นชอบซึ่งเป็นวาระขั้นสุดท้าย ของการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป เมื่อร่างพระราชบัญญัติ ฉบับใดเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว หากจะได้รับการพิจารณาในวาระต่อไปจนถึง การพิจารณาของวุฒิสภา ต้องผ่านความเห็นชอบในหลักการของสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน ซึ่งการ ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กฎหมายไม่ อาจบัญญัติบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเลือกทางใดทางหนึ่งได้ มิเช่นนั้นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นเพียงเครื่องจักรที่ไม่อาจใช้ความคิดหรือดุลพินิจตัดสินใจในเรื่องทาง การเมืองที่เป็นประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนได้

อย่างไรก็ตาม กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระแรกเป็นเพียงจุดเริ่มต้น ภายหลังจากที่กระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติของประชาชนได้ดำเนินการเข้าชื่อเสนอ กฎหมายเป็นผลสำเร็จจนได้รับการบรรจุไว้ในระเบียบวาระของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอสภา ผู้แทนราษฎรพิจารณา แต่การใช้สิทธิของประชาชนทางการเมืองโดยตรงในการเข้าชื่อเสนอ กฎหมายมิได้เพียงร่วมกันเข้าชื่อและเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาแล้วเสร็จไป กระบวนการ มีส่วนร่วมของประชาชนจะประสบความสำเร็จได้อย่างแท้จริง ย่อมหมายถึงรัฐสภาได้เห็นชอบร่าง

พระราชบัญญัติที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอ แต่ก็ปรากฏให้เห็นเป็นที่ชัดเจนว่า เมื่อประชาชนได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว มิได้หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติทุกเรื่องจะได้รับการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรเสมอไป ดังเช่นร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นางสาววิไลวรรณ แซ่เตีย กับประชาชนผู้สิทธิเลือกตั้ง เป็นผู้เสนอ) ถูกสภาผู้แทนราษฎรตีตกด้วยการลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ทั้งที่ร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีกับร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่หลักการและเนื้อหาทำนองเดียวกัน แม้ว่าอาจมีความแตกต่างกันบ้างในบางประเด็น แต่หาใช่สาระสำคัญถึงกับต้องลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับประชาชน เป็นเหตุให้ร่างดังกล่าวตกไป อันเป็นการยับยั้งเจตจำนงของประชาชนด้วยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ประเด็นดังกล่าวนอกจากจะทำให้ร่างพระราชบัญญัติของประชาชนไม่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติไปจนตลอดสายแล้ว กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในชั้นพิจารณารายมาตราที่สิ้นสุดไปด้วย เนื่องจากตัวแทนของภาคประชาชนจะไม่มีสิทธิได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรื่องนั้นในสัดส่วนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และนอกจากนี้ เจตจำนงหรือเจตจำนงของประชาชนที่ถ่ายทอดผ่านออกมาเป็นร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาก็จะไม่ถูกนำไปพิจารณาและบัญญัติไว้ในกฎหมาย เพราะถือว่าร่างนั้นตกไปแล้วด้วยมติสภาผู้แทนราษฎร กรณีเช่นนี้เป็นปัญหาอุปสรรคอย่างมากในกระบวนการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพราะไม่อาจนำเจตจำนงของประชาชนไปบัญญัติไว้ในกฎหมายได้ และเมื่อตกไปแล้วก็ไม่อาจนำเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรได้อีกจนกว่าร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอจะผ่านความเห็นชอบและตราเป็นกฎหมาย ประชาชนจึงจะริเริ่มดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายใหม่อีกครั้งเพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่เพิ่งผ่านการพิจารณาของรัฐสภา

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วพบว่า ในกรณีสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งฉบับใดของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อลงมติอีกครั้งหนึ่งว่าจะเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีฉบับนั้นหรือไม่ หากว่าร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา²² ย่อมแสดงให้เห็นว่าแม้ร่างพระราชบัญญัติของ

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 145.

คณะรัฐมนตรีจะไม่ได้ได้รับความเห็นชอบหรือถูกลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติซึ่งจะมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป แต่รัฐธรรมนูญก็ยังมีช่องทางที่เปิดโอกาสให้นำร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นกลับมาพิจารณาลงมติอีกครั้งโดยที่ประชุมใหญ่รัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่พบว่าไม่เปิดโอกาสให้กับร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเหมือนเช่นกรณีร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี ทั้งที่สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิไว้เช่นเดียวกัน และกระบวนการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนนั้นไม่ใช่เรื่องที่ทำเนียบการทำได้โดยง่ายกว่าประชาชนจะสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาได้นั้นมีกระบวนการและขั้นตอนจำนวนมาก แต่เมื่อใดที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติของประชาชนแล้ว ก็ถือว่าตกไปทันที หากยังประสงค์จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นอีกครั้ง ต้องริเริ่มกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ใหม่ทั้งหมดซึ่งมีวิธีการและขั้นตอนยุ่งยากที่สมควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงดังที่ได้วิเคราะห์และเสนอแนะไปแล้วแต่ต้น

จากการศึกษากระบวนการนิติบัญญัติในต่างประเทศทั้งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสหรัฐอเมริกาพบว่า ในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรืออาจเรียกว่าได้อีกประการหนึ่งว่าเป็นกระบวนการเรียกร้องของประชาชนเพื่อให้มีกฎหมาย (Initiative Process) เมื่อได้มีการดำเนินการรวบรวมรายชื่อครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว แต่หากรัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยกับชื่อเรียกร้องของประชาชน กรณีเช่นนี้ชื่อเรียกร้องของประชาชนต้องเข้าสู่กระบวนการลงประชามติ (Referendum) หรือในบางรัฐแม้สภาจะเห็นชอบด้วยกับชื่อเรียกร้องของประชาชนจำนวน ก็ยังคงต้องเข้าสู่กระบวนการลงประชามติเช่นกัน ถือเป็นกระบวนการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในเรื่องของประชาชนโดยประชาชนเอง

ประเด็นปัญหากรณีสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอที่ได้วิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อประชาชนจำนวนหนึ่งแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันเสนอกฎหมายแล้วก็ควรเปิดโอกาสให้ร่างกฎหมายของประชาชนได้รับการพิจารณาต่อไป โดยในขั้นแรกหากสภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน ควรให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาอีกครั้งเช่นเดียวกับกรณีที่ให้รัฐสภาพิจารณายืนยันร่างพระราชบัญญัติอยู่ในนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากมีเสียงสนับสนุนจากวุฒิสภาเห็นชอบหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติของประชาชนแล้ว โอกาสที่ร่างพระราชบัญญัติของประชาชนจะเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติย่อมเกิดขึ้นได้โดยอาศัยกลไกของรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้จริง อันจะนำไปสู่กระบวนการมีส่วนร่วมของตัวแทนภาคประชาชนในการเข้าไปเป็นกรรมาธิการเพื่อผลักดันร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อไป

นอกจากนี้ เห็นควรให้นำหลักเรื่องอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของประชาชนของต่างประเทศมาปรับใช้ โดยกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ได้รับความเห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติของประชาชนตกไป ให้นำร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นกลับไปถามความต้องการของประชาชนโดยการลงประชามติ เพื่อให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจที่แท้จริงเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่าต้องการมีกฎหมายหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยยึดร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นหลักหรือไม่ ซึ่งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสหรัฐอเมริกาต่างได้นำหลักการนี้มาใช้ในเรื่องนี้

แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยกระบวนการลงประชามติค่อนข้างมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและใช้งบประมาณจำนวนมาก หากปล่อยให้มีการลงประชามติบ่อยครั้งจะทำให้เกิดภาระด้านงบประมาณและภาระด้านการบริหารจัดการหลายด้าน จึงเห็นว่ากระบวนการทำประชามติกรณีร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการหรือไม่เห็นด้วย อาจจัดให้มีการลงประชามติปีละ 1 ครั้ง หรืออย่างน้อยที่สุดคือจัดให้มีการลงประชามติในคราวที่จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะเป็นเวลาไม่เกินสี่ปีที่ร่างพระราชบัญญัติของประชาชนจะถูกยับยั้งโดยสภาผู้แทนราษฎร หากผ่านความเห็นชอบจากการทำประชามติ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็จะได้กลับเข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภาอีกครั้งในฐานะร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอโดยผ่านความเห็นชอบจากประชาชนเสียงส่วนใหญ่แล้วถือว่าสมควรได้รับการพิจารณาตราเป็นกฎหมายต่อไป

ดังนั้น จึงเสนอให้กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้มีการรวบรวมรายชื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาแล้ว หากร่างพระราชบัญญัตินั้นสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาว่าเห็นควรรับร่างพระราชบัญญัติของประชาชนไว้พิจารณาหรือไม่ และหากรัฐสภายังมีมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติของประชาชนไว้พิจารณา ให้นำร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นกลับไปถามประชาชนว่าควรให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนหรือไม่ โดยผ่านการลงประชามติ ซึ่งถือเป็นกระบวนการตัดสินใจขั้นสุดท้าย (Final) โดยประชาชนทั่วประเทศ อันเป็นกลไกการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการเสนอกฎหมายโดยประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมชัดเจนมากยิ่งขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา