



ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน  
PROBLEMS AND OBSTACLES RELATING TO THE EXERCISE OF THE RIGHT TO  
INITIATE LEGISLATIVE PROCESS BY THE PEOPLE

โดย

จิรัฏฐ์ ชนิกกุลพิพัฒน์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม  
หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
คณะนิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต  
ปีการศึกษา 2558



**PROBLEMS AND OBSTACLES RELATING TO THE EXERCISE OF  
THE RIGHT TO INITIATE LEGISLATIVE PROCESS BY THE PEOPLE**

**BY**

**JIRART TANIKKULPIPART**

**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT  
OF THE REQUIREMENTS FOR  
THE DEGREE OF MASTER OF LAWS PROGRAM  
FACULTY OF LAW**

**GRADUATE SCHOOL, RANGSIT UNIVERSITY**

**ACADEMIC YEAR 2015**



วิทยาลัยราชภัฏรังสิต

ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

โดย

จิรัฏฐ์ ชนิกกุลพัฒน์

ได้รับการพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2558

ศ.ดร.สมปอง สุจริตกุล

ประธานกรรมการสอบ

พ.ศ.ท. ดร.สุธี เอี่ยมเจริญยิ่ง

กรรมการ

ศ.(พิเศษ) จิรัฏฐ์ ภัคดีธนากุล

กรรมการ

ดร.สุรพล ศรีวิทยา

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(ผศ.ร.ต.หญิง ดร.วรรณิ์ สุขศาสตร์)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

30 พฤษภาคม 2558



Thesis entitled

**PROBLEMS AND OBSTACLES RELATING TO THE EXERCISE OF THE RIGHT TO  
INITIATE LEGISLATIVE PROCESS BY THE PEOPLE**

by

JIRART TANIKKULPIPART

Was submitted in partial fulfillment of the requirements  
for the degree of Master of Laws

Rangsit University  
Academic Year 2015

Handwritten signature of Prof. Sompong Sucharikul.

Prof. Sompong Sucharikul

Examination Committee Chairperson

Handwritten signature of Prof. Jaran Pukditanakul.

Prof. Jaran Pukditanakul

Member

Handwritten signature of Pol. Lt. Col. Sutee Iamcharonying, Ph.D.

Pol. Lt. Col. Sutee Iamcharonying, Ph.D.

Member

Handwritten signature of Suraphon Srivithaya, Ph.D.

Suraphon Srivithaya, Ph.D.

Member and Advisor

Approved by Graduate School

Handwritten signature of Vannee Sooksatra, D.Eng.

(Asst. Prof. Ph. Off. Vannee Sooksatra, D. Eng.)

Dean of Graduate School

May 30, 2016



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดีจากความกรุณาของคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ประกอบด้วย ศาสตราจารย์ ดร. สมปอง สุจริตกุล ประธานกรรมการ ศาสตราจารย์พิเศษจรูญ ภัคศิธนากุล กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และ พันตำรวจโท ดร.สุธี เอี่ยมเจริญยิ่ง กรรมการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาจารย์ ดร.สุรพล ศรีวิทยา ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ร่วมเป็นกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์และกรุณาให้คำปรึกษาแนะนำแนวคิดวิเคราะห์ห้อันเป็นประโยชน์และตรวจแก้ไขปรับปรุงตลอดเวลาจนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้บรรลุผลสำเร็จสมบูรณ์ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณครอบครัวอันเป็นที่รักทุกคน ที่เป็นทั้งแรงบันดาลใจและให้กำลังใจโดยตลอด และขอขอบคุณเพื่อนร่วมหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตทุกท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อนร่วมรุ่น 3 ที่ได้เป็นกำลังใจและให้การสนับสนุนที่ดีเสมอมา

หากว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะก่อประโยชน์ประการใดแก่สังคม หรือแวดวงวิชาการ ผู้วิจัยขออุทิศความดีทั้งหลายให้แก่บิดา และมารดา ตลอดจนครูบาอาจารย์ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้วิจัย แต่หากมีข้อบกพร่องประการใดในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

จิรัญญ์ ธนิกกุลพัฒน์  
ผู้วิจัย

5408676 : สาขาวิชาเอก : นิติศาสตร์; นม. (นิติศาสตรมหาบัณฑิต)  
 คำสำคัญ : การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ

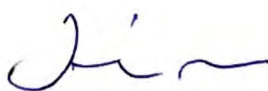
กฎหมาย พ.ศ. 2556

จรรยา ฐนิกุลพิพัฒน์ : ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย  
 โดยประชาชน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย มาตรา 10 และ มาตรา 11  
 (Problems and Obstacles Relating to the Exercise of Right to Initiative Legislative Process by  
 The People) อาจารย์ที่ปรึกษา : ดร.สุรพล ศรีวิทยา, 96 หน้า

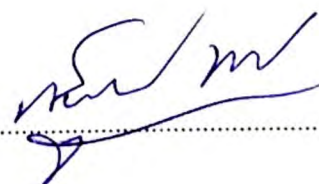
การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้  
 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 โดยผู้วิจัยได้มุ่งศึกษาประเด็นปัญหาอัน  
 เกิดจากบทบัญญัติในมาตรา 10 และมาตรา 11 เป็นสำคัญ บทบัญญัติดังกล่าวทั้งสองนี้อาจก่อให้เกิด  
 ปัญหาทางกฎหมายในอนาคต และย่อมเป็นอุปสรรคต่อเจตนารมณ์ในการให้สิทธิในการเข้าชื่อกัน  
 เสนอกฎหมายโดยประชาชนได้

ผลการวิจัยพบว่า บทบัญญัติในมาตรา 10 นั้นให้อำนาจแก่ประธานรัฐสภาอาจจนเกิน  
 สมควร กล่าวคือ ประธานรัฐสภามีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวในการพิจารณารับรอง  
 หรือไม่รับรองความสมบูรณ์ของเอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นช่องทางใน  
 การประวิงเวลาของฝ่ายการเมืองได้ นอกจากนี้ ยังไม่มีบทบัญญัติที่อนุญาตให้ผู้ริเริ่มหรือตัวแทน  
 สามารถเข้าร่วมการพิจารณาเอกสารได้แต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากกรณีศึกษาของต่างประเทศ ที่การ  
 พิจารณานั้นเป็นของทั้งรัฐสภา และยังมีการเปิดโอกาสให้ผู้ริเริ่มหรือผู้แทนสามารถเข้าร่วมการ  
 พิจารณาได้อีกด้วย ส่วนบทบัญญัติมาตรา 11 นั้น เป็นผลสืบเนื่องจากการดำเนินการตามมาตรา 10  
 ซึ่งอาจส่งผลให้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนไม่อาจบรรลุเจตนารมณ์ตาม  
 พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ได้ กล่าวคือ การที่มาตรา 11 ไม่ได้บัญญัติกรอบเวลาให้รัฐสภาดำเนินการ  
 พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเสนอ อีกทั้งยังไม่มีบทบังคับว่าจะต้องพิจารณาร่าง  
 พระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ ย่อมทำให้รัฐสภานั้นมีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาหรือเพิกเฉยต่อ  
 ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้ามาได้

ลายมือชื่อนักศึกษา.....



ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....



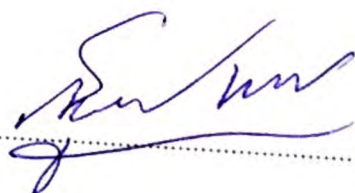
วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้นำเสนอถึงปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เพื่อนำเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนนั้นได้รับการพิจารณาไปตลอดจนถึงการประกาศใช้ตามสมควร อันเป็นเจตนารมณ์สูงสุดแห่งพระราชบัญญัตินี้

มหาวิทยาลัยรังสิต  
Rangsit University

ลายมือชื่อนักศึกษา.....



ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....





5408676 : สาขาวิชาเอก : นิติศาสตร์; นม. (นิติศาสตรมหาบัณฑิต)  
 คำสำคัญ : การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ

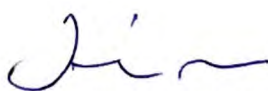
กฎหมาย พ.ศ. 2556

จรรยา ธิติกุลพิพัฒน์ : ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย  
 โดยประชาชน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย มาตรา 10 และ มาตรา 11  
 (Problems and Obstacles Relating to the Exercise of Right to Initiative Legislative Process by  
 The People) อาจารย์ที่ปรึกษา : ดร.สุรพล ศรีวิทยา, 96 หน้า

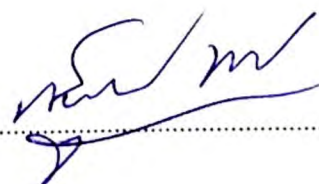
การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้  
 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 โดยผู้วิจัยได้มุ่งศึกษาประเด็นปัญหาอัน  
 เกิดจากบทบัญญัติในมาตรา 10 และมาตรา 11 เป็นสำคัญ บทบัญญัติดังกล่าวทั้งสองนี้อาจก่อให้เกิด  
 ปัญหาทางกฎหมายในอนาคต และย่อมเป็นอุปสรรคต่อเจตนารมณ์ในการให้สิทธิในการเข้าชื่อกัน  
 เสนอกฎหมายโดยประชาชนได้

ผลการวิจัยพบว่า บทบัญญัติในมาตรา 10 นั้นให้อำนาจแก่ประธานรัฐสภาอาจจนเกิน  
 สมควร กล่าวคือ ประธานรัฐสภามีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวในการพิจารณารับรอง  
 หรือไม่รับรองความสมบูรณ์ของเอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นช่องทางใน  
 การประวิงเวลาของฝ่ายการเมืองได้ นอกจากนี้ ยังไม่มีบทบัญญัติที่อนุญาตให้ผู้ริเริ่มหรือตัวแทน  
 สามารถเข้าร่วมการพิจารณาเอกสารได้แต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากกรณีศึกษาของต่างประเทศ ที่การ  
 พิจารณานั้นเป็นของทั้งรัฐสภา และยังมีการเปิดโอกาสให้ผู้ริเริ่มหรือผู้แทนสามารถเข้าร่วมการ  
 พิจารณาได้อีกด้วย ส่วนบทบัญญัติมาตรา 11 นั้น เป็นผลสืบเนื่องจากการดำเนินการตามมาตรา 10  
 ซึ่งอาจส่งผลให้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนไม่อาจบรรลุเจตนารมณ์ตาม  
 พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ได้ กล่าวคือ การที่มาตรา 11 ไม่ได้บัญญัติกรอบเวลาให้รัฐสภาดำเนินการ  
 พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเสนอ อีกทั้งยังไม่มีบทบังคับว่าจะต้องพิจารณาร่าง  
 พระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ ย่อมทำให้รัฐสภานั้นมีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาหรือเพิกเฉยต่อ  
 ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้ามาได้

ลายมือชื่อนักศึกษา.....



ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....



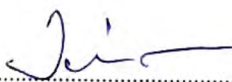


in that review. With respect to Section 11, it is influenced by the shortcoming of Section 10 that may impair the right to initiative process as intended by the Act. In particular, as Section 11 does not provide the timeframe for the parliament to consider the draft act initiated in this process and 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 and to propose approaches for the amendment of this Act in order that the draft act initiated under this process will be reasonably considered and enacted as ultimately intended by this Act.

มหาวิทยาลัยรังสิต  
Rangsit University

Student's Signature.....



Thesis Advisor's Signature.....



## สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
สารบัญ	ฉ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	6
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	6
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	6
1.6 นิยามศัพท์	7
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	7
<b>บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ</b>	<b>9</b>
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย	9
2.1.1 หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน	11
2.1.2 หลักสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน หรือหลักการที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ	12
2.1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักความเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ	14
2.1.4 หลักเสียงข้างมาก	15
2.2 รูปแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย	16
2.2.1 ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)	17
2.2.2 ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy)	19
2.2.2.1 การปกครองซึ่งประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทนอย่างแท้จริง (Government Representative Pure)	20

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.2.2.2 การปกครองซึ่งประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางกึ่งผู้แทน (Government Semi - Representative)	20
2.2.3 ประชาธิปไตยรูปแบบผสม (Mixed Democracy)	21
2.3 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน	24
2.3.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน	25
2.3.2 รูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน	27
2.3.2.1 รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน	28
2.3.2.2 ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน	29
2.4 การแบ่งช่องทางการใช้อำนาจอธิปไตย และการคัดค้านการใช้อำนาจ ของแต่ละช่องทาง	32
2.4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจอธิปไตย	33
2.4.1.1 การแยกอำนาจอธิปไตยที่ค่อนข้างเด็ดขาด	33
2.4.1.2 การแยกอำนาจอธิปไตยอย่างไม่เด็ดขาด	34
2.4.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร	35
2.4.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจตุลาการ	36
2.4.2 ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับประชาชน	37
2.4.2.1 ความสัมพันธ์ในแง่ที่มาของอำนาจนิติบัญญัติ	37
2.4.2.2 ความสัมพันธ์ในแง่การปฏิบัติหน้าที่กับประชาชน	38
2.5 หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ	39
2.5.1 หลักนิติธรรม	39
2.5.2 หลักนิติรัฐ	43
2.5.3 หลักนิติธรรมและนิติรัฐในประเทศไทย	46
<b>บทที่ 3 กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยประชาชนในต่างประเทศ</b>	<b>50</b>
3.1 สหรัฐอเมริกา	50
3.1.1 การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย	51

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.1.2 ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอได้	53
3.1.2.1 การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ระดับมลรัฐ	53
3.1.2.2 การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย ระดับรัฐบัญญัติ	54
3.1.3 ระยะเวลาในการเสนอและรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุน	54
3.1.3.1 ระยะเวลาในการเสนอกฎหมาย	54
3.1.3.2 ระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุน	55
3.1.4 การออกเสียงลงคะแนนร่างกฎหมาย	55
3.2 สมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์	55
3.2.1 การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย	56
3.2.2 ข้อกำหนดในการทำประชามติ	57
3.2.2.1 การลงคะแนนเสียงประชามติที่ต้องใช้คะแนนเสียงข้างมากของ ประชาชนทั้งสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ และในแต่ละรัฐ	57
3.2.2.2 การลงคะแนนเสียงประชามติที่ใช้เพียงเสียงข้างมากจาก ประชาชนในระดับสมาพันธรัฐ	58
3.2.3 การร้องขอให้มีการทำประชามติในกรณีอื่นๆ	59
3.2.4 ผลทางกฎหมายของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน	59
3.3 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	60
3.3.1 การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย	61
3.3.2 ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ	61
3.3.2.1 การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ	62
3.3.2.2 การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐบัญญัติ	62
3.3.2.3 การเสนอคำร้องทั่วไปให้รัฐสภาแห่งมลรัฐพิจารณา	62
3.3.3 ผลทางกฎหมายของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน	63
3.4 สาธารณรัฐอิตาลี	64
3.4.1 ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมาย	64



สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.4.2	ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ	65
<b>บทที่ 4</b>	<b>วิเคราะห์กลไกและปัญหาทางกฎหมายในการใช้สิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชน</b>	<b>67</b>
4.1	กลไกในการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของไทย	67
4.1.1	ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	68
4.1.2	จำนวนของประชาชนที่กฎหมายกำหนดในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	69
4.1.3	ลักษณะของกฎหมายที่ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอได้	70
4.1.4	องค์กรภาครัฐที่ให้การช่วยเหลือ	71
4.1.5	กระบวนการตรวจสอบรายชื่อและอำนาจของประธานรัฐสภา	73
4.2	วิเคราะห์ปัญหาที่อาจเกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556	74
4.2.1	วิเคราะห์ปัญหาที่อาจเกิดจากบทบัญญัติมาตรา 10	75
4.2.2	วิเคราะห์ปัญหาที่อาจเกิดจากบทบัญญัติมาตรา 11	76
<b>บทที่ 5</b>	<b>สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ</b>	<b>78</b>
5.1	สรุปผลการวิจัย	78
5.1.1	สาระสำคัญและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556	78
5.1.2	ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วย การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556	79
5.2	ข้อเสนอแนะ	81
5.2.1	ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งนี้	81
5.2.2	ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป	82

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บรรณานุกรม	83
ภาคผนวก	89
ประวัติผู้วิจัย	96

มหาวิทยาลัยรังสิต  
Rangsit University

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยเป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันว่า เป็นระบอบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง อีกทั้งยังคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพมากกว่าระบอบการปกครองอื่นๆ โดยหากพิจารณาถึง ยุคกรีก - โรมัน ซึ่งถือเป็นยุคแรกเริ่มของประชาธิปไตย จะเห็นได้ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น คือการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงอย่างกว้างขวางที่สุด หรือเรียกว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ตามหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน อย่างไรก็ตาม ภายใต้อิทธิพลที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคมในปัจจุบัน เช่น อาณาเขตของรัฐที่มีความกว้างใหญ่มากขึ้น และการเพิ่มจำนวนของประชากรที่มากขึ้นกว่าในสมัยกรีก - โรมัน อย่างมาก ทำให้การใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชนดังเช่นในอดีตไม่สามารถทำได้

แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยจึงเริ่มเปลี่ยนแปลงจากการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนมาเป็นประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) ซึ่งมีความสอดคล้องต่ออิทธิพลที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคมมนุษย์ในยุคปัจจุบันมากขึ้น กล่าวคือ แม้ว่าประชาชนทุกคนจะไม่สามารถมีส่วนร่วมในการปกครองโดยตรงได้ แต่ประชาชนยังคงมีส่วนร่วมในการปกครอง และกำหนดนโยบายต่างๆ ผ่านทางผู้แทน โดยการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนของตน เพื่อเข้าไปทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ และใช้อำนาจในการบริหารและตรากฎหมายแทนตน

อย่างไรก็ดี การเข้ามามีบทบาทของพรรคการเมืองซึ่งในปัจจุบันเริ่มมีแนวโน้มไปในทิศทางที่ใช้อำนาจในฐานะผู้แทนของปวงชนเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง แทนที่จะเป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐหรือประชาชน แนวคิดในการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนจึงถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาว่าเป็นส่วนสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกครั้ง

หนึ่ง แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงดังเช่นในสมัยกรีก - โรมัน ก็ไม่อาจเป็นไปได้ใน ภาวะการณ์ปัจจุบัน ดังนั้น การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนตามแนวคิดประชาธิปไตยในปัจจุบัน จึงเป็นไปได้ในลักษณะที่ต้องคำนึงภาวะการณ์ในปัจจุบัน กล่าวคือ มีวิธีการหรือข้อกำหนดเฉพาะที่ เหมาะสมที่ประชาชนจะสามารถใช้อำนาจโดยตรงได้ตามสมควร โดยการใช้อำนาจโดยตรงของ ประชาชนที่เด่นชัดและแพร่หลายที่สุดในปัจจุบัน ได้แก่ การใช้สิทธิในการทำประชามติ เป็นต้น

ปัจจุบันภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน ประเทศไทยกลับประสบ ปัญหาทางการเมืองการปกครองและกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนการทำ หน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาถึงหลักการที่ว่าการทำหน้าที่ของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องกระทำโดยคำนึงถึงความเป็นตัวแทนของปวงชนและของประเทศ โดยนับตั้งแต่มีการปฏิรูปการเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา พบว่ากฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกฎหมายที่มีประโยชน์ต่อสาธารณะ อย่างแท้จริงน้อยมาก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะไม่อาจพบเห็นกฎหมายที่ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนหรือเพิ่มการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจรัฐได้เลย เนื่องจาก กระบวนการนิติบัญญัติของ ไทยในอดีตถูกรวบงำภายใต้การต่อรองผลประโยชน์ทางการเมือง จึงไม่สามารถผลักดันกฎหมายที่ มีความสำคัญต่อประชาชน หรือเป็นประโยชน์แก่การบริหารประเทศได้อย่างแท้จริง

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับ ประชาชน (ฉบับแรก) ของไทย จะได้บัญญัติ มาตรา 170 ขึ้นเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาให้รัฐสภาพิจารณาร่าง กฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามหมวด 3 หรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามหมวด 5 ได้ ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นการอนุวัติให้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 170 ด้วยหวัง ว่ากลไกดังกล่าวซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายเข้าไปยังฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะ สามารถผลักดันให้เกิดกฎหมายซึ่งมีสาระสำคัญตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนได้มากขึ้น แม้ว่า ต่อมารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ได้ถูกยกเลิกไปจากการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 แต่สภาร่าง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ก็ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย โดยได้มีการแก้ไขเพื่อวางกรอบในการใช้สิทธิเช่นว่านั้น ได้อย่างเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยมีการปรับจำนวนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายขั้นต่ำไว้ให้เหลือเพียง 10,000 รายชื่อเท่านั้น



อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามในการปฏิรูปกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญถึง 2 ครั้ง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550) เพื่อก่อตั้งเจตนารมณ์และรับรองสิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน อีกทั้งยังมีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อเป็นการอนุวัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแล้วก็ดี แต่ตราจนปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน ยังไม่สามารถผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ และบังคับใช้เป็นกฎหมายได้แม้แต่ฉบับเดียว เนื่องจากโดยธรรมชาติของการเมืองไทยแล้ว การพิจารณา ร่างกฎหมายนั้นจะต้องมีการตกลง และจัดสรรผลประโยชน์ให้ลงตัวเสียก่อน ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการพิจารณาและจัดลำดับความสำคัญในการพิจารณากฎหมาย ทำให้ร่างกฎหมายซึ่งเกิดจากการเข้าชื่อกันของประชาชนซึ่งไม่มีอำนาจต่อรอง กล่าวคือ ผลประโยชน์ต่อสมาชิกในรัฐสภา จึงทำให้ร่างกฎหมายเหล่านี้ขาดผู้ผลักดันและต่อรอง ร่างพระราชบัญญัติเหล่านี้จึงไม่ได้รับการพิจารณา หรือไม่สามารถผ่านการพิจารณาในขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใด เช่น ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ... ซึ่ง สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วย และต่อมาสิ้นสุดเนื่องจากการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 หรือในกรณีของร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ... โดยเมื่อสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และรัฐบาลใหม่ไม่ได้อำนาจให้รัฐสภาพิจารณาต่อ ร่างกฎหมายดังกล่าวจึงตกไป<sup>1</sup> รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติขององค์กรอิสระว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีวิธีการในการประนีประนอม กล่าวคือ การรับหลักการซึ่งประชาชนเสนอชื่อเข้ามาและมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย หรือมีการนำมาควบรวมกับร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีหลักการใกล้เคียงกัน และประกาศใช้เป็นกฎหมาย เช่น ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ... ซึ่ง คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันเป็นเรื่องด่วน และร่างฉบับรัฐบาลผ่านการพิจารณาประกาศใช้เป็นกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการไปพิจารณาประกอบร่างที่เสนอโดยรัฐบาล ต่อมาผ่านการพิจารณาประกาศใช้เป็นกฎหมาย<sup>2</sup> เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ที่ว่าในการให้สิทธิแก่ประชาชนเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายนั้น ก็เพื่อผลักดันให้เกิดกฎหมายที่เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยแล้ว จะเห็นได้ว่ากลไกในการนิติบัญญัติของไทย ประกอบกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ยังไม่อาจบรรลุเป้าหมายของการรับรองสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อ

<sup>1</sup> เข้าสู่ยุคใหม่ ของการเสนอกฎหมายโดยประชาชน [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://ilaw.or.th/node/2994>

<sup>2</sup> เพิ่งอ้างถึง

วันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2556 รัฐสภาได้ลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ... เป็นที่เรียบร้อย หลังจากอยู่ในการพิจารณาของรัฐสภามากกว่า 3 ปี หนึ่ง แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ผ่านการพิจารณานี้จะแก้ไขปัญหาบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการเสนอกฎหมายโดยประชาชนไปแล้วหลายประการ เช่น การลดขั้นตอนในการใช้หลักฐานเพื่อยืนยันผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยเหลือเพียงสำเนาบัตรประชาชนหรือบัตรซึ่งมีรูปถ่ายประกอบที่ทางราชการออกให้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ก็ได้สร้างกระบวนการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายขึ้นใหม่โดยมอบอำนาจให้ประธานรัฐสภามีดุลพินิจและอำนาจในการพิจารณาหลายประการ โดยมีบทบัญญัติซึ่งเป็นสาระสำคัญของการใช้อำนาจโดยประธานรัฐสภา ได้แก่ บทบัญญัติในมาตรา 6 ซึ่งบัญญัติให้อำนาจพิจารณาแก่ประธานรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียวในการพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติใดสอดคล้องกับหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่และส่งคืนร่างพระราชบัญญัติซึ่งประชาชนเสนอนั้นไปยังผู้ริเริ่มภายใน 15 วัน แม้ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อความรวดเร็วในการพิจารณาร่างกฎหมายในเบื้องต้น ซึ่งส่งผลดีต่อผู้ริเริ่มไม่ให้เกิดเวลารวบรวมรายชื่อของประชาชนผู้เห็นด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติโดยเปล่าประโยชน์ ในกรณีทีภายหลังร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถูกพิจารณาว่าไม่สอดคล้องกับหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ แต่ในทางกลับกันก็เป็นการให้อำนาจแก่ประธานรัฐสภาในลักษณะที่เป็นการรวบรวมอำนาจค่อนข้างเด็ดขาดเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติในมาตรา 10 ซึ่งบัญญัติให้อำนาจแก่ประธานรัฐสภาในการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ (ตามมาตรา 9) แล้ว พบว่าบทบัญญัติในมาตรา 10 อาจก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ได้แก่ การกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารภายใน 45 วัน แต่ไม่ปรากฏกรอบเวลาให้ประธานรัฐสภาต้องแจ้งต่อผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายภายในเวลาเท่าใด การไม่มีกรอบเวลาดังกล่าวจึงอาจนำมาซึ่งการประวิงเวลาหลังจากการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องได้ นอกจากนี้ในตอนท้ายของมาตราดังกล่าวยังกำหนดให้ต้องมีหนังสือแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อในกรณีที่มีการตรวจสอบความถูกต้องของประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งอาจเกิดปัญหาในการตีความและในทางปฏิบัติได้ว่า หนังสือที่จะต้องแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อนั้นจะต้องแจ้งต่อผู้มีรายชื่อทุกคนที่ร่วมลงชื่อหรือไม่

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 6 และมาตรา 10 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วประกอบมาตรา 11 ซึ่งไม่ได้กำหนดกรอบเวลาหรือเงื่อนไขอันเป็นการบังคับให้รัฐสภาต้องทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอมานแต่อย่างใด อำนาจและดุลพินิจตั้งแต่กระบวนการตรวจสอบตลอดจนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใดๆ ยังคงเป็นของประธานรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภาโดยเด็ดขาด ภายใต้บริบทของการพิจารณากฎหมายของรัฐสภาไทยที่ผ่านมา กระบวนการเช่นว่านี้จึงไม่อาจบรรลุเจตนารมณ์แห่งการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญในระบอบเสรีประชาธิปไตยได้

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงจะได้ทำการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ภายใต้หลักการของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งแม้จะมีการรับรองการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างกว้างขวางในรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ากฎหมายซึ่งมีสาระสำคัญที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยกลับไม่สามารถผ่านกระบวนการนิติบัญญัติและบังคับใช้เป็นกฎหมายได้เลย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงจะได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกลไกการมีส่วนร่วมในการนิติบัญญัติของประชาชนในต่างประเทศกับประเทศไทย เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางของกระบวนการนิติบัญญัติที่สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาทางการเมืองการปกครองของไทยในปัจจุบัน สามารถบรรลุเจตนารมณ์ของการรับรองสิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนได้อย่างแท้จริง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาประวัติ พัฒนาการ แนวคิดทฤษฎี เกี่ยวกับการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติของประชาชน ตลอดจนเจตนารมณ์ของสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และกระบวนการในการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทยกับต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษากระบวนการนิติบัญญัติของไทย โดยเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนในอดีตถึงปัจจุบัน เพื่อให้ทราบถึงมูลเหตุของปัญหาที่ส่งผลให้เจตนารมณ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญไม่อาจบรรลุเป้าหมายได้

1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายแห่งเจตนารมณ์พื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย

### 1.3 สมมติฐานของการวิจัย

กระบวนการนิติบัญญัติของไทยในปัจจุบันไม่สามารถนำมาซึ่งกฎหมายที่ดีหรือสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง แม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน พ.ศ. 2556 จะได้แก้ไขปัญหบางประการของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 แล้วก็ตาม แต่บทบัญญัติใน มาตรา 10 และมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน พ.ศ. 2556 ยังมีเนื้อหาซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาและเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเจตนารมณ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนที่สมควรปรับปรุงบางประการ เช่น ความไม่ชัดเจนในเรื่องกรอบเวลาในการดำเนินการบางอย่าง ความไม่ชัดเจนในด้านเนื้อหา ตลอดจนการให้อำนาจดุลพินิจแก่ประธานรัฐสภามากเกินไป เป็นต้น

### 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงประวัติพัฒนาการ แนวคิดทฤษฎี เกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติของประชาชน ตลอดจนเจตนารมณ์ของสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน โดยมุ่งเน้นศึกษาถึงหลักการของรัฐธรรมนูญในระบอบเสรีประชาธิปไตยว่าด้วยสิทธิในการเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายโดยประชาชน และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน พ.ศ. 2556 มาตรา 10 และ มาตรา 11 เป็นสำคัญ โดยเปรียบเทียบกับกลไกในการนิติบัญญัติและการเสนอกฎหมายโดยประชาชนของต่างประเทศ

### 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารทางกฎหมาย ตำรา วารสาร บทความทางวิชาการ หนังสือพิมพ์ สื่ออินเทอร์เน็ต รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติว่าด้วย



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

## 1.6 นิยามศัพท์

**การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย** หมายถึง การเข้าชื่อกันของประชาชนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน พ.ศ. 2556

**สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย** หมายถึง สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

**กระบวนการนิติบัญญัติ** หมายถึง ขั้นตอนในการพิจารณากฎหมายของสภาตามกลไกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

**ผู้ริเริ่ม** หมายถึง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ริเริ่มดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อประธานรัฐสภา

## 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1.7.1 ได้ความรู้เกี่ยวกับประวัติ พัฒนาการ แนวคิดทฤษฎี เกี่ยวกับการปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติของประชาชน ตลอดจนเจตนารมณ์ของสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

1.7.2 ได้แนวทางของกระบวนการนิติบัญญัติที่สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย อันเป็นผลจากการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และกระบวนการในการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทยกับต่างประเทศ

1.7.3 ได้ทราบถึงปัญหาของกระบวนการนิติบัญญัติของไทย โดยเฉพาะการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนในอดีตถึงปัจจุบัน และมูลเหตุของปัญหาที่ส่งผลให้เจตนาธรรมณ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญไม่อาจบรรลุเป้าหมายได้

1.7.4 ได้แนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายแห่งเจตนาธรรมณ์พื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย

มหาวิทยาลัยรังสิต  
Rangsit University

## บทที่ 2

### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542<sup>1</sup> ได้ให้ความหมายคำว่า “ประชาธิปไตย” เอาไว้ว่า “ระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่”

โดยคำว่า “ประชาธิปไตย” ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Democracy ซึ่งมาจากคำภาษากรีกว่า Democrata ซึ่งประกอบด้วยคำ 2 คำ คือ Demos กับ kratein คำว่า Demos หมายถึง ประชาชน และ Kratein หมายถึง การปกครอง ฉะนั้นประชาธิปไตย (Demoskratia) จึงหมายถึง ประชาชนปกครอง หรือการปกครองโดยประชาชน<sup>1</sup>

พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราชพงศพัทธ์ ได้ทรงแสดงปาฐกถาเรื่อง “ประชาธิปไตยแบบไทย” ต่อบรรดาสมาชิกของสมาคมกิจการวิเทศสัมพันธ์และกฎหมายระหว่างประเทศแห่งประเทศไทยว่า

“ประชาธิปไตย เป็นคำที่มีความหมายตรงกับคำว่า democracy อยู่แล้ว คือ ประชา demos ซึ่งแปลว่าประชาชน และอธิปไตย Kratia ซึ่งแปลว่าเป็นใหญ่ ประชาธิปไตยก็แปลว่าประชาชนเป็นใหญ่ หรือถ้าจะไขความออกให้เต็มวาทะของ อับราฮัม ลินคอล์น ก็คือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนเป็นลักษณะอันสำคัญยิ่ง ที่ว่า “โดยประชาชน” นั้น ในสมัยกรีกโรมัน คือสมัชชนรัฐซึ่งประชาชนมีจำนวนน้อย พอที่จะไปรวมอภิปรายวินิจฉัยปัญหาในที่แห่งเดียวกันได้ และทาสก็ไม่นับว่าเป็นพลเมือง การที่

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. ระบอบประชาธิปไตย. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://www2.ect.go.th/download-file.php?Action=filedownload&DataID=18358, 1> พฤษภาคม 2557

ประชาชนจะปกครองประชาชนกันเอง ก็ย่อมทำได้ แต่ในสมัยปัจจุบันพลเมืองมากมายเป็นล้านๆ จึงทำไม่ได้ ต้องใช้วิธีเลือกตั้งผู้แทนมาทำหน้าที่แทนโดยมีกำหนดเวลา เช่น วาระละ 4 ปี เป็นต้น ฉะนั้น “โดยประชาชน” ย่อมหมายความว่า โดยประชาชนเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาทำการแทน ส่วนคำว่า “เพื่อประชาชน” นั้น เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่าเราต้องถือสาธารณประโยชน์หรือประโยชน์สุขของประชาชนเป็นใหญ่”<sup>2</sup>

ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้อธิบายและให้ความเห็นเกี่ยวกับประชาธิปไตยเอาไว้ว่า

“คำว่า ประชาธิปไตย เป็นคำที่กล่าวกันมากในสมัยนี้ มีบุคคลบางกลุ่มเข้าใจว่า ประชาธิปไตยหมายถึงการเลือกตั้งเท่านั้น ต้องมีการเลือกตั้งจึงจะเป็นประชาธิปไตย แต่ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อ 6 ตุลาคม ระบบการเลือกตั้งถูกวิพากษ์วิจารณ์ เนื่องจากเลือกตั้งแล้วไม่ได้รัฐสภาดังที่คาดหวังกันไว้ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงไม่มีการเลือกตั้ง ก็มีการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งอีก ปัญหาจึงอยู่ที่ความหมายของคำว่า ประชาธิปไตย คืออะไร

ประชาธิปไตย มาจากคำว่า ประชา + อธิปไตย ซึ่งแปลว่าอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นของประชาชน ซึ่งตามทฤษฎีการเมืองสมัยใหม่ยอมรับว่าเป็นระบบที่ดี ประเทศที่เจริญแล้วควรมีการปกครองแบบนี้ ปัญหาต่อมาคือ ประชาชนหมายถึงใคร

ประชาชน เป็นนามธรรม มีการนำเอาคำนี้มาอ้างเสมอ ทุกคนเป็นประชาชน เมื่อเป็นเช่นนั้น ย่อมหมายความว่าทุกคนเป็นใหญ่ทุกคนเป็นผู้มีอำนาจปกครอง แต่ในความเป็นจริงแล้วเป็นใหญ่ทุกคนไม่ได้ เพราะจะให้ประชาชนทุกคนปกครองประเทศไม่ได้...

รัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยนั้น ชาวอังกฤษมักเรียกว่า Government by consent คือ รัฐบาลปกครองด้วยความยินยอมของประชาชน ไม่ใช่ให้ประชาชนขึ้นปกครองเอง แต่เป็นการให้รัฐบาลซึ่งตนเห็นด้วยขึ้นปกครอง และความยินยอมมิได้

<sup>2</sup> พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์ ได้ทรงแสดงปาฐกถาเรื่อง “ประชาธิปไตยแบบไทย” ต่อบรรดาสมาชิกของสมาคมกิจการวิเทศสัมพันธ์และกฎหมายระหว่างประเทศแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ข้าราชการ นักศึกษาและประชาชน ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 29 กันยายน 2508 ใน “100 ปี พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์” อมรินทร์ พรินตติ้งกรุ๊ป จำกัด, กรุงเทพฯ 2534 น. 132-133. อ้างใน สุรพล ไตรเวทย์, พระมหากษัตริย์รัฐธรรมนูญ และประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ วิทยุชน, 2549 น.225 - 226.

หมายถึงว่า ต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนทุกคน เพียงแต่เป็นเสียงส่วนใหญ่ ซึ่งรัฐบาลที่ได้รับความยินยอมนี้ต้องกระทำกิจกรรมไปตามครรลองประชาธิปไตย ตามความต้องการของประชาชน...”<sup>3</sup>

คำว่า “ประชาธิปไตย” อาจมีการอธิบายความหรือรายละเอียดซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดีจะแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม หลักพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะมีความเข้าใจที่ตรงกันในความหมาย กล่าวคือ ประชาธิปไตย ต้องเป็นการปกครองโดยประชาชนเป็นใหญ่ มีสิทธิและส่วนร่วมในการปกครองประเทศ

อนึ่ง ท่านพุทธทาส ได้กล่าวหลักสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย “มิใช่การปกครองโดยประชาชน แต่เพื่อประโยชน์และสันติสุขของประชาชน”

หลักการพื้นฐานอันสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ต้องประกอบไปด้วยหลักการอันสำคัญอย่างน้อย 4 ประการ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

### 2.1.1 หลักอำนาจธิปไตยเป็นของปวงชน

หลักอำนาจธิปไตยเป็นของประชาชน เกิดขึ้นภายใต้ปรัชญาการเมืองที่ว่า ในทุกรูปแบบของการปกครองจะต้องมีอำนาจแห่งการตัดสินใจโดยสูงสุดเด็ดขาด (Absolute Power of Final Decision) ซึ่งเรียกว่า “องค์อธิปัตย์” หรือ “ผู้มีอำนาจสูงสุด” (Sovereign) อันเป็นสถานะที่สมมุติขึ้น เพื่อให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลทรงไว้ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจและบังคับการให้เป็นไปตามการตัดสินใจเช่นนั้น

หลักอำนาจธิปไตยเป็นของประชาชนนี้ได้รับการพัฒนามาจาก ทฤษฎีสัญญาประชาคมของฌอง ฌาค รุสโซ นักปราชญ์ชาวสวิสซึ่งถือได้ว่าแนวคิดของรุสโซเป็นรากฐานสำคัญอันนำไปสู่การก่อกำเนิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังเช่นทุกวันนี้ ภายใต้แนวคิดพื้นฐานที่ว่า ในสภาวะตามธรรมชาตินั้นเป็นภาวะที่มนุษย์ไม่มีความมั่นคงในชีวิตและเสรีภาพ คือ ไม่มีหลักประกันที่แน่นอน การจะมีหลักประกันที่แน่นอนได้นั้น จำเป็นต้องมีการทำสัญญาประชาคม ในลักษณะที่แต่ละคนต่างต้องยอมสละสิทธิและเสรีภาพที่ตนมีโดยไม่จำกัดสภาพธรรมชาติเสีย แล้วยอมรับ

<sup>3</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์. ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง. กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2536. น. 11-14. อ้างใน สุรพล ไตรเวทย์. พระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญ และประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ. วิญญูชน, 2549 น. 232-233.

สภาพที่มีสิทธิเสรีภาพที่มีข้อจำกัดตามกฎหมาย รัฐที่เกิดขึ้นจากการทำสัญญาประชาคมจะทำหน้าที่รักษาความสงบสุขและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของทุกคน<sup>4</sup>

ประชาชนย่อมปกครองตนเองผ่านทางการทำสัญญาประชาคม และย่อมแสดงออกมาในรูปของเจตจำนงทั่วไป (General Will) อันเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและความต้องการของส่วนรวม โดยทุกคนมีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดและแสดงเจตจำนงออกไป ดังนั้น เมื่อเจตจำนงทั่วไปมาจากประชาชนทุกคน การปกครองโดยเจตจำนงทั่วไปนี้จึงเป็นเสมือนการปกครองโดยประชาชนและเพื่อประชาชน<sup>5</sup> จึงกล่าวได้ว่า หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้น เป็นหลักการซึ่งสนับสนุนให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่จะเลือกผู้ปกครองของตนเอง อันเป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของตนผ่านการเลือกตั้ง โดยรูสโซกล่าวว่า สิทธิเลือกตั้งนั้นเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรจะมาพรากจากประชาชนได้<sup>6</sup> อย่างไรก็ตามการมอบอำนาจให้ผู้แทนผ่านการเลือกตั้งเช่นว่านี้ มิใช่การมอบอำนาจให้ในลักษณะเด็ดขาด แต่อำนาจรัฐทั้งหลายนั้นจะต้องมีความเชื่อมโยงไปถึงประชาชน ประชาชนจึงสามารถเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐโดยตรงจากการเลือกตั้ง และถือเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐโดยทางอ้อมผ่านองค์กรต่างๆ ของรัฐ<sup>7</sup>

### 2.1.2 หลักสิทธิและเสรีภาพเป็นของประชาชน หรือหลักการที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ

ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยหลักการสำคัญประการหนึ่ง คือ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน กล่าวคือ ประชาชนพึงจะมีสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค โดยสิทธิทั้งสองประการดังกล่าว ถือเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่รัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายจะต้องให้ความสำคัญและเคารพในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล นอกจากนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะไม่ใช้อำนาจรัฐในการแทรกแซงหรือละเมิดสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานของปัจเจกบุคคล<sup>8</sup> อย่างไรก็ตาม การเปิดให้ปัจเจกบุคคลมีสิทธิและเสรีภาพอย่างไร้ขอบเขต

<sup>4</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, กรุงเทพฯ : โครงการตำราเรียนและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553 น. 217-218.

<sup>5</sup> เพิ่งอ้าง, น. 218-219.

<sup>6</sup> โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย, กรุงเทพฯ ศูนย์การพิมพ์พลชัย, 2529 น. 11 อ้างใน สุขชัย เวียงอินทร์, (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), น. 12.

<sup>7</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, กรุงเทพฯ, วิทยุชน, 2555 น.18.

<sup>8</sup> เพิ่งอ้างถึง, น. 23.

นั่นอาจก่อให้เกิดการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น หรือส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะแห่งรัฐอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนั้น เพื่อให้ได้สัดส่วนระหว่างสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลและประโยชน์สาธารณะ จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องมีอำนาจในการแทรกแซงแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้ในบางกรณี ทั้งนี้ จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบของตัวแทนที่มาจากประชาชน กล่าวคือ กฎหมายที่ตราขึ้นโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาเพียงเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น หลักการดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักพื้นฐานอันสำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายจึงได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้เพื่อเป็นหลักประกันถึงสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการเน้นย้ำถึงความสำคัญของสิทธิและเสรีภาพให้มีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น เช่น ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก็ได้มีการบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญเยอรมัน (Basic Law) มาตรา 2 (2) “ชนชาวเยอรมันมีสิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพส่วนบุคคลจะละเมิดมิได้ สิทธิเช่นว่านี้รัฐไม่อาจแทรกแซงได้เว้นแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมาย”

สำหรับประเทศไทยหลักการดังกล่าวนี้ก็ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาอย่างต่อเนื่อง เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 มาตรา 29 และร่างรัฐธรรมนูญที่นำเสนอขอรับประชามติจากประชาชนในเดือนสิงหาคม 2559 มาตรา 26

มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย...

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญที่นำหลักหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยกฎหมายมาบัญญัติไว้อย่างชัดเจน เช่น สิทธิและเสรีภาพในร่างกายตาม มาตรา 32 เป็นต้น



### 2.1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) และหลักความเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Supremacy of Constitution)

นอกจากกฎหมายจะต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว หลักความชอบด้วยของกฎหมายยังเรียกร้องให้รัฐบาลซึ่งใช้อำนาจบริหารจะต้องเคารพและใช้อำนาจที่ตนมีตามบทบัญญัติและขอบเขตของกฎหมายด้วย

หลักความชอบด้วยของกฎหมายจึงเป็นส่วนหนึ่งของหลักการพื้นฐานทางการปกครอง เพื่อจำกัดอำนาจรัฐ ซึ่งอาจแตกต่างกันไปในรายละเอียดตามระบบกฎหมาย กล่าวคือ หลักนิติธรรม (Rule of Law) อันเป็นหลักในการจำกัดอำนาจรัฐที่เกิดขึ้นในรัฐที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) และหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) อันเป็นหลักในการจำกัดอำนาจที่เกิดขึ้นในรัฐที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law)

แนวคิดเกี่ยวกับความชอบด้วยของกฎหมายนี้นำไปสู่หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์สูงสุด บทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ เพื่อให้เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพ การจำกัดอำนาจรัฐ และการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองทั้งหลาย อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ เป็นต้น ไม่ได้ยึดถือเอาหลักรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด แต่ยึดถือหลักที่ว่า อำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) ซึ่งถือว่ากระบวนการทางนิติบัญญัตินั้นมีความสำคัญสูงสุด เนื่องจากถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย รัฐบาลย่อมไม่มีอำนาจเหนือกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยชอบของรัฐสภา นอกจากนี้อำนาจอตุลาการก็ไม่อาจแทรกแซง หรือตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชบัญญัติที่ตราขึ้น โดยรัฐสภาได้เช่นเดียวกัน<sup>9</sup>

ทฤษฎีสัญญาประชาคมของรูสโซนอกจากจะเป็นจุดเริ่มต้นของการถือกำเนิดของระบอบประชาธิปไตยแล้ว ยังเป็นรากฐานอันสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ภายใต้แนวคิดที่ว่าประชาชนย่อมปกครองตนเองผ่านทางการทำสัญญาประชาคม และยอมแสดงออกมาในรูปของเจตจำนงทั่วไป (General Will) ซึ่งเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและความต้องการของส่วนรวม โดยทุกคนมีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดและแสดงเจตจำนงออกไป

<sup>9</sup> Parliament supremacy. [Online] Available on : <http://www.lawteacher.net/constitutional-law/essays/parliament-supremacy.php>, 2 May 2014.

ดังนั้น เมื่อเจตจำนงทั่วไปมาจากประชาชนทุกคน การปกครองโดยเจตจำนงทั่วไปนี้จึงเป็นเสมือน การปกครองโดยประชาชนและเพื่อประชาชน<sup>10</sup>

ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมครั้งแรกผ่านทางคำพิพากษาในคดีประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา Marbury v. Madison ในปี ค.ศ. 1803 โดยมีสาระสำคัญเป็นการยืนยันว่าบทบัญญัติของรัฐบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญย่อมไม่มีผลบังคับใช้ และจากคำพิพากษาดังกล่าวนี้จึงผลักดันให้เกิดระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนุญ (Principle of Constitutionality) โดยองค์กรศาลขึ้นในสหรัฐอเมริกา<sup>11</sup> ปัจจุบันประเทศต่างๆ ที่มีรัฐธรรมนุญเป็นลายลักษณ์อักษรจึงยึดถือว่ารัฐธรรมนุญเป็นกฎหมายสูงสุดเหนือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้ภายในประเทศ (Constitutional Supremacy) แต่สำหรับประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนุญเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ประเทศอังกฤษ จะไม่ยอมรับว่ารัฐธรรมนุญเป็นกฎหมายสูงสุดเหนือกฎหมายอื่นๆ แต่ให้การยอมรับว่ารัฐสภาซึ่งประกอบด้วย สภาขุนนางและสภาสามัญ เป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดในการตรากฎหมาย หรือในกรณีประเทศที่ไม่ยอมรับการแยกอำนาจ อธิปไตย เช่น ประเทศคอมมิวนิสต์ส่วนใหญ่ ก็มักจะไม่นับว่ารัฐธรรมนุญเป็นกฎหมายสูงสุด เช่นเดียวกัน<sup>12</sup> การยึดถือว่ารัฐธรรมนุญซึ่งเป็นกฎหมายที่จำกัดอำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นกฎหมายสูงสุดจึงเป็นอีกหนึ่งเครื่องมือที่สำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้การปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย

#### 2.1.4 หลักเสียงข้างมาก

ระบอบประชาธิปไตยและการเลือกตั้งได้รับการยอมรับว่าเป็นระบอบการปกครองที่ดีที่สุด หรืออาจกล่าวให้ถูกต้องว่าเป็นระบอบการปกครองที่เลวร้ายที่สุด ซึ่งสามารถให้ประชาชนส่วนใหญ่ ได้มีส่วนร่วมหรือบทบาทในการปกครองประเทศด้วยได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แต่โดยเหตุที่ประชาชนกรในแต่ละประเทศนั้นมีจำนวนมากกระทั่งไม่สามารถใช้ประชาธิปไตยทางตรงได้ในทางปฏิบัติ ประชาธิปไตยทางตรงจึงไม่เหมาะแก่การปกครองประเทศ

<sup>10</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553) น.218-219.

<sup>11</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ. (พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2554). น.76.

<sup>12</sup> พรชัย เลื่อนฉวี, “กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง” (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554) น. 71.

ภาวการณ์ปัจจุบัน<sup>13</sup> การเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการประชาธิปไตย ซึ่งจะต้องมีอย่างสม่ำเสมอเพื่อเป็นหลักประกันให้การทำงานของรัฐบาลนั้นเป็นไปเพื่อประชาชน และเพื่อให้โอกาสแก่ประชาชนได้มีโอกาสเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองภายในกำหนดเวลาหากเห็นว่ารัฐบาลเดิมนั้นปฏิบัติภารกิจไม่เป็นไปตามความต้องการ

ในการตัดสินใจปัญหาหรือการเลือกตั้งภายใต้ระบอบประชาธิปไตยจึงต้องยึดถือเอาเสียงข้างมาก (Majority Rule) เพื่อการตัดสินใจต่างๆ เป็นเบื้องต้น แต่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยหลักการเสียงข้างมากนี้จะต้องเป็นไปโดยเคารพเสียงข้างน้อย (Minority Rights) เสียงข้างน้อยจึงเป็นเสียงที่สำคัญพอๆ กับเสียงข้างมากในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นฝ่ายที่ต้องคอยตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายเสียงข้างมาก<sup>14</sup> ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการใดๆ ที่เห็นแก่ผลประโยชน์ของกลุ่มพวกพ้องตน แต่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างสังคมที่ทุกฝ่ายสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข โดยฝ่ายเสียงข้างน้อย (Minority Right) จะต้องได้รับความคุ้มครอง ขณะที่ต้องยอมรับฟังจากเสียงส่วนใหญ่ไปพร้อมๆ กัน เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในสังคม<sup>15</sup>

ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับประชาธิปไตยเอาไว้ว่า “...แก่นของประชาธิปไตยเป็นเรื่องของการปกครองโดยเสียงข้างมาก แต่ก็ไม่แน่ว่าเสียงของคนข้างมากจะดีเสมอไป... จะให้เป็นประชาธิปไตยที่ดีจึงต้องมากทั้งเสียง ความรอบรู้ ความจงรักภักดีต่อชาติบ้านเมือง การเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่ใช่เสียงมากลากกันเข้ารกเข้าพง”<sup>16</sup>

## 2.2 รูปแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม อาจจำแนกออกเป็น 3 ลักษณะตามรายละเอียดและรูปแบบในการใช้อำนาจของประชาชนได้เป็น 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

<sup>13</sup> สุขุม นวลสกุล และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ. “การเมืองและการปกครองไทย Thai government and politics (PS110)” (พิมพ์ครั้งที่ 14 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542) น.303.

<sup>14</sup> สุรพันธ์ ทับสุวรรณ. “หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง” กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545) น.67-69.

<sup>15</sup> ศุภพรรัตน์ สุขพุ่ม และ จเร พันธุ์เปรื่อง. เสียงข้างมาก เสียงข้างน้อย. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก:

[www.kpi.ac.th/wiki/index.php/เสียงข้างมาก\\_เสียงข้างน้อย](http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/เสียงข้างมาก_เสียงข้างน้อย), 2 พฤษภาคม 2557

<sup>16</sup> ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช. การเมืองไทย. ในรัฐศาสตร์ 14 ฉบับ “ปฏิวัติและประชาธิปไตย” กรุงเทพฯ. เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517 น. 116-119. อ้างใน สุรพล ไตรเวทย์. พระมหากษัตริย์รัฐธรรมนูญ และประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549 น. 228-229.

### 2.2.1 ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

ประชาธิปไตยทางตรงนี้มีพัฒนาการมาจากยุคของนครรัฐเอเธนส์ ซึ่งพลเมืองของรัฐนั้นมีส่วนร่วมในสภาและตัดสินใจด้วยตนเอง<sup>17</sup> จึงมีผู้กล่าวว่าประชาธิปไตยในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นรูปแบบที่ตอบสนองแนวคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนได้ดีที่สุด และน่าจะเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบที่สุดอีกด้วย<sup>18</sup> อย่างไรก็ตาม แม้ประชาธิปไตยเอเธนส์จะไม่มีตัวแทนโดยเปิดให้ประชาชนพลเมืองของตนทุกคนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจออกกฎหมายกำหนดนโยบายสาธารณะได้ด้วยตัวประชาชนเอง<sup>19</sup> แต่เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องของปริมาณของประชากรโดยประชากรในเอเธนส์มีประมาณ 300,000-400,000 คน แต่ผู้มีสิทธิเพียง 20,000-40,000 คน ก็ไม่ถึงร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด ผู้ที่ถูกกีดกันไม่ให้มีสิทธิ ได้แก่ สตรี ทาส และเยาวชน<sup>20</sup> จึงไม่สามารถให้ประชาชนพลเมืองทั้งหมดเข้าไปประชุมในสภาประชาชนของเอเธนส์พร้อมๆ กันได้ ประชาธิปไตยเอเธนส์จึงใช้การสุ่มจับฉลากให้พลเมืองจำนวนหนึ่ง ผลัดกันเข้าไปประชุมสภา ทำหน้าที่ในสภา<sup>21</sup> จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยในนครรัฐเอเธนส์นั้นประชาชนทุกคนสามารถใช้สิทธิของตนได้อย่างเท่าเทียมกันทุกคน เนื่องจาก หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ายังคงมีการคัดเลือกตัวแทนเพื่อไปใช้สิทธิในสภาเช่นเดียวกับรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative) หากแต่แตกต่างกัน โดยการใช้การคัดเลือกบุคคลระหว่างการประชุมและการเลือกตั้งเท่านั้น นอกจากนี้ ในนครรัฐเอเธนส์ยังพบว่ามีกรีกกันสตรีและทาสมิให้มีส่วนร่วมทางการเมืองอีกด้วย

ปัจจุบันประชาธิปไตยทางตรงในลักษณะที่คล้ายคลึงกับประชาธิปไตยในเอเธนส์ยังคงหลงเหลืออยู่บ้างในเมืองหรือชุมชนเล็กๆ บางแห่งในสหรัฐอเมริกา เรียกว่า ประชุมเมือง (Town meeting) ซึ่งปรากฏมากในเมืองนิวอิงแลนด์ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของสหรัฐอเมริกา การประชุมเมืองนี้มีมาตั้งแต่ครั้งที่สหรัฐอเมริกายังเป็นเมืองอาณานิคมของอังกฤษ และยังไม่มีการ

<sup>17</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ ชาย ไชยชิต. การออกเสียงประชามติ : กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <http://bit.ly/TMvj2Z>, 2 พฤษภาคม 2557.

<sup>18</sup> โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. “ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย” (วิทยานิพนธ์ สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2529) น. 12.

<sup>19</sup> ไชยันต์ ไชยพร. ประชาธิปไตยเอเธนส์มองการเลือกตั้งอย่างไร. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: [www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/chaayan/20110714/399926/ประชาธิปไตยเอเธนส์มองการเลือกตั้งอย่างไร.html](http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/chaayan/20110714/399926/ประชาธิปไตยเอเธนส์มองการเลือกตั้งอย่างไร.html), 2 พฤษภาคม 2557.

<sup>20</sup> จิตร โชค วีระสข และคณะ. รัฐศาสตร์ทั่วไป Introduction to political science (PS103) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551) น. 288.

<sup>21</sup> ไชยันต์ ไชยพร. ประชาธิปไตยเอเธนส์มองการเลือกตั้งอย่างไร. อ้างแล้ว.

การเมือง โดยผู้มีสิทธิเข้าร่วมประชุมจะถูกจำกัดอยู่เพียงเพศชายและเฉพาะที่ศาสนิกชนของนิกายศาสนายอมรับเท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีประชาธิปไตยทางตรงในลักษณะใกล้เคียงกันในสวิตเซอร์แลนด์และอิสราเอลอีกด้วย<sup>22</sup>

อนึ่ง แม้ว่าปัจจุบันประชาธิปไตยในรูปแบบของการมีตัวแทนจะกลายมาเป็นรูปแบบประชาธิปไตยกระแสหลักในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั่วโลก แต่ในหลายประเทศก็ได้มีการยอมรับและนำแนวคิดของประชาธิปไตยทางตรงมาปรับใช้กับการเมืองการปกครองในรัฐสมัยใหม่ เรียกว่า การออกเสียงประชามติ (Referendum) ภายใต้ระบบการเมืองประชาธิปไตยแบบตัวแทน การออกเสียงประชามติมีบทบาทหน้าที่ในฐานะกลไกการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มช่องทางสำหรับให้ประชาชนธรรมดา สามารถมีสิทธิร่วมแบ่งปันการใช้อำนาจในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองของนักการเมืองได้<sup>23</sup> โดยอาศัยคะแนนเสียงข้างมากซึ่งจะต้องเกินกึ่งหนึ่งของเสียงทั้งหมด

#### องค์ประกอบของรูปแบบประชาธิปไตยทางตรง

รูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงจะต้องมีองค์ประกอบสองประการ คือ

1) มีการริเริ่มโดยประชาชน โดยการริเริ่มนั้นจะต้องมีผลเป็นการก่อให้เกิดกระบวนการขึ้นอย่างแท้จริงด้วย

2) การตัดสินใจขั้นสุดท้ายเป็นของประชาชน

รูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงนี้จะขาดหลักการอันหนึ่งอันใดย่อมไม่ก่อให้เกิดประชาธิปไตยทางตรงอย่างสมบูรณ์ขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์ประกอบเรื่องการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเป็นของประชาชนนั้นเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดสำหรับประชาธิปไตยทางตรง<sup>24</sup>

<sup>22</sup> จีโรซค วีระสข และคณะ. รัฐศาสตร์ทั่วไป Introduction to political science (PS103), อ่างแล้ว น. 290.

<sup>23</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ ชาย ไซซิด. การออกเสียงประชามติ : กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่, อ่างแล้ว.

<sup>24</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง”. (เอกสารประกอบการสัมมนาสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, 2541) น.9.

กระบวนการที่ถือได้ว่าเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงซึ่งใช้กันอยู่ในรัฐสมัยใหม่ จึงมีเพียง 3 กระบวนการ ได้แก่ การออกเสียงประชามติ (Referendum) การให้สิทธิประชาชนเสนอร่างกฎหมายได้ (Initiative) และการถอดถอนผู้แทน (Recall) เท่านั้น<sup>25</sup>

### 2.2.2 ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy)

ประชาธิปไตยแบบนครรัฐเอเธนส์คงอยู่ได้ระยะเวลาหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมือง โดยหลังจากหมดยุคเอเธนส์รุ่งเรืองก็เข้าสู่ยุคจักรวรรดิโรมัน ซึ่งรูปแบบการปกครองมีการเปลี่ยนแปลงไปไปในทางการใช้อำนาจหรือเรียกว่า ระบบศักดินา (Feudalism) แต่แนวคิดประชาธิปไตยไม่เคยดับสลายไปตาม ต่อมาสามารถพบหลักฐานอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมได้ในประวัติศาสตร์อังกฤษ จากกรณีที่พระเจ้าจอห์นที่ 1 ถูกขุนนางอังกฤษบังคับให้ทรงลงพระนามในแมกนา คาร์ต้า (Magna Carta) ซึ่งแปลตามตัวอักษรว่า “อัครสาร” หรือ “มหาเอกสาร” ทั้งนี้ เพราะขุนนางเหล่านั้นไม่พอใจที่เก็บภาษีสูงเพื่อการสงครามและขุนนางไม่ได้รับโอกาสในการบริหารบ้านเมือง ซึ่งมีสาระสำคัญคือ 1) กษัตริย์อังกฤษจะไม่ละเมิดสิทธิของบรรดาขุนนางภายใต้ระบบศักดินา 2) มุ่งคุ้มครองความเชื่อและการปฏิบัติทางศาสนา 3) ให้สิทธิในการปกครองแบบเทศบาล หลังจากนั้นอีกเกือบ 500 ปีต่อมา รัฐสภาอังกฤษเห็นชอบการประกาศใช้พระราชบัญญัติ หรือบทบัญญัติแห่งสิทธิ (Bill of Rights) บทบัญญัติแห่งสิทธินี้ โดยมีสาระสำคัญ คือ 1) ไม่ให้กษัตริย์มีอำนาจในการยกเลิกกฎหมาย 2) ให้มีการเลือกตั้งโดยเสรี 3) กำหนดสิทธิของราษฎร<sup>26</sup> นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติในลักษณะคล้ายคลึงกันนี้ในสหรัฐอเมริกาซึ่งเกิดขึ้นภายหลังอังกฤษกว่า 100 ปี โดยมีการใช้ศัพท์อย่างเดียวกันด้วย จึงกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนนั้นถือกำเนิดขึ้นในอังกฤษมากกว่า 300 ปี และในสหรัฐอเมริกามากกว่า 200 ปีแล้ว

รูปแบบของประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนเกิดขึ้นภายใต้อิทธิพลของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของนครรัฐเอเธนส์ แต่ภายใต้ข้อจำกัดของรัฐและขนาดของประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับความสลับซับซ้อนที่เพิ่มมากขึ้นของโครงสร้างทางสังคม จึงเป็นการยากยิ่งที่จะให้ประชาชนทุกคนมาประชุมร่วมกันเพื่อการตัดสินใจทางการเมืองดังเช่นในอดีต ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนจึงได้ถือกำเนิดขึ้นและกลายเป็นประชาธิปไตยกระแสหลักในรัฐสมัยใหม่ ภายใต้หลักการ

<sup>25</sup> วนิตา แสงสารพันธ์. “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน”. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543) น. 8.

<sup>26</sup> จีโรซก วีระสข และคณะ. รัฐศาสตร์ทั่วไป Introduction to political science (PS103), อ้างแล้ว น. 292.

ที่สำคัญ คือ เป็นการปกครองที่มีการรับรองว่าอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชน โดยราษฎรผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้นใช้อำนาจของตนผ่านการตั้งผู้แทนขึ้น เพื่อไปใช้อำนาจแทนตน ซึ่งสามารถแยกย่อยได้อีกสองประเภท ดังนี้

#### 2.2.2.1 การปกครองซึ่งประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางกึ่งผู้แทน (Government Representative Pure)

การปกครองในรูปแบบดังกล่าวนี้เป็นการใช้อำนาจของประชาชนโดยการเลือกประชาชนด้วยกันขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทาง การเลือกตั้ง โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในบางประเทศจะให้ประชาชนเลือกผู้แทนมาใช้อำนาจนิติบัญญัติ ส่วนอำนาจอื่นๆ คือ อำนาจบริหาร และตุลาการจะ ไม่มีการเลือกผู้แทนของประชาชนเข้ามาใช้อำนาจเหล่านี้ แต่ต้องถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนเช่นกัน หรือในบางประเทศที่มีสองสภา ได้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ก็ยังมีการอนุญาตให้ประชาชนมีสิทธิเลือกได้เพียงสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ส่วนวุฒิสภานั้นให้ถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนโดยประชาชนไม่ได้เลือกเลย การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนอย่างแท้จริงนี้จึงอยู่บนพื้นฐานสำคัญที่ว่า ห้ามมีสัญญาตัวแทนระหว่างราษฎรผู้เลือกตั้งกับผู้แทนอย่างเด็ดขาด ผู้แทนราษฎรไม่อยู่ในฐานะที่ต้องรับคำสั่งใดๆ จากราษฎรเลย อันเป็นหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส กฎหมายลงวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1875 ว่าด้วยการเลือกตั้งของสภาผู้แทน (สภาล่าง) ในมาตรา 13 “สัญญาตัวแทนอันจะพึงมีระหว่างสมาชิกและประชาชนผู้เลือกนั้นให้ถือว่าเป็นโมฆะ” เป็นต้น<sup>27</sup>

#### 2.2.2.2 การปกครองซึ่งประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางกึ่งผู้แทน (Government Semi - Representative)

รูปแบบการปกครองในลักษณะนี้เป็นการลดปัญหาของการปกครองโดยทางผู้แทนอย่างแท้จริงซึ่งเป็นรูปแบบที่ให้อำนาจและการตัดสินใจแก่ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยเด็ดขาด เป็นอิสระและไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจของผู้อื่น แต่ภายใต้ความเป็นอิสระนั้นเองทำให้ในบางครั้งการใช้อำนาจของผู้แทนนั้นอาจเกิดได้ทั้งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เลือกตั้งหรือขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนก็ได้ การปกครองโดยทางกึ่งผู้แทนนี้จึงให้อำนาจวินิจฉัยเด็ดขาดอยู่กับผู้แทนราษฎร กฎหมายต่างๆ ก็จะต้องเป็นผลมาจากมติของสภา แต่จะต้องยินยอมให้ผู้

<sup>27</sup> ศุภชัย เวียงอินทร์. รูปแบบที่เหมาะสมของสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยประชาชนในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542) น. 20.



มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิแสดงเจตนาในเรื่องที่ผู้แทนกำลังกระทำอยู่นั้น ซึ่งการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนนี้เองที่ส่งผลต่อการการตัดสินใจและการกระทำของผู้แทนเป็นอย่างมาก จากเดิมที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งล้วนแต่หมดอำนาจไปเมื่อได้เลือกผู้แทนของตนขึ้นมา หลังจากนั้นประชาชนจะต้องยอมรับเอาเจตนาและการกระทำของผู้แทนที่ตนเลือกขึ้นมาเป็นเจตนาของตน ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้จนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่<sup>28</sup>

การดำเนินไปของการปกครองในลักษณะนี้จึงเป็นไปโดยกระบวนการที่ว่า เมื่อมีการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปทุกครั้ง จะต้องมีการสมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองแถลงนโยบายต่อประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้าใจและแสดงความนิยมในแนวทางและนโยบายของผู้สมัครและพรรคการเมืองผ่านทางกลไกของเสนาบดีเลือกตั้ง และเมื่อได้ตัวแทนขึ้นไปประกอบกันเป็นสภาแล้วแม้ว่าผู้แทนราษฎรนั้นจะมีอำนาจวินิจฉัยหรือลงมติต่างๆ ได้โดยเด็ดขาด แต่ก็จะต้องรับเอาความเห็นของประชาชนกล่าวคือแนวทางและนโยบายที่ตนและพรรคการเมืองได้แถลงไว้เมื่อครั้งหาเสียงเลือกตั้ง เช่นนี้สภาจึงไม่สูญเสียความเป็นอิสระและยังดำเนินไปโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนอีกด้วย<sup>29</sup>

### 2.2.3 ประชาธิปไตยรูปแบบผสม (Mixed Democracy)

ประชาธิปไตยในรูปแบบผสมนี้เป็นการปกครองที่มีผู้แทนราษฎรทำหน้าที่บริหารเป็นเทศเป็นหลัก แต่ในขณะเดียวกันก็ให้โอกาสแก่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยมีส่วนร่วมในการนำเอาข้อดีของรูปแบบประชาธิปไตยแบบทางตรงและโดยทางผู้แทนมาผสมกัน

ประชาธิปไตยแบบผสมนี้จึงได้รับความนิยมอย่างมากในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 20 นี้ จากเหตุผลสองประการ

ประการแรก ประเทศที่เดิมเคยใช้รูปแบบประชาธิปไตยแบบทางตรงแต่มีข้อจำกัดในเรื่องประชากรที่เพิ่มมากขึ้นและความสลับซับซ้อนของโครงสร้างทางสังคมที่เปลี่ยนไป จึงมีความจำเป็น

<sup>28</sup> ศุภชัย เวียงอินทร์. รูปแบบที่เหมาะสมของสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยประชาชนในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542) น. 21.

<sup>29</sup> เพิ่งอ้างถึง. น. 21-22.

ที่จะต้องเปลี่ยนมาเป็นการปกครองในลักษณะที่มีผู้แทน แต่ประชาชนยังคงต้องการให้มีสิทธิในการตัดสินใจในกิจการทางการเมืองบางอย่างไว้

ประการที่สอง เป็นการลดข้อบกพร่องของการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยมีผู้แทน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น<sup>30</sup>

การดำเนินไปของประชาธิปไตยรูปแบบผสมนี้จึงดำเนินไปในลักษณะที่เป็นพื้นฐานของกระบวนการประชาธิปไตยอย่างทั่วไปซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนทั้งโดยทางผู้แทนอย่างแท้จริงและแบบกึ่งผู้แทน แต่จะมีกลไกบางอย่างซึ่งให้อำนาจแก่ประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตย โดยอาจแบ่งออกได้เป็น 3 วิธี คือ

#### 1) การใช้สิทธิยับยั้งกฎหมายของราษฎร (Veto Populaire)

เป็นการใช้สิทธิของประชาชนในการยับยั้งกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยสภา โดยเมื่อสภามีมติในร่างกฎหมายใดแล้วจะยังไม่ถือว่าร่างกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ได้ทันที แต่จะต้องกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนที่ไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงประชามติว่าจะรับร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวหรือไม่<sup>31</sup> ซึ่งสภาจะต้องยินยอมตามคำร้องขอของประชาชน หากมีการปฏิบัติได้ถูกต้องตามกรอบเวลาและจำนวนของประชาชนที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่หากพ้นระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวแล้วให้ถือว่าร่างกฎหมายฉบับมีความสมบูรณ์สามารถบังคับใช้เป็นกฎหมายได้

#### 2) การออกเสียงประชามติ (Referendum)

การออกเสียงประชามติ มีรากศัพท์มาจากคำว่า “ad referendum” อันเป็นรากศัพท์ที่ใช้ในทางการเมือง หมายความว่า “การนำมาให้สัตยาบัน” เป็นการให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีสิทธิรับรองขั้นสุดท้ายต่อเรื่องที่รัฐสภาหรือรัฐบาลจะกระทำหรือได้กระทำไปแล้ว การออกเสียงประชามติมีหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับว่าจะใช้เกณฑ์อะไรในการพิจารณา โดยอาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้

<sup>30</sup> ศุภชัย เวียงอินทร์. รูปแบบที่เหมาะสมของสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยประชาชนในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542) น. 23-24.

<sup>31</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ ชาย ไชยจิต. การออกเสียงประชามติ : กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่, อ่างแก้ว, น. 17.

(2.1) การจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขด้านผลผูกพัน<sup>32</sup>

(ก) การออกเสียงประชามติที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย (Decisive Referendum) ได้แก่ การออกเสียงประชามติ ซึ่งเสียงข้างมากของการลงประชามติครั้งนั้น มีผลผูกพันต่อการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวโดยตรง การตัดสินใจของประชาชนที่ปรากฏผ่านผลการออกเสียงประชามติถือเป็นที่สุด และมีผลผูกพันต่อองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(ข) การออกเสียงประชามติที่มีผลในการให้คำปรึกษาหารือ (Consultative Referendum) ได้แก่ การออกเสียงประชามติ ซึ่งเสียงข้างมากของการลงประชามติครั้งนั้น มิได้มีฐานะเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายหรือเป็นข้อยุติ ที่มีผลผูกพันให้องค์กรที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนต้องปฏิบัติตาม หากแต่ผลการลงประชามติดังกล่าว เป็นเพียงการแสดงออกถึงเจตจำนงของประชาชนผู้ออกเสียงในฐานะที่เป็นการให้คำปรึกษาหารือในเรื่องนั้น ๆ การลงประชามติดังจึงเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองขององค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐสภา หรือ คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายในเรื่องนั้น ๆ

(2.2) การจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขด้านสถานะทางกฎหมาย<sup>33</sup>

(ก) การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายบรรทัดบัญญัติ (Pre-regulated referendum) ได้แก่ การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ในกรณีนี้ การออกเสียงประชามติจะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองการปกครองของประเทศ การจัดการออกเสียงประชามติจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเข้าข่ายเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่นเดียวกับแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติในการจัดการออกเสียงประชามติ ก็จะดำเนินไปภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ที่มีอยู่

(ข) การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นโดยไม่มีบรรทัดบัญญัติกฎหมายรองรับ (Non-pre-regulated referendum) ได้แก่ การออกเสียงประชามติซึ่งจัดขึ้นโดยการตัดสินใจของรัฐบาลหรือองค์กรของรัฐ โดยที่มิได้อยู่ภายใต้กรอบข้อกำหนดของกฎหมาย หรือเป็นการจัดการออกเสียงประชามติที่ไม่มีกรบัญญัติเงื่อนไขข้อกำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยส่วนใหญ่

<sup>32</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ ชาย ไซซิด. การออกเสียงประชามติ : กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่, อ่างแล้ว, น. 17-18.

<sup>33</sup> เพิ่งอ้างถึง, น. 18.

มักเป็นการจัดการออกเสียงประชามติภายใต้สภาพเงื่อนไขความจำเป็นและข้อจำกัดในทางปฏิบัติของฝ่ายการเมือง ดังนั้น การออกเสียงประชามติในลักษณะนี้จึงมักเกิดขึ้นแบบชั่วคราว และมีใช้การออกเสียงประชามติที่มีบทบาทหน้าที่ในกระบวนการทางการเมืองในสภาวะปกติ

### 3) สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process)

สิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนคือความก้าวหน้าประการหนึ่งของสิทธิประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่มีการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนในรูปแบบผสม กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด สามารถเข้าชื่อกันเพื่อริเริ่มและร้องขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายฉบับใด อาจกล่าวได้ว่าเป็นวิธีการที่ประชาชนจะบังคับให้สภาออกกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง<sup>34</sup> สิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนมี 2 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

(1) ข้อเสนอริเริ่มที่วางรูปแบบแล้ว กล่าวคือ ข้อเสนอที่ประชาชนจัดทำร่างกฎหมาย วางระเบียบแบ่งเป็นมาตราไว้เป็นที่เรียบร้อยและนำเสนอต่อสภา ถ้าหากสภาเห็นชอบกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ ร่างกฎหมายนั้นจะเป็นกฎหมายโดยสมบูรณ์เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะระบุให้มีการออกเสียงประชามติอีกครั้ง

(2) ข้อเสนอริเริ่มที่มีได้วางรูปแบบเอาไว้ กล่าวคือ เป็นข้อเสนอที่ประชาชนเพียงแต่ร้องขอให้สภามีการออกกฎหมายเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยไม่ได้จัดทำเป็นร่างกฎหมาย สภาจะเป็นผู้ร่างกฎหมายพิจารณาและทำการลงมติ ซึ่งโดยปกติเมื่อผ่านการรับรองของสภาแล้วจะต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติรับรองอีกครั้ง

## 2.3 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองอาจมีความหมายที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ผู้ให้คำนิยาม ทั้งนี้ อาจพิจารณาได้ทั้งที่เป็นการดำเนินการทางการเมืองของพรรคการเมือง หรือเป็นเรื่องของรัฐสภา และฝ่ายบริหารเท่านั้น หรืออาจมีความหมายอย่างกว้างครอบคลุมไปถึงเรื่องต่างๆ ในสังคม ที่เป็น

<sup>34</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม. "คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1". (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2495) น. 170-171.

พื้นที่สาธารณะของส่วนรวม โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดสรรผลประโยชน์และการจัดการความขัดแย้งของกลุ่มต่างๆ ในสังคมด้วย

### 2.3.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ฮาร์เบิร์ต แม็คคลอสกี (Herbert McCloskey) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง คือ กิจกรรมต่างๆ ที่เป็นไปโดยสมัครใจซึ่งสมาชิกในสังคมมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการเลือกผู้ปกครองประเทศ การกำหนดนโยบายสาธารณะ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งติดตามข่าวสาร การอภิปราย การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การเข้าร่วมประชุม การบริจาคเงินและการติดต่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลักษณะความกระตือรือร้นของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอาจพิจารณาได้จากการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ การเขียนและกล่าวสุนทรพจน์การรณรงค์หาเสียง การแข่งขันเป็นเจ้าหน้าที่พรรคหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่รวมถึงกิจกรรมที่ไม่สมัครใจ เช่น การเสียภาษี การเป็นทหาร และหน้าที่ด้านตุลาการ<sup>35</sup>

ฮันนิงตัน และ โดมิงเกซ (Hunting and Dominguez) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึงกิจกรรมหรือการกระทำของประชาชน ที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลโดยที่การกระทำเป็นไปได้ทั้งถูกต้องตามกฎหมายและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ใช้กำลังหรือไม่ใช้กำลังทั้งที่สำเร็จและล้มเหลว ทั้งที่สมัครใจหรือไม่สมัครใจรวมทั้งกิจกรรมเกี่ยวกับการเลือก การร่วมรณรงค์หาเสียงหรือการรวมตัวกันเพื่อโน้มน้าวหรือกดดันต่อรัฐบาล ได้แก่ การประท้วง การใช้ความรุนแรงโดยที่เน้นการกระทำของประชาชนเอง (Autonomous Participation) หรือกิจกรรมเกี่ยวกับการปลุกระดมประชาชน (Mobilization Participation)<sup>36</sup>

<sup>35</sup> McClosky, H. 1968. Political Participation. International Encyclopedia of the Social Science. Vol 12. New York: McMillan and Free Press. p. 252. อังโน มยุรี ฉนวนอมสุข. “การรับรู้ข่าวสารทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของนิสิตภาควิชาพลศึกษาและกีฬา คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน”. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2554. น. 19.

<sup>36</sup> Huntington, S. P. and G. Dominguez.. “Political Development”. In Fred, G. and W.N. Polsby (EDS.) Handbook Political Science : Non Government Politic. R.Massachusetts: Addison Wesley, 1975 p.4. อังโน มยุรี ฉนวนอมสุข. “การรับรู้ข่าวสารทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของนิสิตภาควิชาพลศึกษาและกีฬา คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน”. อังแล้ว น. 19.

นี และ เวอร์บา (Nie and Verba) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึงกิจกรรมต่างๆ ที่ถูกต้องตามกฎหมายของประชาชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์โดยตรงมากหรือน้อย ในการมีอิทธิพลต่อการเลือกของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล หรือการกระทำที่กำลังดำเนินการอยู่ของเจ้าหน้าที่รัฐบาล โดยเน้นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องมีลักษณะดังนี้

- 1) เป็นเรื่องเกี่ยวกับกิจกรรมของพลเมืองเฉพาะบุคคล รวมทั้งผู้ที่เชื้อชาติต่อ กฎเกณฑ์ต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยอาชีพ ซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐบาล เจ้าหน้าที่พรรคการเมืองและพวกหัวคะแนน
- 2) เป็นกิจกรรมซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการเลือกของ รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล
- 3) การมีส่วนร่วมในการปกครองโดยการกระทำกิจกรรม<sup>37</sup>

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติรวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน<sup>38</sup>

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ ได้ให้ความหมายว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการ ซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนรวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลาเป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่น่าจะรุนแรง” ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม

<sup>37</sup> Nie, N. H. and S. Verba. "Political Participation". In Fred G. and W. N. Polsby (EDS.) Handbook Political Science : Non Government Politic. Massachusetts: Addison Wesley, 1975. p.1

<sup>38</sup> คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. "แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก". กรุงเทพฯ: ชรรคมคาพรส, 2545. อ้างใน ปัทมา สุภคำปึง และคณะ. "การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ". นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2552. น. 17.

และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญ และความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ซึ่งเป็นไปในทางเดียวกันร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย<sup>39</sup>

บวรศักดิ์ อุวรรณโณและถวิลวดี บุรีกุล กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและมีส่วนในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบ และสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส (Transparency) ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (Responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้ (Accountability) อีกด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นอีกด้วย<sup>40</sup>

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองมีนิยามที่หลากหลายขึ้นอยู่กับแนวคิดพื้นฐานและทัศนะคติทางการเมืองของผู้ที่ให้คำนิยาม นอกจากนี้ยังอาจผูกติดกับสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองในแต่ละประเทศหรือสังคมอีกด้วย อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ถึงจุดร่วมของนิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน” ว่าเป็นการพิจารณาถึงการให้สิทธิหรือโอกาสแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในด้านการกำหนดนโยบายสาธารณะและกระบวนการนิติบัญญัติที่มีความเกี่ยวข้องกันอาจก่อให้เกิดส่วนได้ส่วนเสียแก่ประชาชนเป็นสำคัญ

### 2.3.2 รูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอาจจำแนกเป็นรูปแบบในการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชน ได้เป็น 5 รูปแบบ และยังสามารถแบ่งระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนออกได้เป็น 7 ระดับ ดังนี้

<sup>39</sup> ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. คู่มือการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัด. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551. อ้างใน ปัทมา สุภคำปึง และคณะ. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ”, อ้างแล้ว, น. 17.

<sup>40</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548. อ้างใน ปัทมา สุภคำปึง และคณะ. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ”, อ้างแล้ว, น. 18.



### 2.3.2.1 รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์ ได้อธิบายถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองในศตวรรษที่ 21 เอาไว้ในหนังสือ “พื้นฐานรัฐศาสตร์กับการเมืองในศตวรรษที่ 21”<sup>41</sup> โดยประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอาจแสดงออกซึ่งอำนาจสูงสุดของตนได้ 5 ทางดังต่อไปนี้

(1) การออกเสียงเลือกตั้ง (Election) เป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจของประชาชนสามารถจะเลือกรัฐบาล คือ ผู้ที่จะดำเนินงานของรัฐ การเลือกตั้งที่ใช้หลักการเสมอภาคให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการเลือกตั้งทั่วไปโดยไม่มีข้อจำกัดทางเพศ ทางทรัพย์สินสมบัติ หรือทางชาติตระกูล เรียกว่า Universal Suffrage จึงจะถือว่าเป็น ประชาธิปไตยที่แท้จริง ในอดีตนั้นการต่อสู้เพื่อ Universal Suffrage เป็นไปอย่างดุเดือดและขมขื่น กว่าที่คนจนผู้ไม่มีที่ดินหรือสตรีจะมีสิทธิในการเลือกตั้ง

(2) การออกเสียงประชามติ (Referendum) คือ อำนาจที่ประชาชนมีอยู่ในการตัดสินใจในปัญหาต่างๆ ของรัฐตามเจตจำนงของตน ส่วนใหญ่ในทางปฏิบัติมักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ เช่น การจะยอมรับร่างรัฐธรรมนูญที่ยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ หรือข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตอนใดตอนหนึ่งหรือไม่ การลงคะแนนเสียงก็ไม่ซับซ้อนแต่อย่างใด คือเพียงแค่วโหวตว่า Yes หรือ No เท่านั้นเอง ที่มาของการออกเสียงประชามตินี้มาจากสวิตเซอร์แลนด์ที่เน้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และพบในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย เป็นต้น ให้ประชาชนออกเสียงประชามติรับรองหรือไม่รับรองการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

(3) ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย (Initiative) ตามหลักประชาธิปไตย โดยทั่วไปแล้วประชาชนมักจะใช้อำนาจอธิปไตยในการร่างกฎหมายผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภาแต่ประชาชนก็มีสิทธิที่จะแสดงอำนาจอธิปไตยในการเสนอร่างกฎหมายเองได้ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 ก็รับรองสิทธิและอำนาจนี้อย่างแข็งขัน ในมาตรา 170 บัญญัติไว้ให้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายได้ แต่เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย

<sup>41</sup> โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. “พื้นฐานรัฐศาสตร์กับการเมืองในศตวรรษที่ 21”. นครปฐม : โรงพิมพ์สำนักส่งเสริมและฝึกอบรม กำแพงแสน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน, 2546. น. 31.

และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น เป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากยิ่งขึ้นกว่าการเลือกตั้งทั่วไปแต่เดิม

(4) ประชาชนสามารถตัดสินใจปัญหาสำคัญเกี่ยวกับนโยบายรัฐ (Plebiscite) ที่มาของ Plebiscite นั้นมีประวัติมาจากสาธารณรัฐโรมัน (ก่อนสมัยที่จะเป็นจักรวรรดิโรมัน) นั้นมีการแบ่งประชาชนชาวโรมันเป็นสองชั้นคือพวกพาทริเซียน (Patricians) เป็นพวกผู้ดี กับพวกเพลเบียน (Plebeians) เป็นพวกไพร่คล้ายกับการแบ่งชนชั้นของเมืองไทยในสมัยโบราณที่มีสิทธิในสังคมแตกต่างกันดังนั้นกรณีการลงคะแนนเสียงที่พวกเขาไพร่ลงคะแนนด้วยจะเป็นเรื่องสำคัญระดับชาติทีเดียวในทางปฏิบัติเมื่อรัฐบาลมีปัญหาในระดับนโยบายที่ไม่สามารถตัดสินใจได้เองเนื่องจากอาจจะเกิดผลกระทบอย่างใหญ่หลวงในสังคม เช่น การที่จะเลิกจำหน่ายสุรา หรือการที่จะเปิดให้มีโสเภณีหรือบ่อนการพนันอย่างเปิดเผย ถูกต้องตามกฎหมาย รัฐบาลจำเป็นต้องให้ประชาชนตัดสินใจกันเองโดยตรง ซึ่งการลงคะแนนเสียงก็คือ Yes หรือ No นั่นเอง

(5) ประชาชนสามารถเปลี่ยนผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สำคัญของรัฐบาลได้ (Recall) การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของประชาชนที่สามารถมีสิทธิออกเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่างๆ ซึ่งได้มาโดยการเลือกตั้ง (ไม่ใช่การแต่งตั้ง) เป็นการเน้นย้ำถึงหลักการว่าเมื่อประชาชนเลือกตั้งเข้ามาได้ประชาชนก็สามารถที่จะปลดหรือถอดถอนได้

### 2.3.2.2 ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การจำแนกระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนสามารถจำแนกได้หลายวิธีด้วยกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดในการจำแนก โดยปัจจัยหลักขึ้นอยู่กับการที่รัฐหรือผู้อำนาจตัดสินใจยินยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย กิจกรรม หรือโครงการพัฒนา นั้นๆ มากน้อยเพียงใด โดยความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจตัดสินใจของรัฐจะแปรผกผันกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยถ้าประชาชนมีอิทธิพลอำนาจต่อรองในกระบวนการมีส่วนร่วมมาก รัฐก็จะมี อำนาจในการตัดสินใจที่ลดลง<sup>42</sup> การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอาจจำแนกออกได้เป็น 7 ระดับ ดังต่อไปนี้

<sup>42</sup> Arnstein, S. R. A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners, 35(4), 1969

(1) ระดับการให้ข้อมูล (Informing) เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ต่ำที่สุด โดยรัฐหรือเจ้าของโครงการ ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเมื่อกิจกรรม หรือโครงการพัฒนาต่างๆ ได้ถูกคิดริเริ่มแล้ว โดยประชาชน มีสิทธิเพียงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเท่านั้น โดยไม่มีช่องทางในการแสดงความคิดเห็นหรือเกี่ยวข้องใด ๆ กับการตัดสินใจนั้นๆ อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่าระดับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน และผู้มีส่วน ได้เสียนั้น เป็นจุดเริ่มต้นของการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม วิธีการให้ข้อมูลมีได้หลายเทคนิควิธี การ เช่น การประกาศผ่านหนังสือพิมพ์ การแจกแผ่นพับ การแสดงนิทรรศการ เป็นต้น

(2) ระดับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Information Provision) เป็นระดับที่สูงขึ้น ซึ่ง เมื่อประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียได้รับข้อมูลสารแล้ว พวกเขาก็สามารถที่จะค้นหาสาเหตุของปัญหา วิเคราะห์ ความจำเป็นและความต้องการของกิจกรรมหรือโครงการ และพิจารณาถึงข้อดี ข้อเสียของทางเลือกต่างๆ ได้ ดียิ่งขึ้น โดยที่รัฐหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิญชวนให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียได้ร่วมแสดงความคิดเห็นต่อ กิจกรรม หรือโครงการนั้นๆ เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจต่อไป

(3) ระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) เป็นระดับขั้นที่มีการเปิดโอกาสให้มีการเจรจากัน อย่างเป็นรูปแบบระหว่างผู้กำหนดนโยบาย เจ้าของโครงการ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบและสาธารณชนมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำข้อมูล และผลการศึกษามาปรึกษาหารือกับประชาชน ในประเด็นปัญหา ทางเลือก ทางแก้ไขที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย/โครงการนั้นๆ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น ได้ แต่ไม่มีหลักประกันว่าแนวความคิดเหล่านั้นจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาอย่างเหมาะสม และมีผลต่อการตัดสินใจเพียงใด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมในประเทศไทยส่วนใหญ่อยู่ในระดับนี้ โดย ประเทศไทยได้ให้มีการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัยของ ประชาชน และคุณภาพของสิ่งแวดล้อม อยู่ในระดับนี้ผ่านทางกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และประกาศกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางการ จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553

(4) ระดับการสร้างความร่วมมือ การวางแผนร่วมกัน (Involvement) เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้ มีการสื่อสารแบบสองทาง มีขอบเขตที่กว้างขึ้น มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับโครงการ เปิดโอกาสให้มีการวางแผนร่วมกันในการเตรียมหรือการดำเนินโครงการ โดยเฉพาะความคิดเห็นที่นำไปสู่การลดผลกระทบที่อาจเกิดจากการดำเนินโครงการหรือการลดปัญหาความขัดแย้ง เหมาะสำหรับการ พิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อน หรือมีข้อโต้แย้งมาก อย่างไรก็ตาม ผู้มีอำนาจตัดสินใจยังคง อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้าย วิธีการมีส่วนร่วม เช่น การประชุมวางแผนแบบมีส่วนร่วม กลุ่มที่ปรึกษา

(5) ระดับการร่วมดำเนินการ (Partnership) ระดับนี้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ผู้ดำเนินนโยบาย/โครงการ และประชาชนร่วมกันจัดทำหรือดำเนินการตามนโยบายหรือโครงการนั้นๆ เป็นการปฏิบัติตามนโยบาย หรือดำเนินโครงการร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่วางไว้

(6) ระดับการร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผล (Delegated Power) เป็นระดับที่ประชาชนมีสิทธิในการแลกเปลี่ยนกับผู้มีอำนาจตัดสินใจ และสามารถเข้าร่วมตรวจสอบและติดตาม ผลการดำเนินการกิจกรรมหรือโครงการนั้นๆ ว่าบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายและโครงการพัฒนาต่าง ๆ โดยเฉพาะการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมาก เนื่องจากประชาชนจะทำหน้าที่เฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบ และเตือนภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรม หรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ประชาชน สังคม และคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยรูปแบบของการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลอาจอยู่ ในรูปของการจัดตั้งคณะกรรมการกลางที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียที่ครอบคลุมทุกภาคส่วน

(7) ระดับการควบคุมโดยประชาชน (Citizen Control) เป็นระดับการมีส่วนร่วมขั้นสูงสุด โดย ประชาชนสามารถริเริ่มนโยบาย วางแผนและดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้เอง ตั้งแต่ต้น โดยเจ้าหน้าที่/ หน่วยงานของรัฐเป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินงาน จะสังเกตได้ว่าการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมนั้นในแต่ละระดับมีนัยของการกระจายอำนาจของภาครัฐที่มีต่อภาคประชาชน บทบาทของประชาชนจะเพิ่มขึ้นตามระดับการมีส่วนร่วมที่สูงขึ้นนอกจากนี้ การที่ประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้นได้นั้น จะต้องมีการมีส่วนร่วมในระดับล่างอย่างเหมาะสมก่อน เนื่องจากหากประชาชนไม่ได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน สมบูรณ์แล้ว

ประชาชนย่อมไม่สามารถคิด วิเคราะห์ข้อมูลได้อย่างครอบคลุมในการแสดงความคิดเห็น การร่วมปรึกษาหารือ การร่วม ตัดสินใจ ติดตามและตรวจสอบ<sup>43</sup>

## 2.4 อำนาจนิติบัญญัติกับประชาชน

การแยกอำนาจอธิปไตยเป็นหลักการอันสำคัญประการหนึ่ง อันเป็นหลักประกันการใช้ อำนาจภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตามแนวคิดของมงเตสกิเออ ซึ่งต่อต้านการ ปกครองแบบทรราชย์ของกษัตริย์ในสมัยนั้น แนวคิดของมงเตสกิเออสะท้อนให้เห็นได้จากหนังสือ ของเขาที่ชื่อว่า “กฎหมายสร้างรูปแบบเสรีภาพทางการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและ รัฐธรรมนูญ” โดยมีใจความตอนหนึ่งที่สามารถอธิบายถึงแนวคิดของเขาอย่างกว้างๆ ได้ดังนี้

เมื่ออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารได้รวมกันอยู่ในบุคคลเดียวกัน หรือใน องค์กรเดียวกัน...เสรีภาพจะไม่มีเลย เพราะเราอาจเกรงว่ากษัตริย์หรือคณะบุคคลอัน เดียวกันนั้นจะออกกฎหมายแบบทรราชย์และใช้บังคับกฎหมายโดยวิธีของทรราชย์ อีกอย่างหนึ่ง กรณีจะไม่มีเสรีภาพถ้าอำนาจในการตัดสินไม่แยกออกจากอำนาจ นิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ถ้าอำนาจนี้รวมกันเข้ากับอำนาจนิติบัญญัติชีวิตและ เสรีภาพของผู้อยู่ในปกครองจะต้องเผชิญกับการควบคุมที่ลำเอียง เพราะผู้พิพากษา จะกลายเป็นผู้ออกกฎหมาย ถ้าอำนาจนี้รวมเข้ากับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาที่อาจ ประพฤติตัวแบบรุนแรงและกดขี่<sup>44</sup>

โดยสาระสำคัญของหลักการแยกอำนาจอธิปไตยตามแนวคิดของมงเตสกิเออมือที่ว่า รัฐนั้น มีการใช้อำนาจอยู่ 3 ประการ<sup>45</sup>ด้วยกัน คือ

ประการแรก รัฐมีอำนาจตรากฎหมายมาบังคับการดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไป อำนาจ การออกกฎหมาย การแก้ไขกฎหมาย และการยกเลิกกฎหมายนั้นคืออำนาจนิติบัญญัติ

<sup>43</sup> จูซาร์ตัน ชมพินธุ์. การวิเคราะห์หลัก “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ใน “The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement” ในบริบทประเทศไทย (วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2555) น. 133-135.

<sup>44</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน”. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555. น.92.

<sup>45</sup> อมร จันทรมบูรณ์. “กฎหมายปกครอง”. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544. น. 51-52.

ประการที่สอง รัฐมีอำนาจในการดูแลความปลอดภัยภายในและภายนอกประเทศ และใช้กำลังเพื่อประชาชนให้ประชาชนต้องเคารพกฎหมาย การกึ่งนี้เป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ประการที่สาม รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีการลงโทษบุคคลเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมาย และจัดให้มีการพิพากษาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่อยู่ภายใต้กฎหมาย

จากแนวคิดในการแยกอำนาจอธิปไตยของมงเตสกีเออที่ยังคงเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐสมัยใหม่นั้นนำมาไปปรับใช้ให้มีความสอดคล้องกับบริบททางการเมืองการปกครองของประเทศที่แตกต่างกันออกไปในรายละเอียด แต่จะยังเห็นได้ว่าในภาพรวมนั้นหลักการแยกอำนาจอธิปไตยยังคงเป็นพื้นฐานสำคัญของการจำกัดอำนาจรัฐในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

#### 2.4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจอธิปไตย

ก่อนที่จะได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและอำนาจนิติบัญญัติ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ซึ่งเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่จะต้องตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของอำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ประการ จะเห็นได้ว่าอำนาจนิติบัญญัตินั้นเป็นอำนาจอันสำคัญซึ่งเป็นพื้นฐานประการแรก เนื่องจาก เป็นอำนาจซึ่งใช้ในการตรา แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย ซึ่งกฎหมายนี้เองเป็นเครื่องมือที่อำนาจที่เหลืออีก 2 ประการนั้นจะต้องยึดถือเพื่อเป็นบรรทัดฐาน แนวทาง และขอบเขตในการใช้อำนาจทั้งอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ โดยแนวคิดในการแยกอำนาจอธิปไตยในปัจจุบันสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

##### 2.4.1.1 การแยกอำนาจอธิปไตยที่ค่อนข้างเด็ดขาด

การแยกอำนาจอธิปไตยอย่างค่อนข้างเด็ดขาดนี้พบได้ในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอื่นๆ ในทวีปอเมริกา โดยอาจเรียกประเทศที่มีการแยกอำนาจอธิปไตยค่อนข้างเด็ดขาดในลักษณะนี้ว่า “ระบบประธานาธิบดี” ก็ได้ โดยการแยกอำนาจในลักษณะนี้ เป็นการแยกอำนาจอธิปไตยทั้ง 3 กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ออกจากกันอย่างเด็ดขาด เนื่องจาก ที่มาของอำนาจนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา และอำนาจบริหาร คือ รัฐบาล



(ประธานาธิบดี เป็นผู้เลือกคณะรัฐบาล) ต่างก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งสองฝ่าย<sup>46</sup> โดยหากจะกล่าวให้ชัดเจน ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาได้มาจากการเลือกตั้งทางตรงของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนจะต้องเลือกคณะผู้เลือกตั้งเสียก่อน แล้วคณะผู้เลือกตั้งนั้นจะทำหน้าที่ไปเลือกตั้งประธานาธิบดีอีกต่อหนึ่ง ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นคณะผู้เลือกตั้งก็จะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่อยู่ในพรรคเดียวกับที่ตนสังกัดเพื่อเป็นการเคารพเสียงของประชาชน ดังนั้น กระบวนการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาจึงมิใช่การเลือกตั้งทางตรงโดยประชาชน แต่เป็นการเลือกตั้งโดยอ้อม<sup>47</sup> อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า เป็นระบบการเลือกตั้งที่เปิดให้ประชาชนมีโอกาสเลือกผู้แทนราษฎรของตนเพื่อไปใช้อำนาจนิติบัญญัติ และเลือกประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและประมุขของประเทศไปทำหน้าที่ใช้อำนาจบริหารแยกต่างหากจากกัน

การแยกอำนาจในลักษณะนี้ทำให้ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภาได้ และในขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่สามารถถอดถอนฝ่ายบริหารได้ เนื่องจากต่างก็มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนด้วยกัน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วจะพบว่า การแยกอำนาจในลักษณะนี้มีใช้การแยกอำนาจโดยเด็ดขาดเสียทีเดียว เนื่องจาก องค์การซึ่งใช้อำนาจอริปไตยทั้ง 3 องค์การนั้น ยังคงมีความสัมพันธ์บางประการระหว่างกันอยู่ เช่น ในการพิจารณาร่างกฎหมายเมื่อแล้วเสร็จแล้วก็ยังคงต้องให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ลงนามเห็นชอบด้วย ซึ่งหากประธานาธิบดีไม่เห็นชอบด้วยก็อาจใช้สิทธิในการยับยั้งร่างกฎหมายได้ หรือในกรณีที่มีการถอดถอนบุคคลในตำแหน่งสำคัญๆ (Impeachment) จะต้องให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ริเริ่มกล่าวหา และวุฒิสภาเป็นผู้ตัดสิน หรือในกรณีที่ศาลสูงของสหรัฐอเมริกามีอำนาจในการตีความกฎหมาย<sup>48</sup> เป็นต้น

#### 2.4.1.2 การแยกอำนาจอริปไตยอย่างไม่เด็ดขาด

การแยกอำนาจในลักษณะนี้เป็นการแยกอำนาจเพื่อให้เกิดสมดุลในกลไกของการใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้เกิดการคานอำนาจซึ่งกันและกันมิให้อำนาจนั้นถูกรวบไว้อยู่ที่บุคคลหรือองค์กรหนึ่งองค์กรใดโดยลำพัง เช่น การที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการยุบสภาได้ แต่ในขณะเดียวกันรัฐสภาก็มีอำนาจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจและถอดถอนฝ่ายบริหารได้เช่นเดียวกัน หรือในกรณี

<sup>46</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน”. อ้างแล้ว. น. 96.

<sup>47</sup> ชำนาญ จันทร์เรือง. “เลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา”. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : [www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1788](http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1788), 20 มิถุนายน 2557.

<sup>48</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน”. อ้างแล้ว. น. 96.

ของรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส มาตรา 34 ก็ได้กำหนดขอบเขตของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตราขึ้นได้ในเรื่องใดบ้าง และนอกเหนือจากนั้นก็จะเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายที่จำเป็นในการบริหารประเทศได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การแยกอำนาจธิปไตยในลักษณะดังกล่าวนี้จะต้องขึ้นอยู่กับหลักการถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) ซึ่งกันและกัน โดยหลักการถ่วงดุลอำนาจนี้เองที่เป็นตัวชี้วัดว่าการแยกอำนาจธิปไตยของประเทศดังกล่าวประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติเพียงใด เนื่องจาก ประเทศที่มีการแยกอำนาจในลักษณะดังกล่าวนี้ จะปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา ซึ่งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีสิทธิเลือกตั้งเพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและหรือสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องไปทำการเลือกนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งความสัมพันธ์ในแง่นี้มักก่อให้เกิดการต่อรองทางการเมืองขึ้น เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้ว การทำหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือการลงมติสำคัญๆ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคเดียวกับรัฐบาล โดยมากแล้วจะมีการลงมติตามมติของพรรคการเมืองซึ่งเป็นพรรคเดียวกันกับรัฐบาล การตรวจสอบถ่วงดุลจึงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงส่งผลให้การแยกอำนาจธิปไตยนั้นเป็นเพียงการแยกอำนาจในเชิงรูปแบบเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว อาจเห็นได้ว่าการควบรวมอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติอยู่ในทางปฏิบัติ

#### 2.4.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร

ความพยายามในการแยกอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกันอย่างเด็ดขาดสามารถเป็นไปได้ในทางทฤษฎี แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติและ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเมืองการปกครองในยุคปัจจุบัน การแยกอำนาจที่เข้าใจกันว่าชัดเจนที่สุดอย่างเช่นการแยกอำนาจในประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ยังคงมีความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติบางประการ ซึ่งจะต้องมีความสัมพันธ์กันด้วยความจำเป็นเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนกลไกการบริหารประเทศให้เดินไปได้ ฝ่ายบริหารจึงอาจเข้ามามีส่วนในการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อให้ทันต่อความจำเป็นในการบริหารประเทศได้ แต่ในขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติเองก็มีอำนาจต่างๆ ซึ่งควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น การพิจารณานุมัติงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร หรือการถอดถอนบุคคลในตำแหน่งสำคัญๆ ในกรณีที่มีการกระทำความผิดร้ายแรง เป็นต้น ดังนั้น

จึงเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติแล้ว ไม่อาจแยกอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกันอย่างเด็ดขาดได้เลย<sup>49</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเสถียรภาพในการปกครองจะเป็นสิ่งที่สำคัญต่อการพัฒนาของประเทศ ดังที่ได้มีความพยายามในการปฏิรูปการเมืองการปกครองครั้งใหญ่ของประเทศไทยครั้งแรกในปี พ.ศ. 2540 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้นมีเจตนารมณ์ประการหนึ่ง คือ เพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง<sup>50</sup> โดยได้มีระบบการเลือกตั้งที่ส่งเสริมให้รัฐบาลเกิดเสถียรภาพทางการเมืองมากยิ่งขึ้น แต่ก็อาจนำมาซึ่งปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการตรวจสอบถ่วงดุล จึงได้มีการริเริ่มในการตรวจสอบถ่วงดุลโดยองค์กรที่เป็นอิสระขึ้น เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากโครงสร้างในระบอบรัฐสภาแบบดั้งเดิมโดยลำพังนั้น ไม่อาจนำมาซึ่งดุลยภาพดังกล่าวได้<sup>51</sup>

#### 2.4.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจตุลาการ

โดยปกติแล้วอำนาจในการตรากฎหมายย่อมเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติโดยแท้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วฝ่ายบริหารเองก็มีการใช้อำนาจนิติบัญญัติอยู่เช่นกัน เช่น อำนาจในการตรากฎหมายในลำดับรอง เป็นต้น ในกรณีของอำนาจตุลาการก็เช่นเดียวกัน หากกรณีที่ปรากฏว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้น โดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นขาดความชัดเจนหรือไม่ชัดเจนเพียงพออำนาจตุลาการจึงจะต้องเข้ามามีบทบาทในการตีความบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว หรือตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยกรณีที่มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยฝ่ายตุลาการที่มีหลักฐานอย่างเป็นทางการครั้งแรกนั้นเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา จากคำพิพากษาของศาลสูงในคดี Marbury v. Madison ในปี ค.ศ. 1803<sup>52</sup> คดีดังกล่าวนี้ได้แสดงให้เห็นถึงการแยกอำนาจอธิปไตยซึ่งแบ่งอยู่ กล่าวคือ แม้ว่าโดยหลักแล้วองค์กรนิติบัญญัติจะเป็นผู้มีหน้าที่ในการตรา แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย แต่หากปล่อยให้

<sup>49</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. “ความเป็นจริงกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ”. หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ศ.ดร. สมภพ โทตระกิตย์, น. 321.

<sup>50</sup> บุญเสริม นาคสาร. “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ผลในทางปฏิบัติเมื่อครบรอบหกปีของการปฏิรูปการเมือง” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : [www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=697](http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=697), 20 มิถุนายน 2557.

<sup>51</sup> วิษณุ วรรณฤณ. “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ”. รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.). กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540. น. 6.

<sup>52</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี”. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538. น. 147-148.

องค์กรนิติบัญญัตินั้นเองสามารถตีความกฎหมายซึ่งตนตราขึ้นมาได้ก็ย่อมทำให้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการตกอยู่แก่องค์กรนิติบัญญัติแต่เพียงผู้เดียว จึงเป็นการไม่สมควรเนื่องจากขัดต่อหลักการแยกอำนาจธิปไตย<sup>53</sup>

## 2.4.2 ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับประชาชน

ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับประชาชนอาจสามารถแยกพิจารณาถึงความสัมพันธ์ได้ใน 2 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

### 2.4.2.1 ความสัมพันธ์ในแง่ที่มาของอำนาจนิติบัญญัติ

รัฐสถาปนาในฐานะผู้ทรงอำนาจนิติบัญญัติ ทั้งนี้ไม่ว่าอยู่ในรูปแบบของสภาเดี่ยว ซึ่งได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มาจากการเลือกตั้ง หรือรูปแบบสภาคู่ ซึ่งได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งอาจมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง หรือทั้ง 2 วิธีก็ได้ เป็นองค์กรที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าองค์กรผู้ใช้อำนาจธิปไตยอื่นที่เหลือ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบรัฐสภาซึ่งมีการแยกอำนาจธิปไตยแบบไม่เด็ดขาด กล่าวคือ ในแง่ของที่มาของอำนาจนิติบัญญัตินั้นอย่างน้อย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง โดยถือว่าผู้ได้รับเลือกตั้งนั้นเป็นตัวแทนของปวงชนที่ได้เลือกตนขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นปากเสียงแทนประชาชน ตามแนวทางในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบโดยทางผู้แทน (Representative Democracy) โดยจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้แทนของปวงชน ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของปวงชนโดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์<sup>54</sup>

นอกจากนี้ การเลือกตั้งซึ่งเป็นที่มาของอำนาจนิติบัญญัตินั้นยังสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของการเป็นตัวแทนของปวงชนอีกด้วย เช่น ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นแปรผันตรงกับจำนวนของประชากร รัฐที่มีประชากร

<sup>53</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. “ความเป็นจริงกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ”. อ้างแล้ว. น. 385-387.

<sup>54</sup> หลักการดังกล่าวเป็นหลักทั่วไปของการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งประเทศไทยได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 122

มากกว่าย่อมจะได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มากกว่า<sup>55</sup> สะท้อนให้เห็นถึงความมุ่งหมายที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นตัวแทนของประชาชนในลักษณะที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งนั้นจะต้องเป็นผู้รักษาผลประโยชน์และเป็นตัวแทนของประชาชนที่ได้เลือกตนเข้ามา ในกรณีของสมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา ได้มีการกำหนดให้มีจำนวน รัฐละ 2 คน เท่ากัน ทุกรัฐ ซึ่งนอกจากจะแสดงให้เห็นถึงความเสมอภาคและเท่าเทียมกันระหว่างรัฐแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงความมุ่งหมายให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐอีกด้วย

#### 2.4.2.2 ความสัมพันธ์ในแง่การปฏิบัติหน้าที่กับประชาชน

นอกจากองค์กรนิติบัญญัติไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของสภาเดี่ยวหรือสภาคู่ก็ดี จะมีฐานะที่เป็นผู้แทนของปวงชนเป็นสำคัญแล้ว องค์กรนิติบัญญัติยังมีบทบาทและหน้าที่อันสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย โดยสาเหตุที่จำเป็นจะต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนเป็นผู้มีอำนาจในการตรากฎหมายตามทัศนะของ หมอง ฌาร์ล รูโซเห็น ว่า “กฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ในความหมายที่แสดงโดยนัยว่าตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ร่วมกันตราขึ้น กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติจึงแสดงถึงเจตจำนงร่วมกันของประชาชน กฎหมายในความหมายตรงนี้จึงมีความชอบธรรมในตัวของมันเอง...”<sup>56</sup> อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมายนั้นย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ดี โดยเนื้อหาของกฎหมายนั้นอาจเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในการชุมนุมทางการเมือง เป็นต้น หรือในกรณีที่กฎหมายนั้นอาจส่งผลกระทบต่อส่วนได้เสียของประชาชน เช่น การตราพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน เป็นต้น

ดังนั้น แม้ว่าองค์กรนิติบัญญัตินั้นจะมาจากการเลือกตั้งและถือเป็นตัวแทนของปวงชน แต่การเป็นตัวแทนของปวงชนนั้นไม่อาจรับประกันได้ว่าผู้แทนของประชาชนจะใช้อำนาจโดยคำนึงถึงประโยชน์ของปวงชนและประเทศเสมอไป หลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) ซึ่งเป็นหลักที่เรียกร้องให้รัฐจะต้องเคารพในขอบเขตส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคลและจะต้องให้ความคุ้มครองขอบเขตส่วนบุคคลโดยกฎหมาย และทำให้เกิดความมั่นคงต่อแนวทางดังกล่าว<sup>57</sup> โดยหลักนิติรัฐนี้ประกอบไปด้วยหลักการปลีกย่อยอีกมากมาย โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ ซึ่งถือ

<sup>55</sup> จารุวรรณ สุขุมลพงษ์. “วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_cons50/article07.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons50/article07.pdf), 20 มิถุนายน 2557.

<sup>56</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน”. อ้างแล้ว. น. 91.

<sup>57</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. อ้างแล้ว. น.21.

เป็นการกำหนดแนวทางและขอบเขตของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ เช่น หลักความแน่นอนและหลักความชัดเจนของกฎหมาย ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อให้การตรากฎหมายนั้นจะต้องมีความแน่นอนเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนทราบได้ว่าหากเขาจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดและกฎหมายดังกล่าวมีข้อเรียกร้องในการที่จะทำนั้นอย่างไรบ้าง เพื่อให้ประชาชนสามารถกำหนดการกระทำของตนไม่ให้เป็นการละเมิดต่อกฎหมายและผู้อื่นได้ หรือหลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุของกฎหมาย<sup>58</sup> เป็นต้น

## 2.5 หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ

หลักนิติธรรมเป็นหลักกฎหมายมหาชนที่สำคัญประการหนึ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการบัญญัติหลักนิติธรรมเอาไว้ในมาตรา 3 อย่างเป็นรูปธรรมครั้งแรก เพื่อยืนยันถึงการมีอยู่ของหลักนิติธรรมในระบบกฎหมายและการเมืองของไทยในห้องเครื่องทั้งปวงของรัฐจะต้องให้การเคารพและยึดถือปฏิบัติอย่างไรก็ดี หลักนิติธรรมนี้โดยทั่วไปแล้วจะปรากฏอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) เช่น ประเทศอังกฤษ เป็นต้น ส่วนประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) นั้นจะยึดถือหลักนิติรัฐตามอย่างประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรป ส่วนในสหรัฐอเมริกา นั้นจะยึดถือหลักนิติกระบวนการที่ชอบธรรม (Due Process of Law) ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงจะได้พิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมเสียก่อน

### 2.5.1 หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษซึ่งใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) โดยมีวิวัฒนาการมาจากการต่อสู้ระหว่างชนชั้นปกครองกับผู้ถูกปกครอง เพื่อการจำกัดอำนาจรัฐตั้งแต่อำนาจของกษัตริย์ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 13 เรื่อยมาจนถึงการจำกัดอำนาจของขุนนางหรือตัวแทนของประชาชนในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 ทั้งนี้ก็เพื่อให้ผู้ปกครองทั้งหลายนั้นจะต้องใช้อำนาจอย่างมีขอบเขตภายใต้หลักการแห่งกฎหมาย โดยผู้ซึ่งทำให้หลักนิติธรรมเป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลายคือ จอห์น ไคซี (John AV Dicey) ซึ่งนักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษ ไคซีได้อธิบายองค์ประกอบของหลักนิติธรรมเอาไว้ว่า

<sup>58</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, อ้างแล้ว, น.26-28.



ประการแรก ไม่มีผู้ใดจะถูกลงโทษหรือถูกกระทำให้เดือดร้อนโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งทางร่างกายและทรัพย์สิน ยกเว้นบุคคลนั้นได้กระทำละเมิดกฎหมายที่บัญญัติขึ้น โดยชอบธรรม

ประการที่สอง ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายและอยู่เหนือบุคคลอื่น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมียศหรือตำแหน่งอย่างไรทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกัน

ประการสุดท้าย หลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญ คือ ผลการตัดสินใจทางด้านตุลาการ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลที่จะถูกนำมาพิจารณาต่อหน้าศาล<sup>59</sup>

แม้ว่าคำอธิบายถึงหลักนิติธรรมของโคชีย์ในปี ค.ศ. 1885 จะไม่เป็นที่ยอมรับในระยะต่อมา เนื่องจากไม่สามารถสร้างหลักการทั่วไปของหลักนิติธรรมได้ เพราะโคชีย์อธิบายโดยมุ่งหมายเฉพาะแต่กรณีที่เกิดขึ้นจริงในสหราชอาณาจักรเท่านั้น โดยเฉพาะในปัจจุบันที่หลายประเทศถือเอารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศและต้องมีการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่โคชีย์กลับสนับสนุนความมีอำนาจสูงสุดของระบบศาลมากกว่าความมีอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แต่ถือได้ว่าคำอธิบายของเขาได้สร้างแนวทางในการศึกษาหลักนิติธรรมในเวลาต่อมา

โจเซฟ เรซ (Joseph Rez) ได้เสนอความเห็นในปี ค.ศ. 1977 ว่าหลักนิติธรรมอย่างน้อยต้องประกอบด้วย หลักดังต่อไปนี้

- 1) บทกฎหมายจะต้องมีผลข้างหน้า ไม่ใช่บังคับย้อนหลังและต้องเปิดเผยและชัดเจน
- 2) กฎหมายจะต้องมีความมั่นคงแน่นอนไม่เปลี่ยนแปลงได้ง่าย
- 3) บทกฎหมายจะต้องเป็นไปตามแนวทางของหลักทั่วไปที่เปิดเผยและชัดเจน
- 4) ความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการจะต้องมีการคุ้มครอง
- 5) มีกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรมถูกต้องตามกฎหมาย (Natural Justice) ตามแนวของกฎหมายสหราชอาณาจักร อีกนัยหนึ่งก็คือ นิติกระบวนการที่ชอบธรรม (Due Process of Law) นั่นเอง
- 6) ศาลจะต้องมีอำนาจตรวจสอบทางกฎหมาย (Judicial Review) ถึงความชอบด้วยกฎหมายของบทกฎหมาย ที่รัฐสภาตราขึ้นหรือของการกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครองในหน่วยงานต่างๆ
- 7) บุคคลต้องสามารถนำคดีเข้าสู่ศาลได้โดยง่าย โดยไม่ควรมีพิธีการยุ่งยากเกินควรตลอดจนค่าใช้จ่ายไม่มากเกินไป และระยะเวลาพิจารณาคดีไม่นานเกินไป
- 8) องค์กรป้องกันอาชญากรรมไม่ควรมีดุลพินิจที่บิดเบือนกฎหมาย
- 9) ความยุติธรรมตามธรรมชาติต้องได้รับความเคารพ

<sup>59</sup> สมบัติ ธารงษ์วงศ์. “การเมืองอังกฤษ” (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมาธรรม, 2543), น. 75.

อย่างไรก็ตาม ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แนวความคิดเห็นเรื่อง “นิติธรรมวินัย” ตามหลักกฎหมายอังกฤษนี้ได้รับการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางและลึกซึ้งแทบทั่วทุกถิ่นและทุกแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกเสรี และนักกฎหมายต่างถิ่นต่างแดนส่วนมากก็ถือเอา “นิติธรรมวินัย” นี้เป็นอุดมคติ อันร่วมกันเพื่อต่อต้านลัทธิทรราช และป้องกันสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล สำหรับประเทศต่างๆ ทุกประเทศที่เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในยุโรปถือเอา “นิติธรรมวินัย” เป็นหลักการสำคัญ นอกจากนี้คณะกรรมการนักกฎหมายนานาชาติ (The International Commission of Jurists) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีศักดิ์เป็นที่ปรึกษาของสหประชาชาติก็ได้ถือเอา “นิติธรรมวินัย” เป็นสรณาคมนัยในการดำเนินขบวนการเพื่อคุ้มครองสิทธิของเอกชนในโลกเสรี “นิติธรรมวินัย” ที่คณะกรรมการนักกฎหมายนานาชาติยอมรับนับถือนี้กว้างขวางกว่าความหมายเดิมของคำคำนี้ตามหลักกฎหมายอังกฤษ เพราะได้ขยายหลัก “นิติธรรมวินัย” นี้ให้คลุมไปถึงการสร้างเสริมเกียรติศักดิ์ของมนุษย์ และการคุ้มครองรักษาสิทธิมนุษยชนทุกแห่งทุกมุมด้วย ดังนั้นเป็นปัญหาต่างๆ ที่อยู่ในข่ายของ “นิติธรรมวินัย” จึงมิใช่มีเฉพาะแต่เรื่องระบบทรราช เช่น ปัญหาเรื่องการตั้งศาลพิเศษขึ้นพิจารณาพิพากษาโทษบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใด โดยเฉพาะ หรือปัญหาเรื่องการลงโทษบุคคลโดยไม่นำตัวบุคคลนั้นขึ้นสู่ศาล หรือเรื่องการไต่ระบบตำรวจลับ ส่งคนไปยังค่ายทาสแรงงานดังที่ปรากฏแต่เดิมา แต่ยังคงครอบคลุมไปถึงเรื่องต่างๆ ที่กระทบกระเทือนสิทธิมนุษยชนประการอื่นด้วย เป็นต้นว่า การถือผิวและการจำกัดเสรีภาพในการนับถือศาสนา

นักนิติศาสตร์ที่ให้อรรถาธิบายความหมายของคำว่า “นิติธรรมวินัย” ได้กระจ่างแจ้งที่สุดเห็นจะได้แก่ท่านศาสตราจารย์ทางนิติศาสตร์ของอังกฤษ ในปลายรัชสมัยของสมเด็จพระนางเจ้าวิกตอเรีย มหาราชินีนาถ คือ ศาสตราจารย์ เอ.วี. ไคซีย์ ท่านศาสตราจารย์ผู้นี้กล่าวว่า “นิติธรรมวินัย” มีความหมายสำคัญสามประการ คือ ประการแรกต้องไม่มีการใช้ระบบทรราช กล่าวคือ บุคคลทุกคนพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษโดยศาลสถิตยุติธรรม การนำตัวบุคคลไปลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการมิชอบ ประการที่สอง บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นเจ้าพนักงานข้าราชการ หรือราษฎรสามัญชน และประการที่สาม รัฐธรรมนูญนั้นมิใช่เป็นที่มาแห่งกฎหมาย หากแต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การที่บุคคลมีสิทธิ เสรีภาพ ประการต่างๆ นั้นหาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับบังคับให้ ความหมายทั้งสามประการของ “นิติธรรมวินัย” ตามที่ท่านศาสตราจารย์ ไคซีย์ ให้อรรถาธิบายนี้ได้รับทั้งการวิพากษ์วิจารณ์และการสนับสนุนตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

โดยสรุปแล้ว ความหมายของคำว่า “นิติธรรมวินัย” ในปัจจุบันซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือทั่วไปในโลกเสรีนี้มีความหมายกว้างขวางกว่าคำนี้ในระบบกฎหมายอังกฤษแต่เดิมมา ถ้าจะมาว่ากันโดยย่อ “นิติธรรมวินัย” ในปัจจุบันหมายถึง “หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์แห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษย์ชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ่มครองมนุษย์ชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนต่อเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง”

นอกจากนี้ยังมีนักนิติศาสตร์คนอื่นๆ อีกมากที่พยายามจะอธิบายหรือนิยามหลักนิติธรรม เช่น ลอน แอล. ฟูลเลอร์ (Lon L. Fuller)<sup>60</sup> ซึ่งแม้จะไม่ได้ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” โดยตรง แต่เขาพยายามอธิบายในสิ่งที่เป็นเงื่อนไขของการดำรงอยู่ของ “ระบบกฎหมาย” (System of Law) แสดงนัยเช่นเดียวกับการกล่าวถึงหลักนิติธรรมที่เน้นเรื่องรูปแบบที่เป็นทางการหรือกระบวนการทางนิติบัญญัติที่ชอบธรรม Fuller เชื่อว่า ความพยายามที่จะสร้างและดำรงไว้ซึ่ง “ระบบแห่งกฎหมาย” ขึ้นอยู่กับหลักการหลีกเลี่ยงความผิดพลาดอย่างน้อย 8 ประการ กล่าวคือ

- 1) การไม่ยึดถือกฎเกณฑ์โดยสิ้นเชิง
- 2) ไม่มีการตีพิมพ์เผยแพร่กฎเกณฑ์ที่จะให้ผู้คนปฏิบัติ
- 3) การตรากฎหมายย้อนหลัง
- 4) ความไม่ชัดเจนของกฎเกณฑ์
- 5) การตรากฎเกณฑ์ที่ขัดแย้งกัน
- 6) การตรากฎเกณฑ์ที่พ้นวิสัยต่อการปฏิบัติ
- 7) การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์บ่อยเกินไป
- 8) ความไม่กลมกลืนระหว่างกฎเกณฑ์ที่ประกาศใช้และการบริหารในความเป็นจริง

จากการศึกษาคำอธิบายของหลักนิติธรรมจากนักนิติศาสตร์ดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าหลักนิติธรรมตามแบบของอังกฤษนั้นมีจุดเริ่มต้นมาจากการให้ความสำคัญในเรื่องความเสมอภาคในอดีต ซึ่งหลักความเสมอภาคในแบบของอังกฤษนั้นหมายถึงความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมายอย่างแท้จริงระหว่างผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมาย กล่าวคือ ไม่ว่าจะ เป็นเอกชนธรรมดา หรือ

<sup>60</sup> วิสิฐ ญาณภักดิ์. “บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ”. คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, 2557. น. 17-18.

เจ้าหน้าที่ในนามของรัฐ จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งในอังกฤษนั้นจะไม่มีศาลที่ใช้วิธีพิจารณาโดยปรัชญาของกฎหมายมหาชน เช่น ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ

แม้ในปัจจุบันหลักนิติธรรมและระบบกฎหมายของอังกฤษจะมีการพัฒนาไปแต่ก็ยังคงยึดถือหลักความเสมอภาคเบื้องต้นของกฎหมายเช่นเคย หากแต่ในรายละเอียดของหลักนิติธรรมนั้นเริ่มมีการคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนมากขึ้น กฎหมายที่นำมาบัญญัติขึ้นจึงจะต้องให้การเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนด้วย ซึ่งแม้ว่าในอังกฤษจะยึดถือหลักความเป็นสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) แต่ด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองของอังกฤษที่มีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ มีการตรวจสอบควบคุมทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง ฝ่ายรัฐบาลหรือรัฐสภาจึงไม่กล้าที่จะตรากฎหมายที่ขัดต่อหลักนิติธรรม เนื่องจากจะส่งผลต่อคะแนนเสียงของฝ่ายตนเองในการเลือกตั้งคราวต่อไปนั่นเอง

แม้ว่าไม่อาจจะสรุปหรือยืนยันถึงขอบเขตของหลักนิติธรรมที่แน่ชัดได้ก็ตาม แต่จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้นสามารถช่วยให้ทราบถึงบริบทและขอบเขตของหลักนิติธรรมในประเทศอังกฤษได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับหลักนิติรัฐในตอนต่อไป

### 2.5.2 หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐเกิดขึ้นในประเทศแถบภาคพื้นทวีปยุโรปให้กล่าวโดยจำเพาะคือประเทศเยอรมัน นิติรัฐในภาษาเยอรมันเรียกว่า “Rechtsstaat” ซึ่งได้รับการกล่าวถึงครั้งแรกในปี ค.ศ. 1798 โดยนักปรัชญาชาวเยอรมันชื่อว่า โจฮาน วิลเฮลมป์ พลาซิดัส (John Wilhelm Placidus)<sup>61</sup> ในเวลาต่อมาแนวคิดเรื่องนิติรัฐจึงได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของเยอรมัน หลังจากนั้นช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ฝรั่งเศสได้รับเอาแนวคิดเรื่องนิติรัฐของเยอรมันมาปรับเป็นของตน โดยสร้างคำว่า “L’État de droit” ขึ้นมาเป็นคำแปลของ “Rechtsstaat” ในภาษาฝรั่งเศสแปลว่า รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย

ในปัจจุบันหลักนิติรัฐอันเป็นที่ยอมรับอย่างเป็นทางการนั้นอย่างน้อยจะต้องประกอบไปด้วยหลักการสำคัญดังต่อไปนี้

<sup>61</sup> ธานินทร์ ภัยวิเชียร, “หลักนิติธรรม (Rule of Law),” ยุติธรรมคู่ขนาน ศูนย์ศึกษาวิจัยและพัฒนากฎหมายการยุติธรรมไทย กระทรวงยุติธรรม 6, 1 (กันยายน 2554) น. 9

### 1) หลักการแบ่งแยกอำนาจและดุลคานอำนาจที่เหมาะสม

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักพื้นฐานสำคัญของหลักนิติรัฐเพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้นแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยทั้งสามฝ่ายสามารถควบคุมและตรวจสอบซึ่งกันและกันเป็นการถ่วงดุลกัน (Check and Balance) ปกติทั้งสามอำนาจไม่สามารถแบ่งแยกจากกันโดยเด็ดขาด ที่มีการแบ่งแยกมีเพื่อป้องกันมิให้อำนาจไปตกอยู่กับบุคคล คณะบุคคลหรือองค์กรใด เป็นการเด็ดขาด โดยต้องออกแบบให้เกิด การดุลและคานอำนาจกันอย่างเหมาะสม เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครอง อำนาจของฝ่ายหนึ่งจึงไม่อาจเหนือกว่าอำนาจอีกฝ่ายหนึ่ง และการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐต้องมีขอบเขตจำกัดเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงละเมิดโดยไม่มีเหตุผลหรือความจำเป็น

มองเตสกิเออ นักปรัชญาที่มีอิทธิพลในเรื่องนี้ได้อธิบายไว้ในหนังสือชื่อ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (l'esprit des lois) ความตอนหนึ่งอธิบายว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักในการปกครอง คือ

“ในรัฐทุกรัฐ มีอำนาจอยู่ 3 ประการ คือ

- 1) อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ
- 2) อำนาจบริหาร คือ อำนาจปฏิบัติการซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชนคือ อำนาจใช้หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย
- 3) อำนาจตุลาการ คือ อำนาจปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่งคืออำนาจในการวินิจฉัยบรรดคดี”

... เสรีภาพการเมืองของราษฎรก็คือความสงบสุข ความปลอดภัย การปกครองจะต้องเป็นไปในลักษณะที่ว่าราษฎรคนหนึ่งไม่ต้องเกรงกลัวราษฎรอีก คนหนึ่ง อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจในการบริหารจะต้องไม่อยู่ในตัวคนๆ เดียว หรือคณะผู้บริหารคนเดียว เสรีภาพย่อมจะไม่มีเพราะเราอาจหวังได้ว่ากษัตริย์หรือสภาอาจออกกฎหมายพระราชบัญญัติเพื่อบังคับใช้แบบพระราชบัญญัติ... เช่นเดียวกับเสรีภาพจะไม่มีเช่นกัน หากอำนาจตุลาการมิได้แยกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร หากอำนาจตุลาการ ไปรวมกับอำนาจนิติบัญญัติ... ประชาชนก็จะปราศจากที่พึ่ง เพราะตุลาการจะเป็นผู้ออกกฎหมายและตีความกฎหมายเองและหากอำนาจตุลาการไปรวมกับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาย่อมเป็นผู้ใช้ความรุนแรง และกดขี่... ทุกสิ่งทุก

อย่างไรจะจบสิ้นหากบุคคลคนเดียวกันหรือองค์กรเดียวกันใช้อำนาจทั้งสาม  
ดำเนินการพิจารณาคดีต่อประชาชนโดยทั่วไป...<sup>62</sup>

## 2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

จากหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งมีขึ้นเพื่อถ่วงดุลอำนาจรัฐนั้นมีจุดมุ่งหมายก็เพื่อให้  
เกิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจึงเป็น  
หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของนิติรัฐ โดยประชาชนนั้นจะต้องได้รับความเสมอภาคในสิทธิ  
และเสรีภาพ ซึ่งรัฐจะต้องให้การรับรองโดยเสมอกัน การจะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน  
นั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยผลของกฎหมายที่มาจากตัวแทนของประชาชน จึงเป็นหลักประกันว่า  
ผู้ปกครองนั้นจะไม่อาจใช้อำนาจกดขี่ประชาชนได้<sup>63</sup>

## 3) หลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุถือได้ว่าเป็นหลักกฎหมาย  
ทั่วไปอันเป็นที่ยอมรับอย่างสากลแม้มิได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยหลักความได้สัดส่วนนี้  
ถูกนำไปปรับใช้ในองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 โดยเฉพาะในประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น  
เยอรมัน อิตาลี และฝรั่งเศส เป็นต้น โดยหากพิจารณาถึงหลักความได้สัดส่วนในมิติของการบังคับ  
ใช้กฎหมายแล้วจะมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญอยู่ 3 ประการ

3.1) หลักความเหมาะสม เป็นหลักการซึ่งเรียกร้องให้มาตรการที่จำกัด  
สิทธิและเสรีภาพต้องได้สัดส่วนที่เหมาะสมกับการบรรลุวัตถุประสงค์ที่มุ่งหมายจะใช้ กล่าวคือ การ  
พิจารณาว่าในการบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น จำเป็นมากน้อยเพียงใดที่จะต้องละเมิดต่อ  
สิทธิและเสรีภาพของประชาชน

3.2) หลักความจำเป็น เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายรัฐจะต้อง  
พิจารณาถึงมาตรการที่เหมาะสม โดยมาตรการที่จะเลือกนั้นจะต้องมีการถ่วงถ่วงเข้าไปในแดนแห่ง  
สิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้อีกด้วย

3.3) หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ เป็นหลักการที่  
เรียกร้องให้รัฐจะต้องพิจารณาเมื่อจำเป็นจะต้องถ่วงถ่วงเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของ

<sup>62</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. “กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.” (กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์, 2540), น. 30-31.

<sup>63</sup> วิสิษฐ ญาณภีร์. “บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ.” อ้างแล้ว. น. 38.



ประชาชน ว่ามาตรการดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดผลกระทบอันรุนแรงโดยแจ้งชัดต่อปัจเจกบุคคลเกินกว่าที่ประโยชน์มหาชนจะได้รับหรือไม่<sup>64</sup>

#### 4) หลักความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรรัฐ

การใช้อำนาจของรัฐ โดยเฉพาะฝ่ายปกครองที่มีอำนาจดำเนินการกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยตรงนั้นจะต้องดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ รัฐจะต้องผูกพันกับกฎหมายและใช้อำนาจภายใต้กฎหมาย กล่าวคือ ในการใช้อำนาจอย่างใดๆ ของรัฐย่อมไม่อาจดำเนินการได้หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ และไม่อาจดำเนินการได้เกินกว่าขอบแห่งอำนาจของกฎหมาย นิติรัฐจึงมีเป้าหมายในการกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจรัฐและอำนาจปกครอง เพื่อประโยชน์แก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชน

#### 5) หลักการห้ามกฎหมายมีผลย้อนหลัง

โดยมากแล้วหลักห้ามกฎหมายมีผลย้อนหลังนี้จะถูกใช้ในกฎหมายอาญาเป็นส่วนใหญ่ ดังที่ได้บัญญัติในมาตรา 8 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 “กฎหมายอาจกำหนดโทษทางอาญาได้ก็แต่เฉพาะเท่าที่จำเป็นอย่างยิ่ง โดยชัดเจนเท่านั้นและบุคคลหาอาจต้องรับโทษทางอาญาเว้นแต่ได้กระทำการอันฝ่าฝืนกฎหมายนั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย” อย่างไรก็ดี ในหลักกฎหมายอื่นๆ ก็ยังคงปรากฏหลักนี้ให้เห็นอยู่บ้าง เช่น ในประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา 2 บัญญัติรับหลักการดังกล่าวไว้ว่า “กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับอนาคตเท่านั้นกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง” หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นการเรียกร้องไม่ให้กฎหมายมีผลบังคับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการย้อนหลังไปเป็นโทษต่อเหตุการณ์ที่ได้สิ้นสุดไปแล้ว กฎหมายย่อมใช้บังคับในอนาคตเท่านั้น<sup>65</sup>

### 2.5.3 นิติธรรมและหลักนิติรัฐในประเทศไทย

จากข้อพิจารณาระหว่างหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐข้างต้น จะเห็นได้ว่าแท้จริงแล้วหลักการทั้งสองนั้นมีจุดเกาะเกี่ยวที่เป็นสาระสำคัญเพียงประการเดียวเท่านั้น คือ ความมุ่งหมายของหลักการซึ่งเรียกร้องให้รัฐใช้อำนาจอย่างชอบธรรม กล่าวคือ รัฐจะต้องใช้อำนาจตามกฎหมาย เพียง

<sup>64</sup> คีเรก สุขสว่าง, การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายใต้หลักความพอสมควรแก่เหตุ, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), น. 14-25.

<sup>65</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, อ้างแล้ว, น. 27.

เท่าที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้เท่านั้นและกฎหมายก็จะต้องมีความชอบธรรมเป็นฐานรองรับสนับสนุนตั้งแต่ขั้นนิติบัญญัติ บังคับใช้และตีความด้วยจึงจะชอบด้วยหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม กล่าวโดยสรุปได้ว่าหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมนั้นเรียกร้องให้รัฐจะต้องกระทำการภายใต้กฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สำหรับประเทศไทยซึ่งใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร หากพิจารณาโดยหลักวิชาและความสอดคล้องตามหลักวิชาแล้วหลักในการจำกัดอำนาจรัฐที่สอดคล้องกับระบบกฎหมายไทยย่อมจะต้องเป็นหลักนิติรัฐ ซึ่งเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้เคยบัญญัติรับรองหลักนิติรัฐหรือนิติธรรมเอาไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญมาก่อน คงมีเพียงการบัญญัติหลักการสำคัญต่างๆ แทรกไว้ในรัฐธรรมนูญมาช้านานแล้ว เช่น หลักความเสมอภาค หลักการจำกัดอำนาจรัฐภายใต้กฎหมาย เป็นต้น

การบัญญัติคำว่า “นิติธรรม” ลงในรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยหากพิจารณาจากการอภิปรายการบัญญัติคำว่า “นิติธรรม” แต่แทนการใช้ “นิติรัฐ” มิได้มีการให้เหตุผลในเชิงวิชาการแต่อย่างใด โดยอาจพอสรุปสาระสำคัญซึ่งอธิบายถึงเหตุผลในการเลือกใช้คำว่า “นิติธรรม” ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ 2 ประการ ประการแรก ผู้ร่างเห็นพ้องกันว่าหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐนั้นเป็นเรื่องเดียวกัน มีสาระสำคัญอย่างเดียวกัน ประการที่สอง ประชาชนในไทยมีความคุ้นเคยกับคำว่า “นิติธรรม” มากกว่าคำว่า “นิติรัฐ” แม้จะมีได้มีเหตุผลทางวิชาการมารองรับ อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าไม่สามารถนำเอาหลักนิติธรรมมาบัญญัติหรือยึดถือปฏิบัติได้เสียเลย ดังเช่นในสหรัฐอเมริกาซึ่งใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี แต่ยึดถือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงสร้างหลักนิติกระบวนการที่ชอบธรรม (Due Process of Law) ขึ้นเป็นการเฉพาะของตนเพื่อยึดถือปฏิบัติ

อาจกล่าวได้ว่าสำหรับระบบกฎหมายไทยแล้วจะยึดถือหลักนิติรัฐ (ซึ่งแฝงอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ) และเคารพหลักนิติธรรม ดังจะเห็นได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2558 นั้นได้มีความพยายามคลี่คลายข้อถกเถียงทางวิชาการ และสร้างแนวทางการจำกัดอำนาจรัฐที่ชัดเจนให้เกิดขึ้น โดยการบัญญัติหลักการพื้นฐานของหลักนิติธรรมเอาไว้ในร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 217 ซึ่งมีถ้อยคำดังต่อไปนี้

**มาตรา 217** หลักนิติธรรมอันเป็นรากฐานของรัฐธรรมนุญในระบอบประชาธิปไตย อย่างน้อยมีหลักการพื้นฐานสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (1) ความสูงสุดของรัฐธรรมนุญและกฎหมายเหนืออำนาจอธิปไตยของบุคคล และการเคารพรัฐธรรมนุญและกฎหมายทั้งโดยรัฐและประชาชน
- (2) การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค
- (3) การแบ่งแยกการใช้อำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม
- (4) นิติกระบวนการที่เป็นธรรม ซึ่งอย่างน้อยต้องไม่บังคับใช้รัฐธรรมนุญหรือกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษทางอาญาแก่บุคคล ให้บุคคลมีสิทธิในการปกป้องตนเองเมื่อสิทธิหรือเสรีภาพถูกกระทบ ไม่บังคับให้บุคคลต้องให้ถ้อยคำซึ่งทำให้ต้องรับผิดชอบทางอาญา ไม่ทำให้บุคคลต้องถูกดำเนินคดีอาญาในการกระทำความผิดเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้งและมีข้อกำหนดให้สันนิษฐานว่าบุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะมีคำพิพากษาว่ากระทำความผิด
- (5) ความเป็นอิสระของศาล และความสุจริตเที่ยงธรรมของกระบวนการยุติธรรม

การบัญญัติหลักการพื้นฐานของหลักนิติธรรมตามร่างรัฐธรรมนุญมาตรา 217 นี้ เป็นการขยายความหลักนิติธรรมตามมาตรา 3 ได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนุญฉบับดังกล่าวไม่ได้รับการประกาศใช้เนื่องจากไม่ผ่านการลงมติของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ต่อมาแม้มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนุญ เป็นอาจารย์มีชัย ฤชุพันธุ์ และได้มีการบัญญัติหลักการพื้นฐานของนิติธรรมเอาไว้ดังเช่นในร่างรัฐธรรมนุญฉบับก่อนมี แต่หลักนิติธรรมยังคงได้รับการบัญญัติรับรองเอาไว้ในมาตรา 3 วรรคสอง เช่นเดิม นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงบทบัญญัติอื่นๆ ในรัฐธรรมนุญ จะพบว่าหลักการอื่นๆ ที่เป็นหลักการย่อยอันสำคัญของหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐแฝงอยู่จำนวนมาก เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ หลักความเสมอภาค หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เป็นต้น

แม้ในปัจจุบันไม่อาจหาข้อยุติหรือคำอธิบายถึงขอบเขตของหลักนิติธรรมตามมาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนุญได้อย่างเป็นแบบแผนเดียวกันก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงหลักนิติธรรมในแง่ที่ว่าหลักการความชอบธรรมหรือธรรมของกฎหมาย และพิจารณาจากวิวัฒนาการและบริบทของการใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทยแล้ว ย่อมเป็นการยืนยันได้ว่าไทยนั้นยึดถือหลักนิติรัฐและให้การเคารพต่อหลักนิติธรรม

รัฐธรรมนูญฉบับที่อาจารย์มีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานยกร่าง

ร่างมาตรา 3 วรรคสอง บัญญัติว่า “มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กกรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

มหาวิทยาลัยรังสิต  
Rangsit University

## บทที่ 3

### กลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยกระบวนการนิติบัญญัติที่ริเริ่มโดยประชาชน ในต่างประเทศ

ในบทนี้จะได้ทำการศึกษาถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน และกระบวนการยับยั้งกฎหมายในต่างประเทศ เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับบริบทของประเทศไทยให้ได้มาซึ่งกลไกที่เหมาะสมในการปฏิรูปประเทศและลดความขัดแย้งของสังคมภายใต้กรอบของกฎหมาย

#### 3.1 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ นอกจากประชาชนจะมีสิทธิในการเลือกตั้งเพื่อเลือกผู้แทนของตนแล้ว ยังให้สิทธิแก่ประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยสิทธิดังกล่าวนี้เกิดขึ้นครั้งแรกในมลรัฐเซาท์ ดาโกตา (South Dakota) ในปี ค.ศ. 1890<sup>1</sup> โดยได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐ ต่อมาจึงได้แพร่หลายไปยังรัฐอื่นๆ เช่น อิลลินอยส์ (Illinois) เพื่อให้ประชาชนริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายได้เฉพาะการแก้ไขรัฐธรรมนูญของมลรัฐเท่านั้น ส่วนมลรัฐอื่น ได้แก่ อลาสกา ไอดาโฮ แมสซาชูเซต ยูทาห์ เมน เวอร์จิเนีย และ ไวโอมิง ซึ่งให้สิทธิประชาชนในการเสนอขอปรับปรุงกฎหมายได้เพียงเฉพาะการผ่านกฎหมายเท่านั้น<sup>2</sup>

ปัจจุบันมีการนำเอากระบวนการออกเสียงประชามติ (Referendum) และกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process) มาใช้ในระบอบมลรัฐทั้งสิ้น 23 มลรัฐ แต่สำหรับใน

<sup>1</sup> วนิดา แสงสารพันธ์. “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน”. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543) น. 30.

<sup>2</sup> ทวีสิน กิรบุตรสุวรรณ. “การนำระบบออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ในประเทศไทย”. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538) น. 72.

ระดับชาติแล้วสหรัฐอเมริกากลับไม่เคยใช้กระบวนการเช่นว่านี้เลย<sup>3</sup> แม้ว่าจะมีข้อเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1977 เพื่อเปิดโอกาสให้สามารถใช้กระบวนการดังกล่าวในระดับชาติได้ แต่ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการปฏิเสธจากรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ในศตวรรษที่ 20 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการประชาธิปไตยทางตรงได้รับการยอมรับมากขึ้นในสหรัฐอเมริกา แต่ยังคงเป็นการนำไปใช้ในระดัมลรัฐเท่านั้น เช่น ประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การควบคุมความรุนแรงของอาวุธนิวเคลียร์<sup>4</sup> เป็นต้น

### 3.1.1 การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายแบ่งออกได้เป็น 2 วิธีการ คือ

1) สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยตรง (Direct Initiative) โดยประชาชนเข้าชื่อเสนอให้แก้ไขกฎหมายและประชาชนเป็นผู้ลงคะแนนเสียง โดยตรงว่าจะยอมรับให้กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับหรือไม่ โดยไม่ต้องผ่านการอนุมัติจากสภานิติบัญญัติของมลรัฐ ข้อเสนอของประชาชนจะถูกเผยแพร่ไปยังประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไปโดยตรง เพื่อขอให้มีการสนับสนุน โดยหากข้อเสนอดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐกำหนด ข้อเสนอดังกล่าวก็จะเข้าสู่กระบวนการออกเสียงเพื่อให้ประชาชนลงมติอีกครั้งหนึ่ง โดยจะต้องได้คะแนนเสียงข้างมากจากจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติทั้งหมด หลังจากนั้นหากข้อเสนอของประชาชนผ่านการยอมรับแล้วก็จะถูกประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยอัตโนมัติไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาจากสภาของมลรัฐซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติอีก<sup>6</sup>

2) สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยทางอ้อม (Indirect Initiative) ประชาชนเป็นผู้เข้าชื่อเพื่อเสนอให้แก้ไขกฎหมาย โดยมอบให้สภานิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งหากสภานิติบัญญัติไม่เห็นชอบในร่างกฎหมายดังกล่าวร่างกฎหมายนั้นจะไม่มีผลใช้บังคับ จนกว่า

<sup>3</sup> Harlan Hahn and Sheldon. "Kamieniech, Referendum Voting: Social status and policy preferences (New York : Greenwood Press, 1987) p.2 อ้างใน วนิดา แสงสารพันธ์. "การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน". อ้างแล้ว, น. 30.

<sup>4</sup> วนิดา แสงสารพันธ์. "การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน". อ้างแล้ว, น. 31.

<sup>5</sup> ปัทมา สุบกำปัง และคณะ. "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย" นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2552. น. 19.

<sup>6</sup> Alexander J. Bott. "Handbook of United State Election Law and Practices : Political Rights". New York : Greenwood Press, 1990. p.279.



ประชาชนจะให้ความเห็นชอบ<sup>7</sup> กล่าวคือ ข้อเสนอของประชาชนจะถูกเสนอไปยังฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาแห่งมลรัฐ) เพื่อพิจารณาก่อน หากฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของประชาชน พร้อมทั้งได้ผ่านการพิจารณากฎหมายหรือดำเนินการแก้ไขกฎหมายโดยมีเนื้อหาเช่นเดียวกับ ข้อเสนอของประชาชนแล้ว ข้อเสนอของประชาชนก็จะเป็นโมฆะหรือถูกถอนออกไป ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ศาลจะเป็นผู้พิจารณาว่ากฎหมายซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้แก้ไขหรือบัญญัติขึ้นใหม่นั้นมี เนื้อหาเหมือนกันกับข้อเสนอของประชาชนหรือไม่ แต่ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นด้วยกับ ข้อเสนอของประชาชน หรือทำการแก้ไขกฎหมายโดยไม่ได้มีเนื้อหาเช่นเดียวกับข้อเสนอของ ประชาชน หรือกรณีที่ไม่กระทำการในกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนด ข้อเสนอนั้นก็จะถูกนำไปให้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งมลรัฐทำการออกเสียงประชามติในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไป เพื่อทำ การลงประชามติขั้นสุดท้ายว่าจะยอมรับข้อเสนอดังกล่าวนั้นหรือไม่<sup>8</sup>

โดยมีรายละเอียดและข้อกำหนดของกระบวนการแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ เช่น การ กำหนดให้มีการแสดงหรือพิสูจน์คุณสมบัติของผู้ที่จะใช้สิทธิในการออกเสียง อาจมีการกำหนดให้ ต้องทำคำสาบานเป็นลายลักษณ์อักษร ในประเด็นต่างๆ หรือการกำหนดให้มีการลงทะเบียน ล่วงหน้า โดยในบางมลรัฐจะบังคับให้ต้องมาด้วยตนเอง แต่ในบางมลรัฐอาจอนุญาตให้สามารถ ลงทะเบียนทางไปรษณีย์ได้ เป็นต้น

ขั้นตอนในการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นก็มีความแตกต่างกันออกไปดังที่ได้ กล่าวมาแล้ว โดยจะมีขั้นตอนที่เป็นพื้นฐาน คือ

- 1) จะต้องมีการริเริ่มก่อนการจำนวนหนึ่งที่กฎหมายกำหนด
- 2) มีจุดประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดในทางนิติบัญญัติ ได้แก่ การเสนอขอให้มีการ ตรากฎหมายขึ้นใหม่ หรือ ยกเลิก หรือแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิม
- 3) ผู้ริเริ่มจะต้องยกร่างกฎหมาย หรือยื่นข้อเสนอเป็นเจตนารมณ์อย่างหนึ่งอย่างใด ที่แสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎหมายแก่ผู้มีอำนาจ

<sup>7</sup> ปีทมา สุกกำปิง และคณะ. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย” นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2552. น. 19.

<sup>8</sup> Alixander J. Bott. “Handbook of United State Election Law and Practices : Political Rights”. New York : Greenwood Press, 1990. p.280.

<sup>9</sup> วนิดา แสงสารพันธ์. “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน”. อ่างแล้ว, น. 31.

4) หาประชาชนผู้สนับสนุนให้ครบจำนวนและภายในเวลาที่กฎหมายแต่ละมลรัฐกำหนด<sup>10</sup>

ในเรื่องของจำนวนประชาชนผู้สนับสนุนเป็นที่น่าสังเกตว่ามีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละมลรัฐ เช่น ในมลรัฐเนบราสกากำหนดให้เป็นร้อยละของจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มลรัฐอิลลินอยส์ แคลิฟอร์เนียกำหนดเป็นร้อยละของจำนวนประชาชนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด มลรัฐนอร์ท ดาโกตาคำหนดเป็นร้อยละของประชาชนทั้งหมดของมลรัฐ<sup>11</sup> เป็นต้น นอกจากนี้ในบางมลรัฐยังกำหนดข้อห้ามในการเสนอแก้ไขกฎหมายในบางเรื่องเอาไว้ด้วย เช่น โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรม และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศาสนา เป็นต้น

### 3.1.2 ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอได้

ในสหรัฐอเมริกาประชาชนสามารถใช้สิทธิในการเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายได้ 2 ประเภท คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญในระดับมลรัฐ และกฎหมายในระดับมลรัฐ

#### 3.1.2.1 การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายรัฐธรรมนูญระดับมลรัฐ

ในสหรัฐอเมริกามีทั้งสิ้น 18 มลรัฐที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการริเริ่มเพื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญของมลรัฐรวมถึงการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญทั้งหมดหรือบางส่วน โดยมีหลักเกณฑ์ในการริเริ่มที่ไม่แตกต่างไปจากการริเริ่มเสนอกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติ แต่ในบางมลรัฐอาจมีข้อห้ามมิให้ใช้กระบวนการดังกล่าวนี้ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ เช่น ในรัฐธรรมนูญของรัฐไวโอมิงได้กำหนดห้ามไม่ให้มีการแก้ไขเกี่ยวกับ ภาษีอากร งบประมาณ การจัดตั้งศาล เขตอำนาจศาล หรือกฎหมายพิเศษอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือในกรณีของมลรัฐอิลลินอยส์ได้บัญญัติให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิดังกล่าวนี้ได้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบและหน้าที่ของสภามลรัฐเท่านั้น

<sup>10</sup> ศุภชัย เวียงอินทร์. “รูปแบบที่เหมาะสมของสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยประชาชนในประเทศไทย”. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542) น.38.

<sup>11</sup> ปัทมา สุภคำปึง และคณะ. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย”. อ้างแล้ว, น. 20-21.

### 3.1.2.2 การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอขอปรับปรุงกฎหมายระดับมลรัฐ

ในสหรัฐอเมริกา มีทั้งสิ้น 21 มลรัฐ ที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการริเริ่มเสนอหรือปรับปรุงกฎหมาย โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญอันเป็นพื้นฐาน คือ ในการริเริ่มเสนอกฎหมายหรือขอปรับปรุงกฎหมายในระดับมลรัฐนั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้งในระดับมลรัฐและในระดับชาติ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดข้อห้ามบางประการ เช่น การห้ามมิให้เสนอให้ปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างของกระทรวงยุติธรรม เรื่องที่เกี่ยวกับศาสนา และเรื่องที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลธรรมดาหรือบริษัทเอกชน ตลอดจนการกำหนดเขตเลือกตั้ง เป็นต้น<sup>12</sup>

### 3.1.3 ระยะเวลาในการเสนอและรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุน

ในแต่ละมลรัฐนั้นจะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการเสนอกฎหมายและรวบรวมรายชื่อที่แตกต่างกันไป ซึ่งมีรายละเอียดพอสังเขปดังต่อไปนี้

#### 3.1.3.1 ระยะเวลาในการเสนอกฎหมาย

สำหรับมลรัฐที่มีการให้สิทธิประชาชนเสนอกฎหมายโดยตรง (Direct initiative) ส่วนใหญ่จะให้เวลาในการเสนอได้ตลอด แต่จะต้องไม่น้อยกว่า 60 หรือ 90 วัน (รัฐโคโรราโด และฟลอริดา) หรือ 120 วัน (รัฐมอนทานา และเนบราสกา)<sup>13</sup> ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไป เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีโอกาสและเวลาเพียงพอที่จะตรวจสอบลายมือชื่อและเตรียมการในการลงคะแนนเสียง

ส่วนมลรัฐที่มีการให้ประชาชนยื่นข้อเสนอแก่สภา (Indirect initiative) จะต้องยื่นต่อสภาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน ก่อนที่จะมีการเปิดสมัยประชุมสภานิติบัญญัติ โดยหากมีการยื่นข้อเสนอหรือร่างกฎหมายที่ผิดจากเวลาที่กฎหมายกำหนดก็ยังสามารถยื่นได้ แต่จะต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติในการเลือกตั้งครั้งต่อไปแทน<sup>14</sup>

<sup>12</sup> ทวีสิน กิริตสุวรรณ. “การนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้ในประเทศไทย”. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538) น. 81.

<sup>13</sup> ปัทมา สุภก่าปัง และคณะ. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย”. อ้างแล้ว, น.22.

<sup>14</sup> วนิดา แสงสารพันธ์. “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน”. อ้างแล้ว, น. 40.

### 3.1.3.2 ระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อสนับสนุน

ระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนให้ได้จำนวนและภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดในแต่ละมลรัฐไม่เท่ากัน โดยในบางมลรัฐอาจกำหนดไว้ 2 ปี หรือในบางมลรัฐอาจกำหนดเวลาเพียง 1 ปี หรืออาจน้อยกว่านั้น อย่างไรก็ตามมีบางมลรัฐเช่นกันที่ไม่กำหนดเวลาในการรวบรวมรายชื่อเอาไว้เลย

### 3.1.4 การออกเสียงลงคะแนนร่างกฎหมาย

การลงคะแนนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนสุดท้ายซึ่งประชาชนจะเป็นผู้กำหนดผลของร่างกฎหมายหรือข้อเสนอต่างๆ ที่มีผู้ริเริ่มขึ้น โดยการไปลงคะแนนเสียงประชามติว่าจะให้การสนับสนุนร่างกฎหมายหรือเสนอนั้นหรือไม่ โดยวิธีการนำร่างกฎหมายไปให้ประชาชนลงคะแนนก็มีความแตกต่างกันออกไป โดยในบางมลรัฐนั้นจะนำร่างกฎหมายไปให้ประชาชนลงคะแนนในวันที่มีการเลือกตั้งทั่วไป (General Elections) แต่บางมลรัฐจัดให้ออกเสียงลงคะแนนพร้อมกับการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Ballots) ทั้งนี้ผู้ก่อการหรือหน่วยงานราชการจะต้องจัดทำคู่มือเพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจแก่ประชาชนว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ต่อร่างกฎหมายดังกล่าว (Ballot Phamplet) โดยค่าใช้จ่ายนั้นผู้ก่อการหรือราชการจะเป็นผู้จ่ายขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐ<sup>15</sup> ส่วนคะแนนเสียงที่จะถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากประชาชนอย่างถูกต้อง นอกจากจะถือเอาเสียงข้างมากจากจำนวนผู้มีลงคะแนนเสียงในครั้งดังกล่าวแล้ว ในบางมลรัฐนั้นอาจกำหนดว่าเสียงข้างมากจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าอัตราส่วนร้อยละที่กำหนดไว้แน่นอน เช่น จะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของผู้มาออกเสียงลงคะแนน<sup>16</sup> เป็นต้น

## 3.2 สมาพันธรัฐสวิตเซอร์แลนด์

ปัจจุบันประเทศสวิตเซอร์แลนด์ประกอบไปด้วยรัฐ (Canton) 26 รัฐ มีการรวมตัวกันแบบสมาพันธรัฐโดยในแต่ละรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐ แต่ละรัฐจะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง มีอาณาเขตที่แน่นอนมีความเป็นอิสระจากการบริหารส่วนกลาง และมีรัฐบาลเป็นของตัวเอง

<sup>15</sup> ปีทมา สุขกำปัง และคณะ. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย”. อ้างแล้ว, น.22.

<sup>16</sup> Alixander J. Bott. “Handbook of United State Election Law and Practices : Political Rights”. New York : Greenwood Press, 1990. p.294.

เพื่อทำการบริหารกิจการภายในรัฐ ส่วนอำนาจบริหารส่วนกลางอยู่ที่คณะมนตรีแห่งสมาพันธ์ เทียบเท่ากับคณะรัฐมนตรี ซึ่งสมาชิกเรียกว่า มন্ত্রীแห่งสหพันธ์ มีจำนวน 7 คน ดำรงตำแหน่งวาระละ 4 ปี และใน 7 คน จะได้รับเลือกจากรัฐสภาแห่งสมาพันธ์รัฐให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ผลัดเปลี่ยนกัน วาระละ 1 ปี<sup>17</sup> โดยสวิตเซอร์แลนด์มีการปกครองในลักษณะพิเศษที่เรียกกันว่า “คณะผู้ช่วยการ” กล่าวคือ บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในมนตรีแห่งสหพันธ์รัฐจะทำหน้าที่ชี้ทางนโยบายโดยที่แต่ละคนนั้นจะมีสิทธิเท่าเทียมกันในการประชุมของรัฐบาลกลาง มติซึ่งจะกำหนดเป็นนโยบายนั้นจะสมบูรณ์ได้ก็แต่โดยการรับรองเป็นเอกฉันท์จากที่ประชุมเท่านั้น นอกจากนี้ สัมชชาแห่งสมาพันธ์ (Federal Assembly) ซึ่งประกอบไปด้วย สภาล่าง (National Council) และสภาบนหรือวุฒิสภา (Council of State) จะไม่มีอำนาจในการลงมติให้บุคคลในมนตรีแห่งสหพันธ์พ้นจากตำแหน่งโดยการลงมติไม่ไว้วางใจ แต่ในขณะเดียวกันคณะมนตรีแห่งสหพันธ์ก็ไม่มีอำนาจที่จะยุบสภาได้เช่นเดียวกัน<sup>18</sup>

### 3.2.1 การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธ์รัฐ มาตรา 138 ได้บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 100,000 คน ขึ้นไป มีสิทธิที่จะเข้าชื่อกันเพื่อเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ โดยจะต้องรวบรวมรายชื่อภายในกำหนดเวลา 18 เดือน โดยข้อเสนอดังกล่าวนี้จะถูกนำไปลงประชามติโดยประชาชนอีกครั้งหนึ่ง

สำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นบางส่วนนั้น รัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธ์รัฐได้บัญญัติข้อกำหนดไว้ในมาตรา 139 โดยประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า 100,000 คน สามารถเข้าชื่อกันภายในกำหนดเวลา 18 เดือน เพื่อร้องขอให้สัมชชาแห่งสมาพันธ์พิจารณา โดยในข้อเสนออันนั้นจะเป็นเพียงข้อเสนอทั่วไปหรือมีการร่างเป็นกฎหมายมาเป็นการเฉพาะก็ได้

โดยหากเป็นกรณีที่ข้อเสนอของประชาชนนั้นเป็นเพียงข้อเสนอทั่วไป หากสัมชชาแห่งสมาพันธ์รัฐให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอดังกล่าวก็จะทำการยกร่างกฎหมายซึ่งมีเจตนารมณ์เช่นเดียวกับที่ประชาชนเสนอขึ้นมาและนำไปให้ประชาชนและรัฐต่างๆ ทำการลงประชามติต่อไป

<sup>17</sup> สมาพันธ์รัฐสวิส (The Swiss Confederation). สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเบิร์น. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก :

<http://thaiembassybern.org/th/aboutswit.php>, 20 พฤษภาคม 2557.

<sup>18</sup> วนิตา แสงสารพันธ์. “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน”. อ้างแล้ว, น. 18.

แต่หากสมาชิกแห่งสมาพันธ์ไม่เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว ก็จะต้องนำเอาข้อเสนอดังกล่าว นั้นไปให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินเป็นขั้นตอนสุดท้ายว่าจะเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอเช่นนั้นหรือไม่ โดยหากผลการลงประชามติเป็นเช่นไร สมาชิกแห่งสมาพันธ์ก็มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมติดังกล่าว

หากเป็นกรณีที่ประชาชนได้ทำการยกร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้นมาแล้ว สมาชิกแห่งสมาพันธ์รัฐจะไม่สามารถแก้ไขร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของประชาชนได้ โดยสมาชิกแห่งสมาพันธ์ จะต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด คือ นำร่างแก้ไขดังกล่าวไปให้ประชาชนและรัฐต่างๆ ลงประชามติโดยตรงก็ได้ หรือจะทำการเสนอร่างแก้ไขของสมาชิกแห่งสมาพันธ์รัฐเองเพื่อเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่ง ก็ได้ หรือปฏิเสธร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวเสียก็ได้ แต่ท้ายที่สุดแล้วจะต้องนำร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนเป็นผู้ลงประชามติในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจึงถือเป็นยุติ

### 3.2.2 ข้อกำหนดในการทำประชามติ

ในการลงคะแนนเสียงประชามตินั้นจะถูกแบ่งออกเป็นสองกรณี ดังต่อไปนี้

3.2.2.1 การลงคะแนนเสียงประชามติที่ต้องใช้คะแนนเสียงข้างมากของประชาชน ทั้งสมาพันธ์รัฐสวิตเซอร์แลนด์ และในแต่ละรัฐ

มาตรา 140 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธ์รัฐสวิตเซอร์แลนด์ ได้บัญญัติให้การลงคะแนนเสียงประชามติจะต้องได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนแบบพิเศษ ซึ่งได้แก่ การแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ การเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การรักษามั่นคงร่วมกันหรือประชาคมเหนือรัฐ หรือรัฐบัญญัติแห่งสมาพันธ์ที่ประกาศใช้เป็นการเร่งด่วนโดยไม่ได้ผ่านกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีผลใช้บังคับเกินกว่า 1 ปี... รัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธ์รัฐถือว่ากรณีทั้ง 3 ดังที่กล่าวมานั้นมีความสำคัญยิ่ง การลงคะแนนประชามติจึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งประชาชนโดยรวมของทั้งสมาพันธ์รัฐและในแต่ละรัฐ เรียกว่า Double Majority<sup>19</sup> กล่าวคือ ต้องได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่ทั้งจากประชาชนทั่วทั้งประเทศและเสียงส่วนใหญ่จากมลรัฐด้วย

<sup>19</sup> ปัญญา เจียมสันตยภักดิ์. ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.) อ้างใน ปัทมา สุปก่าบั้ง และคณะ. "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย". อ้างแล้ว, น. 18.

เนื่องจาก การทำประชามตินั้นมีผลผูกพันต่อทั้งสมาชิกแห่งสมาพันธรัฐและองค์กรทั้งหลายในรัฐต่างๆ มิใช่เป็นเพียงการปรึกษาหารือเท่านั้น<sup>20</sup> ดังนั้นแล้ว หากข้อเสนอที่ถูกเสนอมิเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของมลรัฐใดรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐ แต่ประชากรในมลรัฐอื่นๆ ต่างลงประชามติสนับสนุนข้อเสนอที่ทำให้รัฐบางรัฐเสียประโยชน์ การลงประชามติโดยยึดถือเอาเพียงเสียงข้างมากจากทั้งสมาพันธรัฐจึงเป็นการไม่ยุติธรรมต่อรัฐที่เสียประโยชน์ได้ การลงคะแนนเสียงแบบ Double Majority นี้จึงเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการประสานประโยชน์ของประชาชนทั้งในระดับสมาพันธรัฐและในระดับรัฐต่างๆ โดยข้อเสนอซึ่งจะมีผลถือว่าเป็นการยอมรับอย่างถูกต้องนั้น จะต้องผ่านการได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งสมาพันธรัฐในเบื้องต้นก่อน จากนั้นจึงต้องพิจารณาถึงคะแนนเสียงข้างมากในแต่ละมลรัฐ ซึ่งรัฐที่มีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวนี้จะต้องเกินกว่ากึ่งหนึ่งของรัฐทั้งหมดในสมาพันธรัฐ สวิตเซอร์แลนด์<sup>21</sup> (26 รัฐ)

### 3.2.2.2 การลงคะแนนเสียงประชามติที่ใช้เพียงเสียงข้างมากจากประชาชนในระดับสมาพันธรัฐ

มาตรา 140 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐสวิตเซอร์แลนด์ ได้บัญญัติให้กรณีดังต่อไปนี้สามารถทำการลงคะแนนเสียงประชามติได้ โดยอาศัยเพียงคะแนนเสียงข้างมากของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในระดับสมาพันธรัฐเท่านั้นที่มีผลสมบูรณ์ ได้แก่ ร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับที่เสนอ โดยประชาชน หรือร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนที่เสนอ โดยประชาชนซึ่งไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือข้อเสนอที่เป็นหลักการในการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับอีกสภาหนึ่ง กรณีเช่นว่านี้ รัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐถือว่าเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้โดยอาศัยเพียงคะแนนเสียงข้างมากของประชาชนในระดับสมาพันธรัฐก็เพียงพอแล้ว

<sup>20</sup> Devid Butler and Austin Ranney. "Referendums : A Comparative Study of Practice and Theory". (Washington D.C. : American Enterprise Institute, 1980), p. 40.

<sup>21</sup> Devid Butler and Austin Ranney. "Referendums around the World". (Washington D.C. : American Enterprise Institute, 1994), p. 103



### 3.2.3 การร้องขอให้มีการทำประชามติในกรณีอื่นๆ

นอกเหนือจากการให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ริเริ่มให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ยังกำหนดให้ประชาชนจำนวน 50,000 คน หรือรัฐจำนวน 8 รัฐ สามารถร้องขอให้มีการลงประชามติได้ในกรณีอื่นๆ ด้วย เช่น การร้องขอให้มีการทำประชามติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่ ในกรณีที่สมาชิกแห่งสมาพันธรัฐทำการตรากฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติ หรือการตรารัฐกฤษฎีกา เป็นต้น ทั้งนี้ โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีการเข้าชื่อกันภายใน 100 วัน นับแต่มีสิ้นสุดกระบวนการนิติบัญญัติโดยสมาชิกแห่งสมาพันธรัฐ

### 3.2.4 ผลทางกฎหมายของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

ภายหลังจากการผ่านการลงคะแนนเสียงประชามติแล้ว ข้อเสนอหรือกฎหมายเช่นว่านั้นจะมีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ได้ทำการประกาศ โดยหากภายหลังสมาชิกแห่งสมาพันธรัฐมีความต้องการที่จะแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายใด ก็สามารถกระทำได้ หากแต่ท้ายที่สุดแล้วก็ยังคงต้องนำร่างกฎหมายที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้น ไปให้ประชาชนลงคะแนนประชามติเป็นขั้นตอนสุดท้ายเช่นเดิม ภายใต้รัฐธรรมนูญเมื่อสมาชิกแห่งสมาพันธรัฐได้รับข้อเสนอหรือร่างกฎหมายจากประชาชนจะต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งจะมีผลทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

1) ยอมรับข้อเสนอหรือร่างกฎหมายของประชาชนทั้งหมด หากเป็นกรณีเช่นว่านี้ สมาชิกแห่งสมาพันธรัฐจะนำข้อเสนอดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ แล้วนำร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปให้ประชาชนลงคะแนนเสียงประชามติ (ตามกระบวนการที่ได้กล่าวมาแล้ว) หากประชาชนเห็นชอบด้วยกับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงจะถือว่ามีผลบังคับใช้ได้ อย่างไรก็ดี การยอมรับข้อเสนอของประชาชนทั้งหมดเกิดขึ้นน้อยมากในประเทศสวิสเซอร์แลนด์เมื่อเทียบกับกรณีอื่นๆ

2) การปฏิเสธข้อเสนอของประชาชนทั้งหมด โดยเมื่อสมาชิกแห่งสมาพันธรัฐปฏิเสธข้อเสนอของประชาชนแล้วตามขั้นตอนจะต้องส่งข้อเสนอดังกล่าวไปให้ประชาชนทั้งประเทศได้ออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบในเบื้องต้นก่อน หากประชาชนเห็นชอบด้วยก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปคือจะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะ และก่อนที่จะประกาศใช้จะต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติยืนยันจึงจะใช้บังคับได้ และ

ในทางตรงกันข้ามหากผลของการออกเสียงประชามติในเบื้องต้น ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของประชาชน ข้อเสนอนั้นก็ตกไป

3) การเสนอทางเลือกอื่นแก่ประชาชน ในกรณีที่สมัชชาแห่งสมาพันธรัฐไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ รัฐสภาที่จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเบื้องต้น ก่อนว่าประชาชนทั่วประเทศเห็นชอบกับข้อเสนอที่ประชาชนกว่า 100,000 คน เสนอหรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนนี้เองที่สมัชชาแห่งสมาพันธรัฐสามารถที่จะเสนอทางเลือกอื่นที่เห็นว่าเหมาะสมกว่าเพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติควบคู่กันไปกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอได้ หากผลของประชามติเห็นด้วยกับข้อเสนอของฝ่ายใด ข้อเสนอของอีกฝ่ายหนึ่งก็จะตกไป ซึ่งหากปรากฏว่าข้อเสนอของสมัชชาแห่งสมาพันธรัฐได้รับการยอมรับจากประชาชน และได้มีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามข้อเสนอของสมัชชาแห่งสมาพันธรัฐแล้ว ก่อนที่จะมีการประกาศใช้จะต้องนำการแก้ไขดังกล่าวให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติเพื่อเป็นการยืนยันอีกครั้งหนึ่ง โดยจะต้องได้รับคะแนนเสียงการให้ความเห็นชอบแบบ double majority เช่นเดียวกับข้อเสนอของประชาชน ซึ่งสมัชชาแห่งสมาพันธรัฐสามารถที่จะเสนอข้อเสนอได้สองรูปแบบ คือ การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยตรง และการเสนอแก้ไขกฎหมายธรรมดาให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน<sup>22</sup>

### 3.3 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Basic Law) มาตรา 20 (2) ได้กำหนดหลักการประชาธิปไตยอันสำคัญเบื้องต้นเอาไว้ว่า “อำนาจรัฐที่พึงปวงที่ได้มาย่อมมาจากประชาชน ผ่านทางการเลือกตั้งและการลงคะแนนเสียงอื่นๆ...” ซึ่งเป็นการเน้นย้ำถึงแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยว่าเป็นของประชาชน อย่างไรก็ตาม ประเทศเยอรมันกลับไม่มีกลไกในการให้สิทธิแก่ประชาชนเพื่อเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายทั้งในกรณีของรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ โดยการลงคะแนนประชามติของประเทศเยอรมันได้รับการรับรองให้กระทำได้เพียงกรณีเดียว คือ การเปลี่ยนแปลงเขตแดนต่างๆ ของมลรัฐภายในสหพันธรัฐ ตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยบทบัญญัติมาตราดังกล่าวนี้เป็นขั้นตอนและกระบวนการในการทำประชามติในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอาณาเขตทั้งสิ้น 7 อนุมาตรา (กรณีไม่เกี่ยวข้องกับการวิจัยผู้วิจัยจึงจะไม่ได้กล่าวถึงในรายละเอียด)

<sup>22</sup> วนิตา แสงสารพันธ์. “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน”. อ้างแล้ว, น. 24-25.

อย่างไรก็ดี แม้ว่าในระดับสหพันธรัฐการออกเสียงประชามติจะถูกจำกัดอยู่เพียงกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเขตแดนเท่านั้น แต่ในระดับมลรัฐนั้นพบว่ามีกรนำเอากลไกของประชาธิปไตยทางตรง กล่าวคือ การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) มาใช้กันอย่างแพร่หลาย นอกจากนี้ยังครอบคลุมไปถึงกรณีที่มีการยื่นข้อเสนอทั่วไปให้แก่สภาของมลรัฐพิจารณาได้อีกด้วย

### 3.3.1 การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐเกือบทุกมลรัฐได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมายให้รัฐสภาแห่งมลรัฐพิจารณาได้<sup>23</sup> โดยผู้ที่สามารถใช้สิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายและลงคะแนนเสียงในการทำประชามติได้จะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยจะต้องมีคุณสมบัติเป็นไปตามมาตรา 12 ของรัฐบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขต่างๆไว้ เช่น จะต้องมียุ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปในวันเลือกตั้ง ต้องมีภูมิลำเนาในสหพันธรัฐเยอรมนีไม่น้อยกว่า 3 เดือน และจะต้องไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือต้องห้ามตามมาตรา 13 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐก็ได้กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำของการมีภูมิลำเนาไว้แตกต่างกันไป

โดยแต่ละมลรัฐนั้นก็มีการกำหนดที่แตกต่างกันไป เช่น ในเรื่องจำนวนของประชาชนขั้นต่ำที่กำหนดไว้ให้เข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมาย ในบางมลรัฐอาจกำหนดไว้เป็นจำนวนที่แน่นอน แต่ในบางมลรัฐอาจกำหนดไว้เป็นสัดส่วนโดยคำนวณจากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในมลรัฐ (มลรัฐบาร์เดน-วูเท็มเบอร์ก (Baden-Wuerttemberg) กำหนดให้ต้องมีประชาชนเข้าชื่อกันอย่างน้อย 1 ใน 6 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง, มลรัฐบาวาเลีย (Bavaria) กำหนดให้ต้องมีประชาชนเข้าชื่อกันอย่างน้อย 1 ใน 10 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนมลรัฐแบรนเดนเบิร์ก (Brandenberg) กำหนดให้ต้องมีประชาชนเข้าชื่อกันอย่างน้อย 20,000 คน<sup>24</sup> เป็นต้น

### 3.3.2 ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ

รัฐธรรมนูญในแต่ละมลรัฐมีข้อกำหนดในการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป โดยหากพิจารณาถึงรูปแบบที่มีสิทธิเสนอได้ทั้งหมดแล้วพบว่าแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ดังต่อไปนี้

<sup>23</sup> วนิตา แสงสารพันธ์. “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน”. อ้างแล้ว, น. 42.

<sup>24</sup> วนิตา แสงสารพันธ์. “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน”. อ้างแล้ว, น. 43.

