ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

Problems and Obstacles Relating to the Exercise of the Right to Initiate Legislative Process by the People

จิรัฏฐ์ ธนิกกุลพิพัฒน์[1*]และ สุรพล ศรีวิทยา[2]

Jirart Tanikkulpipart[1*] and Suraphol Srivitthaya[2]

[1]นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต ถนนพหลโยธิน ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000*

[2]อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรังสิต ถนนพหลโยธิน ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000

[1]Graduate student in Master of Law, Faculty of Law, Rangsit University, Phahonyothin Rd., Lak-hok, Patumtanee, Thailand 12000*

[2]Lecturer in Master of Law, Faculty of Law, Rangsit University, Phahonyothin Rd., Lak-hok, Patumtanee, Thailand 12000

[*]Corresponding author, E mail: zaizai_korn@hotmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารทางกฎหมาย ตำรา วารสาร บทความทางวิชาการ หนังสือพิมพ์ สื่ออินเตอร์เน็ต โดยใช้วิธีวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) และวิธีวิเคราะห์เชิงตรรกวิทยา (Logical Analysis) ตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ควบคู่กับการวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชากรกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ซึ่งผู้วิจัยสุ่มเลือกตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ (1)กลุ่มประชาชนซึ่งเคยมีส่วนร่วมในการริเริ่มหรือเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (2) ผู้เคยมีส่วนในการพิจารณาร่างกฎหมาย แล้วจึงนำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากการสัมภาษณ์มาตรวจสอบวิเคราะห์ตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ

มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556โดยผู้วิจัยได้มุ่งศึกษาประเด็นปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติในมาตรา 10และมาตรา 11 เป็นสำคัญ บทบัญญัติดังกล่าวทั้งสองนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในอนาคต และย่อมเป็นอุปสรรคต่อเจตนารมณ์ในการให้สิทธิในการเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายโดยประชาชนได้

ผลการวิจัยพบว่า บทบัญญัติในมาตรา 10นั้นให้อำนาจแก่ประธานรัฐสภามากจนเกินสมควร กล่าวคือ ประธานรัฐสภามีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวในการพิจารณารับรองหรือไม่รับรองความสมบูรณ์ของเอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นช่องทางในการประวิงเวลาของฝ่ายการเมืองได้ นอกจากนี้ ยังไม่มีบทบัญญัติที่อนุญาตให้ผู้ริเริ่มหรือตัวแทนสามารถเข้าร่วมการพิจารณาเอกสารได้แต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากกรณีศึกษา

ของต่างประเทศ ที่การพิจารณานั้นเป็นของทั้งรัฐสภา และยังมีการเปิดโอกาสให้ผู้ริเริ่มหรือผู้แทนสามารถเข้าร่วมการพิจารณาได้อีกด้วย ส่วนบทบัญญัติมาตรา 11 นั้น เป็นผลสืบเนื่องจากการดำเนินการตามมาตรา 10 ซึ่งอาจส่งผลให้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนไม่อาจบรรลุเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ได้ กล่าวคือ การที่มาตรา 11ไม่ได้บัญญัติกรอบเวลาให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเสนอ อีกทั้งยังไม่มีบทบังคับว่าจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ ย่อมทำให้รัฐสภานั้นมีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาหรือเพิกเฉยต่อร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้ามาได้

ผู้วิจัยจึงได้นำเสนอถึงปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เพื่อนำเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนนั้นได้รับการพิจารณาไปตลอดจนถึงการประกาศใช้ตามสมควร เช่น ตามมาตรา10 ควรมีการกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการแก้ไขความบกพร่องของเอกสารต่างๆให้ชัดเจน โดยอาจกำหนดเวลาให้ผู้ริเริ่มจะต้องแก้ไขเอกสารให้ครบถ้วนสมบูรณ์ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งถึงความไม่สมบูรณ์ ฯลฯ หรือ ตามมาตรา 11 ควรกำหนดกรอบเวลาให้ประธานรัฐสภาจะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาภายในระยะเวลา 30 วัน นับจากกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเสร็จสิ้นแล้ว ฯลฯ

คำสำคัญ:*การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556*

Abstract

This research is a qualitative research (Qualitative Research), which means research papers (Documentary Research) were analyzed using data from legal documents, academic journals, newspapers,-and internet media. Content analysis (Content Analysis) and analysis logic (Logical Analysis) methodology of qualitative research. coupled with the research field (Field Research) were used, by means of interviews.- (In-depth Interview). Data was collected from a sample population as major contributor (Key Informants) who were randomly selected according to the purpose of the study, and was divided into two groups: (1) a group of people who had been involved. to sign the petition or initiative proposed legislation and (2),- those who took part in the draft law. Then the data collected from the interviews was analyzed to check the methodology of qualitative research.

This research aims to explore legal problems associated with the enforcement of the Initiative Process Act B.E. 2556. Emphasis is made on the issue of problems arising out of the enforcement of Section 10 and 11 as these two sections may lead to significant legal problems in the future and thus the burden against the intention to provide the right to initiative process.

Findings from the study suggest that the provision of Section 10 of the said Act provide too broad power to the Speaker of the Parliament, that is, the Speaker of the Parliament has the sole and absolute power to approve or deny validity of documents submitted in initiative process. This can be a loophole for causing delay to the process by political sector. In addition, there is no such provision allowing the initiator or his representative to jointly consider

those documents; which differs from some other jurisdictions to the extent that the documents review will be made by the entire parliament and the initiator or his representative is allowed to take part in that review. With respect to Section 11, it is influenced by the shortcoming of Section 10 that may impair the right to initiative process as intended by the Act. In particular, as Section 11 does not provide the timeframe for the parliament to consider the draft act initiated in this process and there is no such mandatory provision whether such draft will be considered or not, the parliament therefore has absolute power to consider or otherwise to neglect such draft act.

This thesis therefore wishes to present legal problems in enforcement of the Initiative Process Act B.E. 2556 The proposed amendments to the Act to the bill proposed by the public has been consulted throughout the adopted appropriately as under Article 10 should be given a time frame for action to correct the deficiencies of the documents provided. clear You may schedule an originator is required to modify the document to complete within 60 days of receiving notice of the imperfections, etc., or under Article 11 should set a timeframe to Parliament to present the bill to the House of Representatives and. Senate within 30 days of the review process, the accuracy of the names proposed by the finish, etc.

Keywords: *Initiative process, the Initiative Process Act B.E.2556*

1. บทนำ

การปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันว่า เป็นระบอบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง อีกทั้งยังคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพมากกว่าระบอบการปกครองอื่นๆ โดยหากพิจารณาถึงยุคกรีก – โรมัน ซึ่งถือเป็นยุคแรกเริ่มของประชาธิปไตย จะเห็นได้ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น คือการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงอย่างกว้างขวางที่สุด หรือเรียกว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ตามหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Nie, N. H. and S. Verba (1975) อย่างไรก็ดี ด้วยภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคมในปัจจุบัน เช่น อาณาเขตของรัฐที่มีความกว้างใหญ่มากขึ้น และการเพิ่มจำนวนของประชากรที่มากขึ้นกว่าในสมัยกรีก – โรมัน อย่างมาก ทำการให้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชนดังเช่นในอดีตไม่สามารถทำได้

อย่างไรก็ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญได้คำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพของประชาชนโดยเน้นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งคือ ความเป็นเสรีประชาธิปไตยเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ของสังคมมนุษย์ในยุคปัจจุบัน กฎหมายรัฐธรรมนูญได้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน(บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (2548) เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายเข้าไปยังฝ่ายนิติบัญญัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งแม้จะมีการรับรองการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างกว้างขางในรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ากฎหมายซึ่งมีสาระสำคัญที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยกลับไม่สามารถผ่านกระบวนการนิติบัญญัติและบังคับใช้เป็นกฎหมายได้เลย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงจะได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกลไกการมีส่วนร่วมในการนิติบัญญัติของประชาชนในต่างประเทศกับประเทศไทย เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทาง

ของกระบวนการนิติบัญญัติที่สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาทางการเมืองการปกครองของไทยในปัจจุบัน สามารถบรรลุเจตนารมณ์ของการรับรองสิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนได้อย่างแท้จริง

2. วัตถุประสงค์

2.1เพื่อศึกษาประวัติ พัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติของประชาชน ตลอดจนเจตนารมณ์ของสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และกระบวนการในการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทยกับต่างประเทศ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาหากเป็นกรณีที่ประชาชนได้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทำการยกร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้นมา สมัชชาแห่งสมาพันธ์รัฐไม่สามารถแก้ไขร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของประชาชนได้ สมัชชาแห่งสมาพันธ์รัจะต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด คือ นำร่างแก้ไขดังกล่าวไปให้ประชาชนและรัฐต่างๆ ลงประชามติโดยตรงก็ได้

2.3 เพื่อศึกษากระบวนการนิติบัญญัติของไทยโดยเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนในอดีตถึงปัจจุบัน เพื่อให้ทราบถึงมูลเหตุของปัญหาที่ส่งผลให้เจตนารมณ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญไม่อาจบรรลุเป้าหมายได้

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายแห่งเจตนารมณ์พื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย

3. วิธีการดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงประวัติพัฒนาการ แนวคิดทฤษฎี เกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติของประชาชน ตลอดจนเจตนารมณ์ของสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน โดยมุ่งเน้นศึกษาถึงหลักการของรัฐธรรมนูญในระบอบเสรีประชาธิปไตยว่าด้วยสิทธิในการเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายโดยประชาชน และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน พ.ศ. 2556 เป็นสำคัญ เปรียบเทียบกับกลไกในการนิติบัญญัติและการเสนอกฎหมายโดยประชาชนของต่างประเทศ

กระบวนการนิติบัญญัติของไทยในปัจจุบันไม่สามารถนำมาซึ่งกฎหมายที่ดีหรือสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง แม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน พ.ศ. 2556จะได้แก้ไขปัญหาบางประการของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 แล้วก็ตาม แต่บทบัญญัติในมาตรา 6 มาตรา 10 และมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน พ.ศ. 2556 ยังมีเนื้อหาซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาและเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเจตนารมณ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนที่สมควรปรับปรุงบางประการ เช่น ความไม่ชัดเจนในเรื่องกรอบเวลาในการดำเนินการบางอย่าง ความไม่ชัดเจนในด้านเนื้อหา ตลอดจนการให้อำนาจดุลพินิจแก่ประธานรัฐสภามากเกินสมควร เป็นต้น

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารทางกฎหมาย ตำรา วารสาร บทความทางวิชาการ หนังสือพิมพ์ สื่ออินเตอร์เน็ต รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติว่าด้วยการ

เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน พ.ศ. 2556 โดยใช้วิธีวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) และวิธีวิเคราะห์เชิงตรรกวิทยา (Logical Analysis) ตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ควบคู่กับการวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชากรกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ซึ่งผู้วิจัยสุ่มเลือกตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย แบ่งออกเป็น 2กลุ่มคือ (1)กลุ่มประชาชนซึ่งเคยมีส่วนร่วมในการริเริ่มหรือเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (2) ผู้เคยมีส่วนในการพิจารณาร่างกฎหมาย แล้วจึงนำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากการสัมภาษณ์มาตรวจสอบวิเคราะห์ตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ

4. ผลการวิจัย

4.1 วิเคราะห์ปัญหาที่อาจเกิดจากบทบัญญัติมาตรา 10

ประการแรกจากบทบัญญัติในมาตรา 10 ที่ว่า *"เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา9แล้วให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารตามมาตรา9ให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวัน"* จะเห็นได้ว่าอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสาร ได้แก่ สำเนาร่างพระราชบัญญัติ เอกสารรายมือชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ร่วมเข้าชื่อ รายชื่อของผู้แทนผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นของประธานรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกระบวนการพิจารณาของต่างประเทศ เช่น บางมลรัฐในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่กำหนดให้เสนอเรื่องต่อสภาผู้แทนราษฎรและให้มีหน้าที่ในการตรวจสอบและพิจารณาความถูกต้องครบถ้วนของเอกสาร (วนิดา แสงสารพันธ์ (2543) จึงอาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวนี้ให้อำนาจแก่ประธานรัฐสภามากเกินสมควร แม้ในความเป็นจริงประธานรัฐสภาย่อมใช้เจ้าหน้าที่อื่น เพื่อตรวจสอบแทน แต่ท้ายที่สุดแล้วอำนาจวินิจฉัยเด็ดขาดนั้นยังคงถูกควบรวมไว้ที่บุคคลเพียงคนเดียว แทนที่จะเป็นทั้งสภาเช่นในเยอรมนี หรืออย่างน้อยที่สุดก็ควรเป็นกรรมาธิการที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อการพิจารณาและตรวจสอบ

สำหรับกรณีความครบถ้วนของเอกสารผู้วิจัยเห็นว่าไม่น่าจะมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากสามารถพิจารณาจากจำนวนและลักษณะของเอกสารว่าตรงตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ แต่ผู้วิจัยมีความเห็นว่าในส่วนของคำว่า "ความถูกต้อง" อาจก่อให้เกิดปัญหาในการใช้ดุลพินิจได้ เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ไม่ปรากฏบทบัญญัติใดที่จะให้ความชัดเจนของคำว่า "ความถูกต้อง" ของเอกสารตามมาตรา 9 ว่าหมายถึงหรือมีขอบเขตเพียงใด ซึ่งหากเกิดกรณีดังกล่าวขึ้นย่อมเป็นการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่ประธานรัฐสภาที่มากเกินไป ทำให้ประธานสภาสามารถประวิงเวลาในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อรัฐสภาได้

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาถึงถ้อยคำที่ว่า "... *หากปรากฏว่ามีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่ถึงหนึ่งหมื่นคนหรือมีเอกสารไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนต่อไป..."* จะเห็นได้ว่าในกรณีที่เกิดความบกพร่องอย่างหนึ่งอย่างใดของเอกสารตามมาตรา 9 นั้น ประธานรัฐสภาจะต้องแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง ซึ่งถือเรื่องดีที่กฎหมายไม่ตัดสิทธิของประชาชนเพียงเพราะเหตุความไม่สมบูรณ์บางประการของเอกสาร อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาต่อไปจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตรา10 นี้มิได้กำหนดให้ผู้ริเริ่มจะต้องแก้ไขความบกพร่องดังกล่าวภายในระยะเวลา

เท่าใด การไม่มีกรอบเวลากำหนดเพื่อการแก้ไขความบกพร่องของเอกสารดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาบางประการตามมา เช่น ผู้ริเริ่มอาจให้ความเอาใจใส่ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ เอกสารการลงลายมือชื่อต่างๆ ลดลง เนื่องจากสามารถส่งเอกสารดังกล่าวไปก่อนในคราวแรก แล้วจึงกลับมาแก้ไขใหม่ซึ่งไม่มีกรอบเวลาบังคับได้อีกในภายหลัง เป็นต้น การไม่กำหนดกรอบเวลาเพื่อให้ผู้ริเริ่มดำเนินการให้แล้วเสร็จนั้นจึงอาจทำให้กระบวนการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในแต่ละเรื่องนั้นมีระยะเวลาที่ยาวนานเกินสมควรอีกด้วย โดยหากเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ แล้วจะเห็นได้ว่าล้วนมีกรอบเวลากำหนดให้ต้องกระทำการให้แล้วเสร็จด้วยกันทั้งสิ้น เช่น สมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ กำหนดระยะเวลาเอาไว้ไม่เกิน 18 เดือน หรือในสหรัฐอเมริกาซึ่งบางรัฐกำหนดระยะเวลาเอาไว้ 2 ปี หรือ 1ปี ปัทมา สูบกำปัง และคณะ. (2552). เป็นต้น

ประการที่สาม ในการตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารตามมาตรา 9 นั้นไม่ปรากฏว่ามีการเปิดโอกาสให้ผู้ริเริ่มหรือประชาชนผู้เข้าร่วมลงชื่อได้มีโอกาสเข้าร่วมในการพิจารณาเอกสารต่างๆ ได้ ซึ่งในกรณีเช่นว่านี้เมื่อประกอบกับการที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการพิจารณาเป็นของประธานรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียวแทนที่จะอยู่ในรูปของคณะกรรมการ การที่กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ริเริ่มสามารถเข้าร่วมการตรวจสอบได้ จึงขัดต่อหลักความโปร่งใสอันเป็นองค์ประกอบสำคัญในหลักธรรมาภิบาลอย่างยิ่ง

4.2 วิเคราะห์ปัญหาที่อาจเกิดจากบทบัญญัติมาตรา 11

ในการที่ประธานรัฐสภาดำเนินการให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนตามมาตรา 11 วรรคสองนั้น ไม่ปรากฏการบัญญัติกรอบเวลาเพื่อให้ประธานรัฐสภาดำเนินการส่งเรื่องให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้น ความพยายามในการปรับปรุงกระบวนการและหลักการหลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข่อมเป็นการเสียเปล่า เนื่องจาก ท้ายที่สุดแล้วกลับไม่ปรากฏบทบังคับให้แก่สภาในการรับเอาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนเข้าไปพิจารณา นอกจากนี้ยังมิได้กำหนดแม้แต่กรอบเวลาในการเสนอเพื่อเข้ารับการพิจารณาอีกด้วย ปัญหาการไม่บรรลุเจตนารมณ์อันแท้จริงของสิทธิทางการเมืองในการเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งเคยประสบภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ในอดีตจึงยังคงมิได้รับการแก้ไข เช่นนี้กฎหมายที่เสนอโดยประชาชนย่อมไม่สามารถผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเพื่อประกาศบังคับใช้ได้ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดเงื่อนเวลาหรือบทบังคับให้รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนแต่อย่างใด ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนอาจถูกรัฐสภาเพิกเฉยหรือมีการนำเอาร่างกฎหมายที่มีการต่อรองเรื่องผลประโยชน์กันลงตัวมาพิจารณาก่อน แล้วนำร่างกฎหมายซึ่งประชาชนเสนอดังกล่าวไปไว้ลำดับท้ายๆ

โดยหากพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ เช่น สมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ ได้กำหนดให้รัฐสภาไม่อาจปฏิเสธร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนได้ โดยรัฐสภามีทางเลือกเพียง 3 ทางคือ ให้การยอมรับ (และประกาศใช้เป็นกฎหมาย หรือจัดให้มีการทำประชามติตัดสินใจโดยประชาชน หรือปฏิเสธและเสนอหลักการใหม่ซึ่งเห็นว่าถูกต้องเหมาะสม แล้วจัดให้มีการทำประชามติเพื่อให้ประชาชนตัดสิน ซึ่งจะเห็นได้ว่ากรณีของสวิสเซอร์แลนด์นั้นร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะถือว่ามีความสำคัญยิ่งถึงขนาดที่ว่ารัฐสภานั้นไม่อาจ

แก้ไขหรือปฏิเสธได้ด้วยอำนาจเด็ดขาด แต่จะต้องให้อำนาจในการตัดสินใจสุดท้ายนั้นเป็นของปวงชน

แม้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 จะได้พยายามแก้ไขปัญหาต่างๆ หลายประการ เช่น การกำหนดให้ผู้ริเริ่มและประชาชนผู้เข้าชื่อในจำนวนที่น้อยลง การให้การช่วยเหลือในเรื่องการจัดทำร่างกฎหมายโดยองค์กรของรัฐ ตลอดจนการให้เงินสนับสนุนการจัดให้มีการลงชื่อสนับสนุน แต่การแก้ไขเหล่านั้นเป็นเพียงการแก้ไขกระบวนการซึ่งเป็นรายละเอียดในการนำไปสู่การใช้สิทธิเพียงแค่เสนอกฎหมายให้เข้าสู่รัฐสภาเท่านั้น แต่ไม่อาจฝืนวัฒนธรรมทางการเมืองของนักการเมืองไทยที่เต็มไปด้วยการต่อรองผลประโยชน์ของตนและพวกพ้องได้ การให้อำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงเป็นของนักการเมือง ตามมาตรา 11 วรรคสอง จึงทำลายกลไกในการใช้สิทธิทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สิทธิเช่นว่านั้นจึงเป็นสิทธิที่มีอยู่ตามรูปแบบเท่านั้น หาได้เป็นสิทธิโดยสาระสำคัญอย่างแท้จริงไม่

5. บทสรุป

5.1 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจาก มาตรา 10

อำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสาร (ตามมาตรา 9) นั้น แม้ว่าจะมีกรอบเวลาให้ดำเนินการภายใน 45วัน แต่หากพิจารณาต่อไปถึงอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการรับรองความถูกต้องของเอกสารเช่นว่านั้นแล้ว จะเห็นได้ว่าประธานรัฐสภานั้นมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวในอันที่จะให้การรับรองหรือสั่งให้เอกสารเหล่านั้นขาดความสมบูรณ์ซึ่งจะส่งผลให้ร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องถูกส่งกลับไปแก้ไขความบกพร่อง อันอาจเป็นช่องทางในการประวิงเวลาได้อีกประการหนึ่ง นอกจากนี้ ในการตรวจสอบความถูกต้องนั้นไม่ปรากฏถ้อยคำที่อนุญาตให้ผู้ริเริ่มหรือประชาชนสามารถเข้าร่วมในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารได้อีกด้วย สำหรับกรณีการพิจารณาความถูกต้องของเอกสารนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งใช้ทั้งสภาในการพิจารณาและตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร อันเป็นระบบที่น่าจะสร้างความโปร่งใสในกระบวนการพิจารณาได้มากกว่าการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่ประธานรัฐสภาโดยเด็ดขาดแบบของไทย ยิ่งไปกว่านั้นในบทบัญญัติของมาตรา 10 ยังไม่ปรากฏขอบเขตของคำว่า “ความถูกต้อง” ของเอกสารที่ชัดเจนซึ่งอาจเป็นอีกช่องทางที่เปิดโอกาสให้ประธานรัฐสภาสามารถใช้อำนาจดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางเกินสมควร

ปัญหาประการต่อมาอันเป็นกรณีสืบเนื่องจากกรณีข้างต้น กล่าวคือ หากประธานรัฐสภามีคำสั่งให้ผู้ริเริ่มจะต้องแก้ไขความบกพร่องของเอกสาร อาจเกิดปัญหาของเงื่อนเวลาในการแก้ไขความบกพร่องเนื่องจาก ไม่ปรากฏถ้อยคำที่กำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการในกรณีดังกล่าวไว้แต่อย่างใด จึงอาจส่งผลให้กระบวนการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นเลื่อนลอยไร้ซึ่งกรอบเวลาที่ชัดเจน

5.2ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจาก มาตรา 11

แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนนั้นจะสามารถผ่านขั้นตอนของการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร และจำนวนของผู้ร่วมลงชื่อสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติ แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้นอาจไม่ได้รับการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 11 มิได้กำหนดกรอบเวลาซึ่งกำหนดให้ประธานรัฐสภาจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้นให้สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาพิจารณาแต่อย่างใด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความล่าช้าขึ้นได้

นอกจากนี้ แม้ว่าประธานรัฐสภาจะได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแก่ทั้งสองสภาแล้ว ก็ไม่อาจรับประกันได้ว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้นจะได้รับการพิจารณาและผ่านการรับรองเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย เนื่องจาก บทบัญญัติมาตรา 11 มิได้บัญญัติบทบังคับให้สภาจะต้องดำเนินการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวนั้นแต่อย่างใด สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้จึงสิ้นสุดอยู่เพียงแค่การเสนอร่างกฎหมายเท่านั้น มิได้มีโอกาสตัดสินใจหรือมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอย่างแท้จริง ประกอบกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไทยซึ่งการพิจารณากฎหมายนั้นเต็มไปด้วยการต่อรองผลประโยชน์ ย่อมส่งผลให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นไม่อาจผ่านสภาและประกาศบังคับใช้ได้เช่นในอดีตที่ผ่านมา

6.บทสรุป

ควรมีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาตรา 10 ดังต่อไปนี้

(1) ควรมีการกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการแก้ไขความบกพร่องของเอกสารต่างๆ ให้ชัดเจน โดยอาจกำหนดเวลาให้ผู้ริเริ่มจะต้องแก้ไขเอกสารให้ครบถ้วนสมบูรณ์ภายใน 60วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งถึงความไม่สมบูรณ์ของเอกสารดังกล่าว

(2) ควรสร้างระบบในการถ่วงดุลอำนาจของประธานรัฐสภาในการพิจารณาและตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารต่างๆ เช่น จัดให้มีกรรมการพิจารณาตรวจสอบจากรัฐสภา โดยจัดให้ผู้ริเริ่มหรือผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการในการพิจารณาได้ หรือกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาและตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร เป็นต้น

ควรมีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาตรา 11 ดังต่อไปนี้

(1)กำหนดกรอบเวลาให้ประธานรัฐสภาจะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ภายในระยะเวลา 30 วันนับจากกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเสร็จสิ้นแล้ว ส่วนทั้งสองสภาจะสามารถพิจารณาร่างกฎหมายเมื่อใดนั้นขึ้นอยู่กับระยะเวลาในการประชุมสภาซึ่งเป็นคนละส่วนกับบทบัญญัติดังกล่าวนี้

(2) ควรมีบทบังคับให้สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระการประชุมเพื่อพิจารณากฎหมาย โดยสภามีอำนาจในการพิจารณาไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ตาม จะต้องเปิดช่องทางเพื่อให้ประชาชนนั้นได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายด้วย กล่าวคือ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 สามารถเสนอต่อสภาเพื่อให้มีการจัดให้ประชาชนทำประชามติว่าจะรับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไป

7. กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้ดำเนินการสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เนื่องจากได้รับความชี้แนะจากคณาจารย์ทุกท่านผู้วิจัยขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.สมปอง สุจริตกุล ประธานกรรมการการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์พิเศษ จรัญภักดีธนากุล กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และ พันตำรวจโท ดร.สุธี เอี่ยมเจริญยิ่ง ที่กรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์รวมทั้ง ดร.สุรพล ศรีวิทยา อาจารย์ที่ปรึกษาซึ่งได้สละเวลาให้คำปรึกษา แนะนำ และให้ข้อเสนอแนะตลอดจนช่วยเหลือแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ

เพื่อความถูกต้องและสมบูรณ์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จนสำเร็จ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ มหาวิทยาลัยรังสิตและคณาจารย์ทุกๆท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ข้าพเจ้า ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณเพื่อนร่วมรุ่นพี่ๆน้องๆและเพื่อนร่วมงานทุกๆท่านที่ให้การสนับสนุนและเป็นกำลังใจแก่ข้าพเจ้ามาโดยตลอด

8.เอกสารอ้างอิง

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ปัทมา สูบกำปัง และคณะ. (2552). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย*. นนทบุรี :สถาบันพระปกเกล้า.

วนิดา แสงสารพันธ์ (2543). *การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน*. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ.

สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาแทนราษฎร. (2546). *การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย*. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สำนักการประชุม.

Alixander J. Bott. (1990). *Handbook of United State Election Law and Practices : Political Rights*. New York: Greenwood Press.

Nie, N. H. and S. Verba. (1975) . *Political Paticipation". In Fred G. and W. N. Polsby (EDS.)* Handbook Political Science : Non Government Politic. Massachusette: Addison Wesley.