

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ
คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.....

๑. ความเป็นมา

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๓ ได้บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ นอกจากนั้นยังกำหนดให้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติ และคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย

บทบัญญัติดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ มาตรา ๑๗๐ ซึ่งเดิมกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ ยังได้บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนสามารถเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้อีกด้วย การเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญในการเสนอร่างพระราชบัญญัติและญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนผ่านกระบวนการนิติบัญญัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ประกอบกับได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ประสบปัญหาหลายประการที่ทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวไม่บรรลุผลเท่าที่ควร

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.... ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณารวมทั้งสิ้น ๔ ฉบับ ประกอบด้วยร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ....(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.... (นายวิชัย ล้ำวิสุทธิ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ....(นายภูมิ มูลศิลป์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๑๐,๗๕๑ คน เป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ..... (นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๑๒,๔๔๖ คน เป็นผู้เสนอ)

ดังนั้น เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ..... ทั้งสี่ฉบับดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงได้มีความเห็นและข้อเสนอแนะต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ... เสนอต่อประธานรัฐสภา^๑ ประธานวุฒิสภา^๒ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ โดยได้ศึกษาเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ..... ทั้งสี่ฉบับ ประกอบกับการรับฟังความคิดเห็นจากตัวแทนผู้เสนอกฎหมายทั้งสองฉบับ ประชาชนผู้เข้าชื่อกฎหมายฉบับอื่นๆ และนักวิชาการ โดยมีประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) ควรกำหนดให้ประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายระบุหมายเลขประจำตัวประชาชนสิบสามหลักลงในแบบฟอร์มลงลายมือชื่อโดยไม่จำเป็นต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือเอกสารอื่นๆ ประกอบ

(๒) ประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายควรมีสิทธิเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(๓) ควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิขอให้กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเข้ามาสนับสนุนค่าใช้จ่ายในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน

(๔) ควรกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อให้ชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด

(๕) ควรกำหนดให้ประธานรัฐสภามีหน้าที่ส่งหนังสือยืนยันการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไปยังประชาชนที่มีรายชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามภูมิลำเนาหรือที่อยู่ปัจจุบันที่ได้แจ้งไว้ในเอกสารแสดงความจำนงที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมาย อันเป็นการอำนวยความสะดวกเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในกรณีที่ดินตนเองมิได้เป็นผู้เข้าร่วมในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยกำหนดให้เป็นอีกช่องทางหนึ่งนอกเหนือจากการประกาศไว้ตามสถานที่ราชการ

(๖) ควรกำหนดให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนเกี่ยวกับการเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดนับจากที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อเป็นการเร่งรัดให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายโดยเร็ว

(๗) การพิจารณาร่างกฎหมายของภาคประชาชนมักมีความล่าช้าซึ่งเกิดจากการบรรจุวาระการพิจารณาล่าช้า การเลื่อนการพิจารณาออกไปเรื่อยๆ รวมทั้งหากมีการยุบสภาหรืออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง รัฐบาลอาจไม่ยืนยันและขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายภาคประชาชนนั้นต่อในสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่หลังการเลือกตั้ง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่าควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นดังต่อไปนี้

๗.๑) ควรกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนว่าต้องให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เช่น ไม่เกิน ๒ สมัยประชุม เป็นต้น

^๑ หนังสือที่ คปก.๖๗/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.....

^๒ หนังสือที่ คปก. ๖๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.....

๗.๒) ควรกำหนดให้ถือว่าร่างกฎหมายของภาคประชาชนต้องได้รับการพิจารณา โดยเร็วไม่ว่าจะมีร่างของรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอขึ้นมาประกบตามธรรมเนียมปฏิบัติหรือไม่ก็ตาม

๗.๓) ในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร หรืออายุของสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลง ให้คณะรัฐมนตรีสอบถามตัวแทนประชาชนที่เสนอเข้าชื่อเสนอกฎหมายว่าจะยืนยันให้รัฐสภา พิจารณาร่างกฎหมายนั้นต่อไปในสมัยการประชุมครั้งต่อมาหลังการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๓ หรือไม่ภายในกำหนดเวลา ๖๐ วัน ซึ่งหากมีการยืนยันเช่นนั้นแล้ว รัฐสภาควรเร่งพิจารณาต่อไป