### 3.3.2.1 การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ

รัฐธรรมนูญในหลายมลรัฐได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อริเริ่มในการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐได้ โดยการแก้ไขนั้นจะต้องเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งได้บัญญัติไว้แตกต่างกันออกไปในแต่ละมลรัฐ อย่างไรก็ตาม ในบางมลรัฐการใช้กระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญก็มีข้อจำกัดหรือข้อห้ามมิให้แก้ไขหลักการอันถือว่าเป็นหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญเอาไว้เช่นกัน เช่น ห้ามมิให้มีการแก้ไขในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเป็นนิติรัฐ การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือความผูกพันต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของอำนาจรัฐ เป็นต้น

### 3.3.2.2 การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐบัญญัติ

แม้ว่าการตรากฎหมายจะเป็นอำนาจหน้าที่หลักของฝ่ายนิติบัญญัติอันได้แก่รัฐสภาแห่งมลรัฐก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐก็ได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าการรัฐในการเสนอกฎหมาย และรวมไปถึงการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอกฎหมายด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐบาวาเลีย หรือรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแบรนเดนเบิร์ก

อย่างไรก็ดี ในแต่ละมลรัฐก็ได้กำหนดจำกัดหรือข้อห้ามในการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน หรือการทำประชามติเอาไว้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น ในมลรัฐบาวาเลีย กำหนดห้ามมิให้มีการทำประชามติในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเงินงบประมาณของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐบาวาเลีย มาตรา 73 หรือในกรณีของมลรัฐแบรนเดนเบิร์กที่ห้ามมิให้มีการเสนอแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยเงินงบประมาณของรัฐ ได้แก่ เงินเดือนหรือค่าตอบแทนของข้าราชการ รายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ ของรัฐ ตลอดจนการตัดสินใจเกี่ยวกับบุคลากร ตามรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแบรนเดนเบิร์ก มาตรา 76 หรือในกรณีของมลรัฐชเลสวิก โฮลสไตน์ (Schleswig-Holstein) ได้กำหนดว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอจะขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือนิติรัฐไม่ได้ เป็นต้น

### 3.3.2.3 การเสนอคำร้องทั่วไปให้รัฐสภาแห่งมลรัฐพิจารณา

นอกจากการให้สิทธิริเริ่มในการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ และการแก้ไขหรือริเริ่มเสนอกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติแล้ว ในบางมลรัฐยังให้สิทธิแก่ประชาชนในการยื่น

ข้อเสนอทั่วไปแก่สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐเพื่อให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนได้อีกด้วย ซึ่งคำร้องในลักษณะดังกล่าวนี้อาจรวมไปถึงการขอให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐด้วย โดยในกรณีที่มีการทำประชามติในเรื่องข้อเสนอก้าวไปเช่นว่านี้ เช่น การขอให้สภาผู้แทนราษฎรมีการยุบสภา จำเป็นต้องใช้กระบวนการที่พิเศษกว่าในกรณีที่มีการเข้าชื่อกันเพื่อริเริ่มเสนอกฎหมาย เช่น ในมลรัฐแบรนเดนเบิร์ก ได้กำหนดเรื่องเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐโดยข้อเสนอของประชาชนเอาไว้ว่า จะต้องมิใช่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า 200,000 คน ตามรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ มาตรา 77 (3) และในการลงคะแนนเสียงในการทำประชามตินั้นจะต้องใช้คะแนนเสียงถึง 2 ใน 3 ของผู้มาใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงประชามติทั้งหมด อีกทั้งยังจะต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดอีกด้วย

### 3.3.3 ผลทางกฎหมายของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

โดยปกติกฎหมายในแต่ละฉบับที่ผ่านการพิจารณาตามขั้นตอนในรัฐธรรมนูญแล้วจะต้องมีการกำหนดวันที่ซึ่งจะบังคับใช้อย่างชัดเจน โดยเมื่อผู้ว่าราชการรัฐทำการประกาศก็ถือว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวนี้มีผลบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ ในกรณีของกฎหมายที่มีการริเริ่มเสนอโดยประชาชนและผ่านการลงคะแนนเสียงประชามติเห็นชอบแล้วก็เช่นเดียวกัน โดยหากร่างกฎหมายซึ่งประชาชนเสนอเข้ามานั้นไม่ผ่านกระบวนการเรียกร้องหรือถูกปฏิเสธ อาจสามารถยื่นเข้ามาใหม่ได้หรือไม่ และมีเงื่อนไขอย่างไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ เช่น ในมลรัฐแซกโซนี (Saxony) ซึ่งกำหนดให้สามารถยื่นคำร้องซึ่งถูกปฏิเสธนั้นเข้ามาใหม่ได้ทันทีที่มีการสิ้นวาระของสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ<sup>25</sup>

ในมลรัฐแบรนเดนเบิร์กได้กำหนดให้สามารถยื่นร่างกฎหมายดังกล่าวเข้ามาได้อีกครั้งหลังครบกำหนด 4 เดือน เป็นต้น

หากกรณีที่มีการลงคะแนนเสียงประชามติในร่างกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งมีเจตนารมณ์ทางกฎหมายอย่างเดียวกันแต่มีเนื้อหาภายในที่มีความขัดแย้งกัน ในกรณีดังกล่าวนี้จะต้องพิจารณาว่าคะแนนเสียงในการลงคะแนนประชามติต่อกฎหมายฉบับใดได้รับความเห็นชอบจากประชาชนมากกว่ากัน ร่างกฎหมายนั้นจึงจะได้รับการประกาศให้บังคับใช้เป็นกฎหมาย แต่หากเกิดกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบในสัดส่วนที่เท่ากันจะต้องพิจารณาว่าร่างกฎหมายฉบับใดได้รับ

<sup>25</sup> วนิตา แสงสารพันธ์. “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน”. อ้างแล้ว, น. 50.

คะแนนเสียงซึ่งหักลบออกจากคะแนนเสียงที่ไม่เห็นชอบแล้วได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด ร่างกฎหมายดังกล่าวจึงจะได้รับการประกาศให้บังคับใช้ต่อไป<sup>26</sup>

### 3.4 สาธารณรัฐอิตาลี

ประเทศอิตาลีได้เริ่มนำกระบวนการออกเสียงประชามติมาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1848 และได้มีการขยายสิทธิให้ประชาชนสามารถเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายได้ในรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1947<sup>27</sup>

#### 3.4.1 ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมาย

โดยปกติแล้วกระบวนการทางนิติบัญญัติ กล่าวคือ การพิจารณากฎหมาย และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ ตลอดจนรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นอำนาจของรัฐสภา นอกจากนี้ก็ยังให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร กล่าวคือ รัฐบาลในการใช้อำนาจในการตรากฎหมายด้วยเช่นกันได้เพื่อความสะดวกในการบริหารประเทศ อย่างไรก็ตาม ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ มาตรา 71 วรรคสอง ก็ได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมายได้

โดยในการใช้สิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้น จะต้องมีจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ต่ำกว่า 50,000 คนขึ้นไป ซึ่งในกระบวนการเสนอกฎหมายนั้นจะต้องมีการทำเป็นร่างกฎหมายที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติในมาตรา 71 แล้ว จะเห็นได้ว่าสิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอิตาลี มิได้บทกำหนดให้ต้องมีการดำเนินการให้กฎหมายเช่นว่านั้นจะต้องเป็นไปตามเจตจำนงของประชาชน กล่าวคือ ไม่มีบทบังคับว่าจะต้องมีการพิจารณาแล้วนำไปให้ประชาชนลงคะแนนเสียงในการทำประชามติเพื่อตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้หรือไม่ สิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศอิตาลีมีลักษณะเป็นเพียงคำแนะนำให้รัฐสภาได้ทราบถึงเจตจำนงของประชาชนว่ามีความประสงค์ที่จะให้มีกฎหมายดังที่ได้เสนอร่างกฎหมายมา รัฐสภาจึงยังคงเป็นองค์กรที่ถืออำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐสภาอาจจะนำร่างกฎหมายที่ประชาชนได้เสนอมานั้นมาพิจารณาหรือไม่ก็ได้

<sup>26</sup> วนิตา แสงสารพันธ์. “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน”. อ้างแล้ว, 50-51.

<sup>27</sup> ศุภชัย เวียงอินทร์. “รูปแบบที่เหมาะสมของสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยประชาชนในประเทศไทย”. อ้างแล้ว, น. 52.

### 3.4.2 ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอิตาลี มาตรา 71 กฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิในการริเริ่มเสนอนั้นจะต้องเป็นกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้จะต้องเป็นกฎหมายใหม่โดยไม่อาจยื่นข้อเสนอมือเพื่อแก้ไขกฎหมายเดิมที่มีอยู่ได้ตามกลไกดังกล่าวนี้

อย่างไรก็ดี ประชาชนสามารถร้องขอให้มีการทำประชามติได้ ตามมาตรา 75 ซึ่งจะต้องมีการเข้าชื่อกันถึง 500,000 คน เพื่อร้องขอต่อรัฐสภาให้มีการจัดทำประชามติขึ้น โดยในการทำประชามตินั้นจะใช้วิธีการนับคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมากธรรมดา โดยอาจมีการร้องขอให้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับใดทั้งหมดหรือแต่บางส่วน หรือมาตรการบังคับใช้กฎหมาย หรือให้มีการรับรองร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งก็ได้ โดยหากร่างกฎหมายใดผ่านข้อกำหนดในการร้องขอให้มีการทำประชามติแล้วจะต้องถือว่ามีผลเป็นการบังคับแตกต่างจากการเข้าชื่อกันเสนอกฎหมาย กล่าวคือ หากกรณีที่มีการร้องขอให้ทำประชามติเพื่อให้ประชาชนรับรองกฎหมาย ร่างกฎหมายฉบับนั้นจะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากร่างกฎหมายดังกล่าวจึงจะมีผลบังคับใช้ แต่หากมีผู้มาลงคะแนนต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด หรือได้รับเสียงสนับสนุนไม่ถึงครึ่งหนึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวนั้นก็ถือว่าตกไป ในทางกลับกันหากเป็นการร้องขอให้มีการทำประชามติเพื่อยกเลิกกฎหมาย จะต้องถือว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไป<sup>28</sup>

อนึ่ง ในกระบวนการทำประชามตินั้นยังมีข้อห้ามในกรณีที่เป็นการร้องขอเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากร หรือเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นโดยปกติจะเป็นกระบวนการทางนิติบัญญัติซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่จะต้องมีการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา 2 ครั้ง โดยในการพิจารณาแต่ละครั้งนั้นจะต้องมีระยะเวลาที่ห่างกันไม่ต่ำกว่า 3 เดือน ทั้งนี้ จะต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากเด็ดขาดจากทั้งสองสภาในการพิจารณาครั้งที่ 2 ด้วย โดยภายหลังจากที่มีการพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้ว ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้อาจถูกนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ โดยการร้องขอจากสมาชิกรัฐสภาจำนวน 1 ใน 5 ของสมาชิกสภาหนึ่งสภาใดก็ได้ หรือโดยสภาแห่งแคว้นจำนวน 5 สภาขึ้นไป นอกจากนี้ยังอนุญาตให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 500,000 คน ขึ้นไป สามารถเข้าชื่อกันเพื่อร้องขอให้มีการทำประชามติได้ภายในกำหนด 3

<sup>28</sup> ศุภชัย เวียงอินทร์. “รูปแบบที่เหมาะสมของสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยประชาชนในประเทศไทย”. อ้างแล้ว, น. 56.



เดือน นับตั้งแต่มีการประกาศแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดี การร้องขอให้ทำประชามติในกรณีที่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จะไม่สามารถร้องขอได้หากปรากฏว่าในการพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐสภาในครั้งที่สอง มีคะแนนเสียงที่เห็นชอบด้วยตั้งแต่ 2 ใน 3 ขึ้นไป โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 139 ได้กำหนดเงื่อนไขในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเอาไว้เพียงเรื่องเดียว โดยไม่อนุญาตให้แก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องรูปของรัฐ (สาธารณรัฐ) เท่านั้น

มหาวิทยาลัยรังสิต  
Rangsit University

## บทที่ 4

### วิเคราะห์กลไกและปัญหาทางกฎหมายในการใช้สิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชน

ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

- 1) วิเคราะห์เปรียบเทียบสาระสำคัญของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556
- 2) วิเคราะห์ปัญหาที่อาจเกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

#### 4.1 กลไกในการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของไทย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อเป็นการอนุวัติการณีกฎหมายให้สอดคล้องกับการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ตามมาตรา 163<sup>1</sup> โดยในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งตราขึ้นตามหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับหลักการสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และยังเป็นการแก้ไขปัญหาบางประการที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

<sup>1</sup> มาตรา 163 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติและคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย

#### 4.1.1 ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง”<sup>2</sup> หมายถึง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 68 ซึ่งได้บัญญัติให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน หากไม่ไปใช้สิทธิโดยปราศจากเหตุอันควรจะทำให้เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อประกอบกับการเสียสิทธิทางการเมืองเพราะเหตุไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542) มาตรา 23 (5)<sup>3</sup> ส่งผลให้ผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะต้องเสียสิทธิในการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายไปด้วย ในแง่นี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ผู้ใช้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย) ตามนิยามในกฎหมายข้างต้น จึงจำกัดเพียงผู้ที่ไม่เสียสิทธิทางการเมืองเพราะเหตุที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เท่านั้น

สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งตราขึ้นภายใต้อำนาจของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งในกลไกของการเสียสิทธิทางการเมืองจากเหตุที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้ส่งผลให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสียสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไปแต่อย่างใด กล่าวคือ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะได้กำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชนชาวไทย โดยหากไม่ไปใช้สิทธิอาจทำให้ต้องเสียสิทธิทางการเมืองบางประการไป<sup>4</sup> กรณีดังกล่าวมีหลักการคล้ายคลึงกับที่บัญญัติ

<sup>2</sup> มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ...

<sup>3</sup> มาตรา 23 ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 21 หรือมาตรา 22 หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุอันมิใช่เหตุอันสมควรให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา 68 วรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิดังต่อไปนี้ปกครองท้องที่

... (5) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย...

<sup>4</sup> มาตรา 72 บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไปใช้สิทธิหรือไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิได้ข่มขู่ได้รับสิทธิหรือเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อย่างไรก็ดี สำหรับประเภทของการเสียสิทธิทางการเมืองจากการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มิได้กำหนดให้การไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้นเป็นเหตุให้เสียไปซึ่งสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย<sup>5</sup>

ดังนั้น เมื่อพิจารณาการเข้าถึงสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งสองฉบับจะเห็นได้ว่าสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 นั้นมีขอบเขตที่กว้างขวางกว่าในแง่ของการไม่ถูกจำกัดสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพราะเหตุไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้

#### 4.1.2 จำนวนของประชาชนที่กฎหมายกำหนดในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเอาไว้ในมาตรา 170<sup>6</sup> ซึ่งจะต้องมีประชาชนผู้ลงชื่อสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่น้อยกว่า 50,000 คน พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 จึงได้นำเอาหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้อีกครั้งในมาตรา 7<sup>7</sup> นอกจากนี้ ในการดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหลักการในพระราชบัญญัตินี้ ยังได้กำหนดให้จะต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 100 คน จึงจะสามารถร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนได้ ตามมาตรา 9<sup>8</sup>

<sup>5</sup> มาตรา 26 ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว แต่เหตุนั้นมีข้เหตุอันสมควร หรือเป็นผู้มีรายชื่อในประกาศตามมาตรา 25 ให้ถือว่าผู้นั้นเสียสิทธิดังต่อไปนี้

- (1) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
- (2) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและสิทธิได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
- (3) สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

<sup>6</sup> มาตรา 170 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ ...

<sup>7</sup> มาตรา 7 ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง ครบจำนวนห้าหมื่นคน ให้ยื่นเรื่องเสนอต่อประธานรัฐสภาโดยต้องมีเอกสารดังต่อไปนี้ ...

<sup>8</sup> มาตรา 9 ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไปประสงค์ จะขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ยื่นคำขอต่อ ประธานกรรมการการเลือกตั้งพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา

ส่วนการใช้สิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และร่าง 3 ฉบับมีชัย ฤชุพันธุ์ นั้นได้กำหนดให้ต้องมีประชาชนจำนวนเพียง 10,000 คน เท่านั้น ตามมาตรา 163<sup>9</sup> ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ก็ได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวเอาไว้ในมาตรา 5 วรรคสอง<sup>10</sup> ในเรื่องการจัดให้มีการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้มีการนิยามผู้ที่เริ่มขับเคลื่อนให้เกิดการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเช่นนี้ว่า “ผู้ริเริ่ม” ตามมาตรา 4<sup>11</sup> ซึ่งได้กำหนดให้จะต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20 คน ตามมาตรา 6<sup>12</sup>

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างหลักการที่เกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่กฎหมายกำหนดไว้ทั้งในด้านจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อทั้งหมด และจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเป็นผู้ริเริ่มนั้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 นั้น ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิในการเสนอกฎหมายให้กว้างขวางและง่ายขึ้นกว่าหลักการเดิมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 กล่าวคือ มีการกำหนดจำนวนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องใช้เพื่อการริเริ่มเสนอกฎหมายเพียง 20 คน และในการเข้าชื่อเพื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณานั้นก็ปรับลดลงจาก 50,000 คนให้เหลือเพียง 10,000 คนเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากอานิสงส์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ต้องการขยายสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองนั่นเอง

#### 4.1.3 ลักษณะของกฎหมายที่ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอได้

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเฉพาะที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชน

<sup>9</sup> มาตรา 163 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

<sup>10</sup> มาตรา 5 การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน

<sup>11</sup> มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้ริเริ่ม” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เริ่มดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อประธานรัฐสภา

<sup>12</sup> มาตรา 6 ในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา ต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนเพื่อดำเนินการจัดให้มีการรวบรวมรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือพร้อมด้วยเอกสารดังต่อไปนี้ ...

ชาวไทย และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น ตามมาตรา 5<sup>13</sup> แต่สำหรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนภายใต้หลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาตรา 5 ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ภายใต้หมวดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเช่นเดียวกับในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ดี ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291<sup>14</sup> ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน สามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ หลักการดังกล่าวนี้เองที่กำหนดให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ได้ให้การรับรองการเข้าชื่อกันของประชาชนไม่น้อยกว่า 50,000 คน เพื่อเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ตามมาตรา 5 วรรคสาม<sup>15</sup> จะเห็นได้ว่านอกจากการลดจำนวนของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งที่ต้องเข้าชื่อกัน อันส่งผลให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นง่ายขึ้นดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องของกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ก็มีการให้สิทธิแก่ประชาชนกว้างขวางขึ้นด้วยเช่นกัน

#### 4.1.4 องค์กรภาครัฐที่ให้การช่วยเหลือ

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 นั้นได้แบ่งวิธีการดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อของประชาชนออกเป็น 2 วิธีการ ดังนี้

<sup>13</sup> มาตรา 5 บุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา กฎหมายตามมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อยู่ในวันที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย กฎหมายที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาต้องจัดทำในรูปแบบร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>14</sup> มาตรา 291 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย...

<sup>15</sup> มาตรา 5 ... การเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

1) ประชาชนดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อของประชาชนด้วยตนเองตามมาตรา 7 ซึ่งในกรณีนี้จะต้องยื่นเรื่องเสนอให้แก่ประธานรัฐสภาโดยตรง จากนั้นรัฐสภาจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร ซึ่งหากตรวจสอบแล้วเสร็จก็จะต้องปิดประกาศรายชื่อไว้ ณ หน่วยงานของรัฐต่างๆ ในท้องที่ซึ่งผู้เข้าชื่อนั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ที่อาจถูกสวมสิทธิสามารถตรวจสอบและร้องคัดค้านความถูกต้องดังกล่าวได้

2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 100 คน สามารถยื่นคำร้องต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งในกรณีนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละจังหวัดจะต้องให้การสนับสนุนโดยการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยการประกาศให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดทราบและสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมายดังกล่าวได้ ตามมาตรา 9<sup>16</sup> ประกอบมาตรา 10<sup>17</sup>

สำหรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 นั้น ได้กำหนดให้องค์กรภาครัฐเข้ามามีส่วนช่วยเหลือแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยในกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดให้ผู้ริเริ่มจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คนยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการจัดให้มีการรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 6<sup>18</sup> โดยผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าการสนับสนุนในการดำเนินการจัดให้มีการรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ได้ตัดการช่วยเหลือจากคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เคยมีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ออกไป โดยมีเพียงสิทธิในการได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง ตามมาตรา 6 วรรคสาม<sup>19</sup> เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ก็ได้กำหนดผู้ริเริ่มนั้นสามารถขอให้องค์กรภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมาย เช่น

<sup>16</sup> มาตรา 9 ในกรณีที่มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไปประสงค์ จะขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ยื่นคำขอต่อ ประธานกรรมการการเลือกตั้งพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา

<sup>17</sup> มาตรา 10 เมื่อประธานกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำขอตามมาตรา 9 ให้ดำเนินการจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งในแต่ละจังหวัด เพื่อดำเนินการประกาศ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดทราบว่ามีการเสนอกฎหมายในเรื่องใด และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

<sup>18</sup> มาตรา 6 ในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา ต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนเพื่อดำเนินการจัดให้มีการรวบรวมรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือ...

<sup>19</sup> มาตรา 6 วรรคสาม ในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ อาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองได้...



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานอื่นๆ ช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายได้ ตามมาตรา 6 วรรคสอง<sup>20</sup>

#### 4.1.5 กระบวนการตรวจสอบรายชื่อและอำนาจของประธานรัฐสภา

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อ และจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหมดและจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนรายชื่อผู้ที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหมดให้รัฐสภา โดยบัญญัติเพียงว่าหากประธานรัฐสภาเห็นว่าถูกต้องให้ดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป ตามมาตรา 13<sup>21</sup> ประกอบมาตรา 14<sup>22</sup>

กระบวนการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ได้ปรับเปลี่ยนกระบวนการดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญหลายประการ โดยอาจสืบเนื่องมาจากเจตนารมณ์อันดีของผู้ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ที่ต้องการลดขั้นตอนต่างๆ ลง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวสะดวกต่อการเข้าถึงสิทธิของประชาชนมากยิ่งขึ้น เช่น การลดขั้นตอนการจัตวบรวมรายชื่อ และการตรวจสอบโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งออกไป เป็นต้น โดยการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อนั้นได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานรัฐสภาเป็นผู้ตรวจสอบภายใน 45 วัน ซึ่งหากพบว่ามีความไม่ถูกต้องประธานสภาจะต้องแจ้งให้ผู้ริเริ่มแก้ไขให้ถูกต้อง เมื่อรายชื่อดังกล่าวครบถ้วนแล้วจะต้องประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พร้อมกับมีหนังสือแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อนั้นด้วย การประกาศเช่นนี้เพื่อเป็นการตรวจสอบซ้ำอีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ เพื่อเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อซึ่งอาจเกิดการสวมสิทธิแทน โดยผู้ถูกนำเอาชื่อไปแอบอ้างนั้นมิได้ล่วงรู้ด้วยให้

<sup>20</sup> มาตรา 6 วรรคสอง ในกรณีที่ผู้ริเริ่มประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชนกร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งประธานรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง ก็ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานนั้นดำเนินการให้ตามควรแก่กรณีโดยไม่ชักช้า...

<sup>21</sup> มาตรา 13 เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้คณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งรวบรวมแบบพิมพ์ที่มีการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย ส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและจัดทำบัญชีรายชื่อ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหมด

<sup>22</sup> มาตรา 14 ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสาร ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปยังประธานรัฐสภา ถ้าประธานรัฐสภาเห็นว่าถูกต้องและมีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบห้าหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภา ดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป

สามารถนำชื่อของตนเองออกได้<sup>23</sup> เมื่อรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายถูกต้องครบถ้วนแล้ว ประธานสภาจึงดำเนินการให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายต่อไปตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 11 วรคสอง<sup>24</sup> จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 พยายามที่จะลดขั้นตอนการทำงานที่ซ้ำซ้อนขององค์กรภาครัฐลง และกำหนดรายละเอียดในการพิจารณาและตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

อนึ่ง แม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 จะพยายามแก้ไขข้อบกพร่องหรือส่งเสริมการใช้สิทธิของประชาชนให้ง่ายและกว้างขวางมากยิ่งขึ้นดังที่ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบไปแล้วข้างต้น แต่เมื่อผู้วิจัยพิจารณาถึงกระบวนการตรวจสอบและพิจารณาความถูกต้องของรายชื่อมาตรา 10 ตลอดจนการดำเนินการตามจนถึงขั้นตอนของการพิจารณาร่างกฎหมายมาตรา 11 แล้ว พบว่าบทบัญญัติดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ซึ่งผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ในลำดับต่อไป

#### 4.2 วิเคราะห์ปัญหาที่อาจเกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในทางปฏิบัติโดยจะแยกวิเคราะห์บทบัญญัติที่น่าจะก่อให้เกิดปัญหาเป็นรายมาตรา ได้แก่ มาตรา 10 และมาตรา 11

<sup>23</sup> มาตรา 10 เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา 9 แล้ว ให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารตามมาตรา 9 ให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวัน หากปรากฏว่ามีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่ถึงหนึ่งหมื่นคนหรือมีเอกสารไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนต่อไป เมื่อเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และจัดเอกสารไว้เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อด้วย

ในกรณีที่มีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามประกาศในวรรคหนึ่ง โดยมีได้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ขี้นชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศตามวรรคหนึ่ง

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านตามวรรคสองแล้ว ให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง

<sup>24</sup> มาตรา 11 วรคสอง ถ้าลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

#### 4.2.1 วิเคราะห์ปัญหาที่อาจเกิดจากบทบัญญัติมาตรา 10

ประการแรก จากบทบัญญัติในมาตรา 10 ที่ว่า “เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา 9 แล้ว ให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารตามมาตรา 9 ให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวัน” จะเห็นได้ว่าอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสาร ได้แก่ สำเนาร่างพระราชบัญญัติ เอกสารรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ร่วมเข้าชื่อ รายชื่อของผู้แทนผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ เป็นของประธานรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกระบวนการพิจารณาของต่างประเทศ เช่น บางมตรัฐในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่กำหนดให้เสนอเรื่องต่อสภาผู้แทนราษฎรและให้มีหน้าที่ในการตรวจสอบและพิจารณาความถูกต้องครบถ้วนของเอกสาร จึงอาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวนี้ให้อำนาจแก่ประธานรัฐสภามากเกินไปเกินสมควร แม้ในความเป็นจริงประธานรัฐสภาย่อมใช้เจ้าหน้าที่อื่น เพื่อตรวจสอบแทน แต่ท้ายที่สุดแล้วอำนาจวินิจฉัยเด็ดขาดนั้นยังคงถูกควมรวมไว้ที่บุคคลเพียงคนเดียว แทนที่จะเป็นทั้งสภาเช่นในเยอรมนี หรืออย่างน้อยที่สุดก็ควรเป็นกรรมาธิการที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อการพิจารณาและตรวจสอบ

สำหรับกรณีความครบถ้วนของเอกสารผู้วิจัยเห็นว่าไม่น่าจะมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากสามารถพิจารณาจากจำนวนและลักษณะของเอกสารว่าตรงตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ แต่ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในส่วนของคำว่า “ความถูกต้อง” อาจก่อให้เกิดปัญหาในการใช้ดุลพินิจได้ เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ไม่ปรากฏบทบัญญัติใดที่จะให้ความชัดเจนของคำว่า “ความถูกต้อง” ของเอกสารตามมาตรา 9 ว่าหมายถึงหรือมีขอบเขตเพียงใด ซึ่งหากเกิดกรณีดังกล่าวขึ้นย่อมเป็นการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่ประธานรัฐสภาที่มากเกินไป ทำให้ประธานสภาสามารถประวิงเวลาในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อรัฐสภาได้

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาถึงถ้อยคำที่ว่า “... หากปรากฏว่ามีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่ถึงหนึ่งหมื่นคนหรือมีเอกสารไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนต่อไป...” จะเห็นได้ว่าในกรณีที่เกิดความบกพร่องอย่างหนึ่งอย่างใดของเอกสารตามมาตรา 9 นั้น ประธานรัฐสภาจะต้องแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง ซึ่งถือเรื่องดีที่กฎหมายไม่ตัดสิทธิของประชาชนเพียงเพราะเหตุความไม่สมบูรณ์บางประการของเอกสาร อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาต่อไปจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 10 นี้มิได้กำหนดให้ผู้ริเริ่มจะต้องแก้ไขความบกพร่องดังกล่าวภายในระยะเวลาเท่าใด การไม่มีกรอบเวลากำหนดเพื่อการแก้ไขความบกพร่องของเอกสารดังกล่าวอาจก่อให้เกิด

ปัญหาบางประการตามมา เช่น ผู้ริเริ่มอาจให้ความเอาใจใส่ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ เอกสารการลงลายมือชื่อต่างๆ ลดลง เนื่องจากสามารถส่งเอกสารดังกล่าวไปก่อนในคราวแรก แล้วจึงกลับมาแก้ไขใหม่ซึ่งไม่มีกรอบเวลาบังคับได้อีกในภายหลัง เป็นต้น การไม่กำหนดกรอบเวลาเพื่อให้ผู้ริเริ่มดำเนินการให้แล้วเสร็จนั้นจึงอาจทำให้กระบวนการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในแต่ละเรื่องนั้นมีระยะเวลาที่ยาวนานเกินสมควรอีกด้วย โดยหากเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ แล้วจะเห็นว่าผู้ริเริ่มมีกรอบเวลากำหนดให้ต้องกระทำการให้แล้วเสร็จด้วยกันทั้งสิ้น เช่น สมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ กำหนดระยะเวลาเอาไว้ไม่เกิน 18 เดือน หรือในสหรัฐอเมริกาซึ่งบางรัฐกำหนดระยะเวลาเอาไว้ 2 ปี หรือ 1 ปี เป็นต้น

ประการที่สาม ในการตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารตามมาตรา 9 นั้นไม่ปรากฏว่ามีการเปิดโอกาสให้ผู้ริเริ่มหรือประชาชนผู้เข้าร่วมลงชื่อได้มีโอกาสเข้าร่วมในการพิจารณาเอกสารต่างๆ ได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้เมื่อประกอบกับการที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการพิจารณาเป็นของประธานรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียวแทนที่จะอยู่ในรูปของคณะกรรมการ การที่กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ริเริ่มสามารถเข้าร่วมการตรวจสอบได้ จึงขัดต่อหลักความโปร่งใสอันเป็นองค์ประกอบสำคัญในหลักธรรมาภิบาลอย่างยิ่ง

#### 4.2.2 วิเคราะห์ปัญหาที่อาจเกิดจากบทบัญญัติมาตรา 11

ในการที่ประธานรัฐสภาดำเนินการให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนตามมาตรา 11 วรรคสองนั้น ไม่ปรากฏการบัญญัติกรอบเวลาเพื่อให้ประธานรัฐสภาดำเนินการส่งเรื่องให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้น ความพยายามในการปรับปรุงกระบวนการและหลักการหลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วย่อมเป็นการเสียเปล่า เนื่องจาก ท้ายที่สุดแล้วกลับไม่ปรากฏบทบังคับให้แก่สภาในการรับเอาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนเข้าไปพิจารณา นอกจากนี้ยังมีได้กำหนดแม้แต่กรอบเวลาในการเสนอเพื่อเข้ารับการพิจารณาอีกด้วย ปัญหาการไม่บรรลุเจตนารมณ์อันแท้จริงของสิทธิทางการเมืองในการเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งเคยประสบภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ในอดีตจึงยังคงมิได้รับการแก้ไข เช่นนี้กฎหมายที่เสนอโดยประชาชนย่อมไม่สามารถผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเพื่อประกาศบังคับใช้ได้ เนื่องจาก บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดเงื่อนไขเวลาหรือบทบังคับให้รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนแต่อย่างใด ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนอาจถูกรัฐสภาเพิกเฉย

หรือมีการนำเอาร่างกฎหมายที่มีการต่อรองเรื่องผลประโยชน์กันลงตัวมาพิจารณาก่อน แล้วนำร่างกฎหมายซึ่งประชาชนเสนอดังกล่าวไปไว้ลำดับท้ายๆ

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

แม้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 จะได้พยายามแก้ไขปัญหาต่างๆ หลายประการ เช่น การกำหนดให้ผู้ริเริ่มและประชาชนผู้เข้าชื่อในจำนวนที่น้อยลง การให้การช่วยเหลือในเรื่องการจัดทำร่างกฎหมายโดยองค์กรของรัฐ ตลอดจนการให้เงินสนับสนุนการจัดให้มีการลงชื่อสนับสนุน แต่การแก้ไขเหล่านั้นเป็นเพียงการแก้ไขกระบวนการซึ่งเป็นรายละเอียดในการนำไปสู่การใช้สิทธิเพียงแค่นั้นเสนอกฎหมายให้เข้าสู่รัฐสภาเท่านั้น แต่ไม่อาจฟื้นวัฒนธรรมทางการเมืองของนักการเมืองไทยที่เต็มไปด้วยการต่อรองผลประโยชน์ของตนและพวกพ้องได้ การให้อำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงเป็นของนักการเมือง ตามมาตรา 11 วรรคสอง จึงทำลายกลไกในการใช้สิทธิทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สิทธิเช่นว่านั้นจึงเป็นสิทธิที่มีอยู่ตามรูปแบบเท่านั้น หากได้เป็นสิทธิโดยสาระสำคัญอย่างแท้จริงไม่

## บทที่ 5

### สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 สรุปผลการวิจัย

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาประวัติ พัฒนาการ แนวคิดทฤษฎี เกี่ยวกับการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติของประชาชน ตลอดจนเจตนารมณ์ของสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน และได้มีการศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และกระบวนการในการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทยกับต่างประเทศ นำมาซึ่งผลการวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาตรา 10 และมาตรา 11 ซึ่งผู้วิจัยจะได้ทำการสรุปผลการวิจัยออกเป็น 2 ประเด็น ดังต่อไปนี้

##### 5.1.1 สาระสำคัญและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 นั้นเกิดจากรากฐานของเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งต้องการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนให้สามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้กว้างขวางและง่ายยิ่งขึ้น โดยหากพิจารณาในแง่ของสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นพบว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 นี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นเมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งถูกยกเลิกไป กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในบทบัญญัติต่างๆ เช่น การลดจำนวนประชาชนที่ต้องเข้าชื่อสนับสนุนการเสนอกฎหมายจากเดิม 50,000 คน คงเหลือเพียง 10,000 คน นอกจากนี้ ประชาชนจำนวนกว่า 50,000 คน ขึ้นไป ยังสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญได้ หรือการกำหนดนิยามผู้ริเริ่มในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายขึ้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนของกระบวนการ เป็นต้น

นอกจากนี้ ในรายละเอียดปลีกย่อยต่างๆ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไป เช่น การยกเลิกการใช้สำเนาทะเบียนบ้านในการยื่นยันตัวตนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้คงเหลือเพียงบัตรประชาชน หรือการประกาศรายชื่อผ่านอินเทอร์เน็ตเพื่อให้ตรวจสอบความถูกต้อง สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างที่ต้องการแก้ไขปัญหาการเข้าถึงสิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมายและความไม่สะดวกหลายประการที่เกิดขึ้นภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งท้ายที่สุดแล้วก่อให้เกิดความล้มเหลวในการผลักดันให้เกิดพระราชบัญญัติที่มาจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง คณะผู้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงได้พยายามแก้ไขข้อขัดข้องซึ่งเคยเกิดขึ้นหลายประการโดยการแก้ไขรายละเอียดที่เห็นว่าก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนออกไป อย่างไรก็ดี ปรากฏปัจจุบันภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าวก็ไม่อาจก่อให้เกิดการผลักดันหรือให้ความสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่เกิดจากการเข้าชื่อกันของประชาชนแต่อย่างใด เนื่องจาก พระราชบัญญัตินี้ยังคงขาดสภาพบังคับที่รัฐสภาจะต้องนำร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเป็นผู้เสนอขึ้นเพื่อพิจารณา หรือในการผ่านหรือปฏิเสธร่างกฎหมายยังคงเป็นของรัฐสภาอยู่อย่างเบ็ดเสร็จ ทำให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ยังคงไม่อาจบรรลุเจตนารมณ์แห่งกฎหมายได้เช่นเดิม

### 5.1.2 ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งเน้นที่จะศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาตรา 10 และมาตรา 11 ซึ่งได้ผลสรุปของการวิจัย ดังต่อไปนี้

#### ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจาก มาตรา 10

อำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสาร (ตามมาตรา 9) นั้น แม้ว่าจะมีกรอบเวลาให้ดำเนินการภายใน 45 วัน แต่หากพิจารณาต่อไปถึงอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการรับรองความถูกต้องของเอกสารเช่นว่านั้นแล้ว จะเห็นได้ว่าประธานรัฐสภานั้นมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวในอันที่จะให้การรับรองหรือสั่งให้เอกสารเหล่านั้นขาดความสมบูรณ์ซึ่งจะส่งผลให้ร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องถูกส่งกลับไปแก้ไขความบกพร่อง อันอาจเป็นช่องทางในการประวิงเวลาได้อีกประการหนึ่ง นอกจากนี้ ในการตรวจสอบความถูกต้องนั้นไม่ปรากฏถ้อยคำที่



อนุญาตให้ผู้ริเริ่มหรือประชาชนสามารถเข้าร่วมในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารได้อีกด้วย สำหรับกรณีการพิจารณาความถูกต้องของเอกสารนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งใช้ทั้งสภาในการพิจารณาและตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร อันเป็นระบบที่น่าจะสร้างความโปร่งใสในกระบวนการพิจารณาได้มากกว่าการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่ประธานรัฐสภาโดยเด็ดขาดแบบของไทย ยิ่งไปกว่านั้นในบทบัญญัติของมาตรา 10 ยังไม่ปรากฏขอบเขตของคำว่า “ความถูกต้อง” ของเอกสารที่ชัดเจนซึ่งอาจเป็นอีกช่องทางที่เปิดโอกาสให้ประธานรัฐสภาใช้อำนาจดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางเกินสมควร

ปัญหาประการต่อมาอันเป็นกรณีสืบเนื่องจากกรณีข้างต้น กล่าวคือ หากประธานรัฐสภามีคำสั่งให้ผู้ริเริ่มจะต้องแก้ไขความบกพร่องของเอกสาร อาจเกิดปัญหาของเงื่อนไขในการแก้ไขความบกพร่อง เนื่องจาก ไม่ปรากฏถ้อยคำที่กำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการในกรณีดังกล่าวไว้แต่อย่างใด จึงอาจส่งผลให้กระบวนการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นเลื่อนลอยไร้ซึ่งกรอบเวลาที่ชัดเจน

#### ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจาก มาตรา 11

แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนนั้นจะสามารถผ่านขั้นตอนของการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร และจำนวนของผู้ร่วมลงชื่อสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติ แต่ร่างพระราชบัญญัตินั้นอาจไม่ได้รับการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจาก บทบัญญัติมาตรา 11 มิได้กำหนดกรอบเวลาซึ่งกำหนดให้ประธานรัฐสภาจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาพิจารณาแต่อย่างใด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความล่าช้าขึ้นได้

นอกจากนี้ แม้ว่าประธานรัฐสภาจะได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นแก่ทั้งสองสภาแล้ว ก็ไม่อาจรับประกันได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นจะได้รับการพิจารณาและผ่านการรับรองเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย เนื่องจาก บทบัญญัติมาตรา 11 มิได้บัญญัติบังคับให้สภาจะต้องดำเนินการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้จึงสิ้นสุดอยู่เพียงแก่การเสนอร่างกฎหมายเท่านั้น มิได้มีโอกาสตัดสินใจหรือมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอย่างแท้จริง ประกอบกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไทยซึ่งการ

พิจารณากฎหมายนั้นเต็มไปด้วยการต่อรองผลประโยชน์ ย่อมส่งผลให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นไม่อาจผ่านสภาและประกาศบังคับใช้ได้เช่นในอดีตที่ผ่านมา

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

### 5.2.1 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งนี้

ควรมีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาตรา 10 ดังต่อไปนี้

(1) ควรมีการกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการแก้ไขความบกพร่องของเอกสารต่างๆ ให้ชัดเจน โดยอาจกำหนดเวลาให้ผู้ริเริ่มจะต้องแก้ไขเอกสารให้ครบถ้วนสมบูรณ์ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งถึงความไม่สมบูรณ์ของเอกสารดังกล่าว ถ้าไม่เสร็จให้ขอขยายกำหนดเวลาได้ครั้งละไม่เกิน 60 วัน ไม่เกิน 3 ครั้ง

(2) ควรสร้างระบบในการถ่วงดุลอำนาจของประธานรัฐสภาในการพิจารณาและตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารต่างๆ เช่น จัดให้มีกรรมการพิจารณาตรวจสอบจากรัฐสภา โดยจัดให้ผู้ริเริ่มหรือผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการในการพิจารณาได้ หรือกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาและตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร เป็นต้น

ควรมีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาตรา 11 ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดกรอบเวลาให้ประธานรัฐสภาจะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ภายในระยะเวลา 30 วันนับจากกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเสร็จสิ้นแล้ว ส่วนทั้งสองสภาจะสามารถพิจารณาร่างกฎหมายเมื่อใดนั้นขึ้นอยู่กับระยะเวลาในการประชุมสภาซึ่งเป็นคนละส่วนกับบทบัญญัติดังกล่าวนี้

(2) ควรมีบทบังคับให้สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระการประชุมเพื่อพิจารณากฎหมาย โดยสภามีอำนาจในการพิจารณาไม่เห็นด้วยกับร่าง

พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ตามเฉพาะกรณีที่สภาไม่เห็นด้วย จะต้องเปิดช่องทางเพื่อให้ประชาชนนั้นได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายด้วย กล่าวคือ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 สามารถเสนอต่อสภาเพื่อให้มีการจัดให้ประชาชนทำประชามติว่าจะรับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไป

### 5.2.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ตามมาตรา 14 ซึ่งเป็นโทษเกี่ยวกับการปลอมลายมือชื่อหรือการใช้เอกสารปลอม เพื่อใช้ในการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย ที่มีการกำหนดระยะเวลาโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท ซึ่งหากพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 264 อันเป็นความผิดเกี่ยวกับการปลอมเอกสารแล้ว จะเห็นได้ว่าอัตราโทษตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งระยะเวลาโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท นั้นมีอัตราโทษที่ต่ำกว่า

เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 นั้นโดยสภาพแล้วเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิทางการเมืองแก่ประชาชน แต่กลับมีบทกำหนดโทษที่รุนแรงกว่าประมวลกฎหมายอาญาซึ่งได้บัญญัติความผิดในลักษณะดังกล่าวเอาไว้แล้ว น่าจะก่อให้เกิดการขัดต่อเจตนารมณ์พื้นฐานของพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ดี ควรที่จะมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเจตนารมณ์หรือเหตุผลเบื้องหลังของบทบัญญัติมาตรา 14 ต่อไป

## บรรณานุกรม

มูลนิธิกองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์. *การใช้การตีความกฎหมาย*. กรุงเทพฯ :

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

กล้า สมุทวณิช. “รัฐธรรมนูญกับมติใหม่แห่งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.” *วารสารศาล*

*รัฐธรรมนูญ*. 4 (10) (มกราคม - เมษายน 2545) : 114-133.

กาญจน์ วรกุล. “แนวความคิดเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญกับการอุดช่องว่างกฎหมาย.” *วารสารศาล*

*รัฐธรรมนูญ*. 9 (27) (กันยายน - ธันวาคม 2550) : 94-108.

กิตติศักดิ์ ปรกติ. “ความเป็นมาและหลักการใช้นิติวิธีในระบบซีวิลลอว์และคอมมอนลอว์”

[ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.library.coj.go.th/indexarticle2.php?Idmain>

=42&&No=32&&Title=%C3%D0%BA%BA%A1%AE%CB%C1%D2%C2%B5%E8%D2%A7%BB%C3%D0%E0%B7%C8&&page=, 3 ธันวาคม 2556.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555.

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. *พื้นฐานรัฐศาสตร์กับการเมืองในศตวรรษที่ 21*. นครปฐม : โรงพิมพ์สำนัก

ส่งเสริมและฝึกอบรม กำแพงแสน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน, 2546

โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. *ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยการ

ทัพบก, 2529

คณะอนุกรรมการอำนวยการจัดทำเอกสารสิ่งพิมพ์และหนังสือที่ระลึกในคณะกรรมการ อำนวย

โครงการฉลอง 100 ปี พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราชูปงศ์ประพันธ์. “100 ปี

พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนคราชูปงศ์ประพันธ์”. อมรินทร์ พรินต์ติ้งกรุ๊ป จำกัด,

กรุงเทพฯ 2534

คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ*

*แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก*. กรุงเทพฯ :

ธรรมดาเพรส, 2545

จาร์วรรณ สุขุมาลพงษ์. “วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : [http://library2.parliament.](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons50/article07.pdf)

[go.th/giventake/content\\_cons50/article07.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons50/article07.pdf), 20 มิถุนายน 2557.

จิรโชค วีระสข และคณะ. *รัฐศาสตร์ทั่วไป Introduction to political science (PS103)*. กรุงเทพฯ :

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- จุฑารัตน์ ชมพันธุ์. “การวิเคราะห์หลัก “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ใน “The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement” ในบริบทประเทศไทย.” วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม. ปีที่ 9 (27) (มกราคม - มิถุนายน 2555) : 133-135.
- \_\_\_\_\_. *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : จีริชการพิมพ์, 2540.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. “ความเป็นจริงกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ”. หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ศ.ดร. สมภพ โหตระกิตย์. 2526.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎีและหลักการที่สำคัญ*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2553.
- \_\_\_\_\_. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.
- ชำนาญ จันทร์เรือง. “เลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : [www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1788](http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1788), 20 มิถุนายน 2557.
- ไชยันต์ ไชยพร. “ประชาธิปไตยเอเธนส์มองการเลือกตั้งอย่างไร” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : [www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/chaiyan/20110714/399926/](http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/chaiyan/20110714/399926/) ประชาธิปไตยเอเธนส์มองการเลือกตั้งอย่างไร.html, 2 พฤษภาคม 2557.
- \_\_\_\_\_. “สถานะความเป็นพลเมืองในประชาธิปไตยเอเธนส์ (ตอนที่หนึ่ง) : เงื่อนไขความเป็นมา” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : [ww.kpi.ac.th/kpith/pdf/วารสาร/53/01/51-02%2002](http://ww.kpi.ac.th/kpith/pdf/วารสาร/53/01/51-02%2002). สถานะความเป็นพลเมืองในปชต.เอเธนส์-ไชยันต์%20ไชยพร.pdf, 3 ธันวาคม 2556.
- มอง ฌาร์ต รุสโซ. *สัญญาประชาคมหลักแห่งสิทธิทางการเมือง*. แปลโดยวิภาดา กิตติโกวิท. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ทับหนังสือ, 2555.
- ดิเรก สุขสว่าง. “การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายใต้หลักความพอสมควรแก่เหตุ.” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. *คู่มือการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัด*. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551.
- ถวิลวดี บุรีกุล และปัทมา สุภคำปึง. *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย*. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2552.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

ทวีสิน กิระบุตรสุวรรณ. “การนำระบบออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์  
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2538.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” *วารสารยุติธรรมคู่ขนาน*. 6 (กันยายน 2554) :  
1-2.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ ชาย ไชยจิต. “การออกเสียงประชามติ : กระบวนการประชาธิปไตย  
ทางตรงสมัยใหม่.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <http://bit.ly/TMvj2Z>, 2 พฤษภาคม 2557.

นรนิติ เศรษฐบุตร. *รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
2553.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. *สาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542*.  
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.

บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ :  
วิญญูชน, 2555.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม,  
2538.

\_\_\_\_\_. *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*. พิมพ์ ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมาย  
แห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2554.

\_\_\_\_\_. *คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 3) ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

บุญเสริม นาคสาร. “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ผลในทางปฏิบัติเมื่อครบรอบหกปี  
ของการปฏิรูปการเมือง” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : [www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=697](http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=697), 20 มิถุนายน 2557.

ปีทมา สุปกำปัง และคณะ. *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย*. นนทบุรี :  
สถาบันพระปกเกล้า, 2552.

ปีทมา สุปกำปัง และคณะ. *การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ*. นนทบุรี  
: สถาบันพระปกเกล้า, 2552.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับ  
ความเป็นประชาธิปไตยทางตรง” *วารสารกฎหมายปกครอง*. 2 (2541) : 57-81.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- ปรีดี เกษมทรัพย์. *นิติปรัชญา*. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553
- พรชัย เลื่อนจวี. *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย  
ธุรกิจบัณฑิต, 2554.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง  
สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550.
- ไพบูลย์ จันทร์ประสิทธิ์. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายเพื่อการพิทักษ์  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก :  
[http://elib.coj.go.th/Ebook/data/judge\\_report/2547-36.pdf](http://elib.coj.go.th/Ebook/data/judge_report/2547-36.pdf), 3 ธันวาคม 2556.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1*. กรุงเทพฯ :  
โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2495.
- มยุรี ถนอมสุข. “รายงานการวิจัยเรื่องการรับรู้ข่าวสารทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง  
ของนิสิตภาควิชาพลศึกษาและกีฬา คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน.” กรุงเทพฯ : คณะศึกษาศาสตร์และ  
พัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน, 2554.
- รติกร เจือกโ้วน และ จเร พันธุ์เปรื่อง. “การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก :  
[www.kpi.ac.th/wiki/index.php/การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย](http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย).
- วนิดา แสงสารพันธ์. “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน” *วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์*  
มหาบัณฑิต, สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- \_\_\_\_\_. *หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน (The initiative process)*.  
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.
- วิจักขณ์ นาควัชระ. “กระบวนการในการเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก :  
<http://spm.thaigov.go.th/multimedia/pataranan/banya%202.pdf>, 3 ธันวาคม 2556.
- วิสิฐ ญาณภีร์. “รายงานการวิจัยเรื่องบริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ.” กรุงเทพฯ : กระทรวง  
ยุติธรรม, 2557.
- วิษณุ วรรณุญ. “รายงานวิจัยเรื่อง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการ  
เมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)” กรุงเทพฯ : สำนักงาน  
กองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540.



## บรรณานุกรม (ต่อ)

ศุภชัย เวียงอินทร์. “รูปแบบที่เหมาะสมของสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทย.”

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะศึกษาศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.

ศุภพรรัตน์ สุขพุ่ม และ จเร พันธุ์เปรื่อง. “เสียงข้างมาก เสียงข้างน้อย” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก:

[www.kpi.ac.th/wiki/index.php/เสียงข้างมาก\\_เสียงข้างน้อย](http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/เสียงข้างมาก_เสียงข้างน้อย), 2 พฤษภาคม 2557.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. *ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช*

*2550 KPI Yearbook 4 พิธีรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2551.

สมบัติ ธารงษ์ดวงส์. *การเมืองอังกฤษ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2543.

สมาพันธ์รัฐสวิส (The Swiss Confederation). “สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเบิร์น” [ออนไลน์]

เข้าถึงได้จาก : <http://thaiembassybern.org/th/aboutswit.php>, 20 พฤษภาคม 2557

สยามอินเทลลิเจนซ์. ข้อความ “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายภาคประชาชน” ประสบความสำเร็จแค่ไหน?”

[ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.siamintelligence.com/people-propose-bill-history/>

เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว. *การเมืองไทย. ในรัฐศาสตร์ 14 ฉบับ “ปฏิวัติและประชาธิปไตย”*

กรุงเทพฯ. เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517.

สุรพล ไตรเวทย์. *พระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญ และประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2549.

สุรพันธ์ ทับสุวรรณ. *หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย

รามคำแหง, 2545.

สุขุม นวลสกุล และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ. *การเมืองและการปกครองไทย Thai government and politics*

(PS110.) พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.

สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย*. กรุงเทพฯ :

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สำนักการประชุม, 2546.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. “ระบอบประชาธิปไตย” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก.

<http://www2.ect.go.th/download-file.php?Action=filedownload&DataID=18358>,

1 พฤษภาคม 2557.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรคณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.

*แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ

สภาผู้แทนราษฎร, 2549.

อมร จันทรสมบูรณ์. *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี.” *นิติศาสตร์*, 34 (2547 กันยายน) : 31-32.
- ไอลอว์. “กฎหมายประชาชน อำนาจทางตรง หรือมีสิทธิแค่เสนอ?” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://ilaw.or.th/node/1291>, 3 ธันวาคม 2556.
- ไอลอว์. “เข้าสู่ยุคใหม่ ของการเสนอกฎหมายโดยประชาชน” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://ilaw.or.th/node/2994>, 3 ธันวาคม 2556.
- \_\_\_\_\_. “สารบัญญ กฎหมายที่เสนอโดยประชาชน” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://ilaw.or.th/node/1355>, 3 ธันวาคม 2556.
- Bott, Alixander, J. *Handbook of United State Election Law and Practices : Political Rights*. New York : Greenwood Press, 1990.
- Arnstein, S. R. “A Ladder of Citizen Participation.” *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4) (1969) : 216-224.
- Butler, Devid & Ranney, Austin. *Referendums : A Comparative Study of Practice and Theory*. Washington D.C. : American Enterprise Institute, 1980.
- \_\_\_\_\_. *Referendums around the World*. Washington D.C. : American Enterprise Institute, 1994.
- Hahn, Harlan & Kamieniech, Sheldon. *Referendum Voting: Social status and policy preferences*. New York : Greenwood Press, 1987.
- Huntington, S. P. & Dominguez, G. Political Development. “In Fred, G. and W.N. Polsby (EDS.)” *Handbook Political Science : Non Government Politic*. R.Massachusetts : Addison Wesley, 1975.
- Raz, Joseph. "The Rule of Law and Its Virtue," 93 *Law Quarterly Review* (1977). อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต. *หลักนิติธรรม. ใน รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรม ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (สิงหาคม 11).
- McClosky, H. *Political Participation. International Encyclopedia of the SocialScience*. Vol 12. New York : McMillan and Free Press, 1968.
- Nie, N. H. & Verba, S. Political Paticipation. “In Fred G. and W. N. Polsby (EDS.)” *Handbook Political Science : Non Government Politic*. Massachusetts : Addison Wesley, 1975.
- Parliament supremacy. [Online] available at : <http://www.lawteacher.net/constitutional-law/essays/parliament-supremacy.php>, 2 May 2014.

มหาวิทยาลัยรังสิต  
Rangsit University

ภาคผนวก



## พระราชบัญญัติ

ว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย

พ.ศ. ๒๕๕๖

## ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

เป็นปีที่ ๖๘ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

“ผู้ริเริ่ม” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เริ่มดำเนินการจัดให้มีการเข้าซื้อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อประธานรัฐสภา

มาตรา ๕ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ ในวันที่ยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภาตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๒ แล้วแต่กรณี

การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน การเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

มาตรา ๖ ในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา ต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนเพื่อดำเนินการจัดให้มีการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือพร้อมด้วยเอกสารดังต่อไปนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยบันทึกประกอบตามมาตรา ๘

(๒) รายชื่อของผู้ริเริ่มพร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้ริเริ่ม

ในกรณีที่ผู้ริเริ่มประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชนยกร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งประธานรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง ก็ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายหรือหน่วยงานนั้นดำเนินการให้ตามควรแก่กรณีโดยไม่ชักช้า

ในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ อาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองได้

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติตาม (๑) มีหลักการและเนื้อหาไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่ง พร้อมทั้งส่งเรื่องคืนให้ผู้ริเริ่ม

ก่อนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงลายมือชื่อร่วมเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๙ ผู้ริเริ่มจะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติตาม (๑) ก็ได้ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติและบันทึกประกอบที่แก้ไขใหม่

มาตรา ๗ เมื่อดำเนินการตามมาตรา ๖ แล้ว ให้ผู้ริเริ่มดำเนินการชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อประธานรัฐสภาได้

ในเอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกแผ่นต้องปรากฏข้อความให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งประสงค์จะลงลายมือชื่อทราบว่าเป็นการลงลายมือชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใด และสามารถตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติได้ที่ใด รวมทั้งต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ลงลายมือชื่อดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อตัวและชื่อสกุล

(๒) หมายเลขประจำตัวประชาชน

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งลงลายมือชื่อต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้นั้น

มาตรา ๘ ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้ ต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ต้องมีหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนและต้องแบ่งเป็นมาตรา ซึ่งแต่ละมาตรามีบทบัญญัติที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และต้องมีบันทึกประกอบดังต่อไปนี้

(๑) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ

(๒) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

(๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

มาตรา ๙ เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๗ ได้จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ให้ผู้ริเริ่มยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภา โดยต้องมีเอกสารดังต่อไปนี้ ยื่นมาพร้อมกับคำร้องขอด้วย

(๑) สำเนาร่างพระราชบัญญัติและบันทึกประกอบตามมาตรา ๖ (๑) หรือตามมาตรา ๖ วรรคห้า แล้วแต่กรณี

(๒) เอกสารการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมด้วยสำเนาบัตรตามมาตรา ๗ วรรคสาม

(๓) รายชื่อของผู้แทนของผู้ซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่เกินหกสิบคนตามที่ผู้ริเริ่มกำหนด

มาตรา ๑๐ เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา ๙ แล้ว ให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารตามมาตรา ๙ ให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวัน หากปรากฏว่ามีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่ถึงหนึ่งหมื่นคนหรือมีเอกสารไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนต่อไป เมื่อเห็นว่า

ถูกต้องครบถ้วนแล้วให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และจัดเอกสารไว้เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อนั้นด้วย

ในกรณีที่ผู้ใดมีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามประกาศในวรรคหนึ่ง โดยมิได้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ชดเชยชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศตามวรรคหนึ่ง

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านตามวรรคสองแล้ว ให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่ลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมให้ถึงหนึ่งหมื่นคนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวยังมีได้เสนอการเข้าชื่อเพิ่มเติมจนครบถ้วน ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องและคืนเรื่องและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้ริเริ่ม

ถ้าลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในกรณีที่คำวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้คำรับรองก่อน

มาตรา ๑๒ การเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะเสนอมิได้

ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับกับการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๓ ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

(๑) ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งริเริ่มเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ



## หน้า ๕

เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๑๑๙ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๖

(๒) หลอกหลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคามเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๔ ผู้ใดลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเช่นนั้น เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แท้จริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๕ ให้ประธานรัฐสภาการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

มหาวิทยาลัยรังสิต  
Rangsit University

## หน้า ๖

เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๑๑๙ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๖

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาได้โดยตรง และมาตรา ๑๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๒๙๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

มหาวิทยาลัยรังสิต  
Rangsit University

## ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ - สกุล	จิรัญญ์ ธนิกุลพิพัฒน์
วัน เดือน ปีเกิด	10 มีนาคม 2511
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	71/119 ซอย พัฒนาการ 20 แยก 2 แขวง สวนหลวง เขต สวนหลวง กรุงเทพฯ 10260
ประวัติการศึกษา	มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, 2538 มหาวิทยาลัยรังสิต ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, 2558
ตำแหน่งและสถานที่ปฏิบัติงาน	ผบ.หมู่ กองกำกับการปฏิบัติการพิเศษ กองปราบปราม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

มหาวิทยาลัยรังสิต  
Rangsit University