(๘) ควรกำหนดให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเข้า เป็นกรรมาธิการวิสามัญของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวจำนวนไม่น้อยกว่า จำนวนหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด อันเป็นหลักการเกี่ยวกับการเข้าชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิ เลือกตั้งเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ

(๙) ไม่ควรกำหนดฐานความผิดและบทลงโทษ เนื่องจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นสิทธิ ตามรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายเพื่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและหากมีการกระทำความ ผิดอันมีเหตุมาจากการแสดงเอกสารหลักฐานในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็เป็นความผิดตามประมวล กฎหมายอาญาที่มีอยู่แล้ว

๒. การดำเนินการ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ศึกษารายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.... โดยจัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นจาก ผู้แทนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งสองฉบับ นักวิชาการ และประชาชนที่ใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ฉบับต่างๆ ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๕๕ ณ โรงแรมที่เค พาเลซ พบว่า ร่างพระราชบัญญัติว่า ด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ... ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ มีสาระสำคัญไม่ สอดคล้องกับร่างกฎหมายที่เข้าชื่อโดยประชาชนทั้งสองฉบับ และร่างกฎหมายที่เสนอโดยนายวิชัย ล้ำวิสุทธิ กับคณะ รวมทั้งบันทึกและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งบทบัญญัติบางมาตราอาจเป็น อุปสรรคและไม่เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนผ่าน กระบวนการนิติบัญญัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑. การเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบหลักการและเนื้อหาเกี่ยวกับ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ... ซึ่งผ่านการพิจารณาของ คณะกรรมาธิการวิสามัญ กำหนดให้ต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน เพื่อ ดำเนินการจัดให้มีการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือ พร้อมด้วยเอกสาร ประกอบด้วยบันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผลในการเสนอร่าง พระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติที่แบ่งเป็นรายมาตรา และมีบทบัญญัติที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะ

ตรากฎหมายในเรื่องใด บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ และรายชื่อผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๒๐ คน พร้อมด้วยสำเนาบัตรประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุหรือหลักฐานอื่นๆ ของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนและมีหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนของผู้นั้นยอมเป็นการกำหนดขั้นตอนเกินความจำเป็นให้แก่ประชาชนซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็มีได้กำหนดขั้นตอนเช่นนี้

๒. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ... ซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญ ไม่มีบทบัญญัติที่เปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.... ที่เสนอโดยนายวิชัย ล้ำวิสุทธิ กับคณะร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ... ที่เสนอโดยนายภูมิ มูลศิลป์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๑๐,๗๕๑ คน และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.... ที่เสนอโดยนายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๑๒,๔๔๖ คน ได้กำหนดบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวนี้ไว้อย่างชัดเจน

๓. การกำหนดให้มีองค์กรสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ... ซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญ กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน แต่ไม่มีบทกำหนดให้หน่วยงานใดให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน

๔. การตรวจสอบรายชื่อผู้ที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ... ซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญ กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบเอกสารและรายชื่อ แล้วประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และจัดเอกสารไว้เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ประชาชนร้องคัดค้านในกรณีที่ตนเองไม่ได้เข้าร่วมลงชื่อเสนอกฎหมาย เป็นการกำหนดวิธีการและขั้นตอนในการตรวจสอบรายชื่อและร้องคัดค้านรายชื่อที่เป็นภาระแก่ประชาชนและไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่ายและไม่สะดวกอีกด้วย

๕. กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเกี่ยวกับการเงิน

ในกรณีที่มีคำวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นเกี่ยวกับการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรองก่อนดำเนินการให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป โดยไม่มีการกำหนดระยะเวลาให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง ทำให้การเสนอกฎหมายของประชาชนมีความล่าช้า หรือเป็นเหตุให้ตกไปไม่สามารถเสนอให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนต่อไปได้

๖. การเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน สามารถเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ แต่การเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ต้องไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ โดยให้นำหลักการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งหมื่นรายชื่อมาใช้บังคับกับการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย แต่ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดกำหนดให้ผู้เข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเข้าร่วมเป็นกรรมการวิสามัญจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเช่นเดียวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติของประชาชน

๗. บทกำหนดโทษ

กำหนดความผิดและอัตราโทษสำหรับความผิดฐานให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งริเริ่มเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ความผิดฐานหลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคามเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย รวมทั้งความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในเอกสาร หรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอม เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่แท้จริง

การกำหนดบทกำหนดโทษทางอาญาในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนนอกจากจะไม่เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎหมายของประเทศแล้ว ยังอาจเป็นการขัดขวางและเป็นอุปสรรคในการตื่นรู้ของประชาชนที่จะเข้าร่วมทางการเมืองอย่างแข็งขันอีกด้วย

๓. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้รวบรวม ศึกษา สังเคราะห์ความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ..... ซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ จึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

๓.๑ การกำหนดให้มีผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายจำนวน ๒๐ คน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า ไม่ควรกำหนดให้มีผู้ริเริ่มจำนวน ๒๐ คน เป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย เพื่อเสนอให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติว่ามีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากตามมาตรา ๖ กำหนดให้มีผู้ริเริ่มจำนวน ๒๐ คน ทำหน้าที่ในการพัฒนาร่างพระราชบัญญัติจนเป็นร่างกฎหมายที่สมบูรณ์แล้ว หรือหากจะแก้ไขร่างกฎหมายที่เสนอต้องดำเนินการก่อนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเท่านั้น (มาตรา ๖ วรรค ๔) ดังนั้นกระบวนการและขั้นตอนดังกล่าวจึงเป็นการตัดตอนและลดทอนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งร่วมลงชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติรายอื่นๆ ซึ่งควรมีโอกาสเข้าร่วมในการพัฒนากฎหมายตั้งแต่เริ่มต้นอย่างกว้างขวางมากที่สุด เพื่อให้ร่างกฎหมายที่เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณานั้น สะท้อนเจตจำนงในการร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๑๐,๐๐๐ คน อย่างแท้จริง และเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มิใช่มีส่วนร่วมเพียง “การร่วมลงชื่อ” เท่านั้น ประกอบกับประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือเพื่อจัดทำร่างกฎหมายให้แก่ประชาชน ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวย่อมมีความสามารถเพียงพอในการตรวจสอบว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ การกำหนดขั้นตอนดังกล่าวจึงไม่มีเหตุผลอันสมควรและเป็นการเพิ่มภาระเกินความจำเป็นให้แก่ประชาชน

๓.๒ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า ประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายควรมีสิทธิเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายดังเช่นที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.๒๕๔๒ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.... เป็นร่างกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ดังนั้นจึงควรเปิดช่องทางและทางเลือกในทุกๆ ช่องทางที่เป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนซึ่งต้องการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือยุติข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

นอกจากนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานข้อมูลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง บุคลากร เครื่องมือและความเชี่ยวชาญเฉพาะในการจัดการเพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิในการเลือกตั้งอยู่แล้ว การเปิดให้ประชาชนจำนวนมากเข้ามาแสดงตนและใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายจึงมีลักษณะเป็นการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับการใช้สิทธิเลือกตั้ง และถือเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ

เลือกตั้งในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แม้จะทำให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายแก่รัฐมากขึ้นก็ตาม อย่างไรก็ตาม ควรกำหนดระยะเวลาในการเข้าชื่อให้ยาวนานมากกว่าเก้าสิบวัน

๓.๓ การกำหนดให้กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเป็นองค์กรสนับสนุนการดำเนินการการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้น มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจำนวนมากทั้งในการรณรงค์ เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายฉบับนั้น ค่าใช้จ่ายในการจัดทำเอกสารต่างๆ ซึ่งล้วนแต่เป็นภาระของประชาชน ดังนั้นจึงสมควรกำหนดให้กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองซึ่งมีเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่^๓ เพื่อเป็นกองทุนสำหรับสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนด้วย

แม้ว่าการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการวิสามัญ มีความเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องกำหนดกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองสำหรับการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ฉบับนี้ เนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงซึ่งกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว แต่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนในอำนาจหน้าที่และถือเป็นภารกิจที่มีความสำคัญของกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน จึงสมควรบัญญัติเชื่อมโยงไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย

๓.๔ การตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า ควรเพิ่มช่องทางการประกาศแจ้งรายชื่อผู้ร่วมลงชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมได้แก่ ๑.) การแจ้งให้ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ทราบผ่านไปรษณีย์ตอบรับถึงบุคคลผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยตรง และ ๒.) การประสานแจ้งรายชื่อผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อปิดประกาศรายชื่อ เนื่องจากการกำหนดช่องทางในการเผยแพร่รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งร่วมลงชื่อเสนอกฎหมายทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานสภาผู้แทนราษฎรและจัดเอกสารไว้ให้ตรวจสอบรายชื่อ ณ สำนักงานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ตรวจสอบรายชื่อ ตามมาตรา ๑๐ ไม่เพียงพอและเป็นช่องทางที่ประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้ยากและเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

^๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๘๗ (๔) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

๓.๕ การให้คำรับรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า ควรกำหนดให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยประชาชนภายในระยะเวลาที่กำหนดนับจากที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อเป็นการเร่งรัดให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายโดยเร็ว

๓.๖ การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า ไม่ควรกำหนดฐานความผิดและบทลงโทษทางอาญา เนื่องจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเป็นการรับรองสิทธิของประชาชน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อันถือได้ว่าเป็นสิทธิประโยชน์ของประชาชนโดยตรงที่ประชาชนควรจะหวงแหนสิทธิการมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายของประชาชนให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาแต่อำนาจในการตรากฎหมายยังเป็นอำนาจของรัฐสภาและหากมีการกระทำความผิดอันมีเหตุมาจากการแสดงเอกสารหลักฐานในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาอยู่แล้ว

ทั้งนี้การกำหนดโทษทางอาญาไว้ในร่างกฎหมายฉบับนี้อาจทำให้เกิดความไม่มั่นใจในการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน เนื่องจากเกรงว่าการเข้าร่วมลงชื่อเสนอกฎหมายจะส่อเสี่ยงต่อการมีความผิดที่เป็นโทษทางอาญาที่ค่อนข้างรุนแรงและทำให้ไม่บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๓.๗ การพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนที่อาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาร่างกฎหมายของภาคประชาชนมักมีความล่าช้าซึ่งเกิดจากการบรรจุวาระการพิจารณาล่าช้า การเลื่อนการพิจารณาออกไปเรื่อยๆ การไม่มีร่างกฎหมายของรัฐบาลหรือร่างของสมาชิกพรรคการเมืองเสนอขึ้นประยกให้พิจารณา รวมทั้งหากมีการยุบสภาหรืออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง รัฐบาลอาจไม่ยืนยันและขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายภาคประชาชนนั้นต่อในสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่หลังการเลือกตั้ง

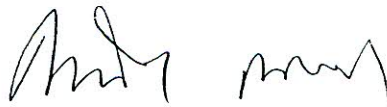
คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่าควรแก้ไขปัญหาต่างๆ ข้างต้น ดังต่อไปนี้

๑) ควรกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนว่าต้องให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เช่น ไม่เกิน ๒ สมัยประชุม เป็นต้น

๒) ควรกำหนดให้ถือว่าร่างกฎหมายของภาคประชาชนต้องได้รับการพิจารณาโดยเร็วไม่ว่าจะมีร่างของรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอขึ้นมาประยกตามธรรมเนียมปฏิบัติหรือไม่ก็ตาม

๓) ในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร หรืออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ให้คณะรัฐมนตรีต้องถามตัวแทนประชาชนที่เสนอเข้าชื่อเสนอกฎหมายว่าจะยืนยันให้รัฐสภา พิจารณาร่างกฎหมายนั้นต่อไปในสมัยการประชุมครั้งต่อมาหลังการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๓ หรือไม่ ภายในกำหนดเวลา ๖๐ วัน หากมีการยืนยันเช่นนั้นแล้วรัฐสภาควรเร่งพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเห็นควรนำความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นเพื่อประกอบการพิจารณาในวาระสองและวาระสามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประกอบการพิจารณารับหลักการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.... รวมทั้งการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญของวุฒิสภาต่อไป



(ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย