

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และหลักพื้นฐานเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการแสดงออกหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองได้ตามกรอบของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยในวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยย่อมเป็นของประชาชน ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย...”¹ เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ย่อมมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยนั้นได้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ประชาชนไทยสามารถมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยได้หลายทาง เช่น การใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วไป เพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐสภา การใช้สิทธิร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา การใช้สิทธิเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอต่อวุฒิสภาให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งกรณีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นต้น ซึ่งการใช้สิทธิตามกรอบที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ถือได้ว่าเป็นอำนาจอันชอบธรรมที่ประชาชนในฐานะพลเมืองของรัฐมีช่องทางเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชนช่องทางหนึ่ง ซึ่งกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้นับแต่ใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีกฎหมายลูกคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 รองรับการใช้สิทธิของประชาชนจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงหลักการสำคัญดังกล่าวให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นกฎหมายรองรับการใช้สิทธิดังกล่าวของประชาชนในปัจจุบัน โดยในเรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 3 วรรคหนึ่ง.

2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) หมายถึง อำนาจที่แสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ไม่ขึ้นต่อใคร หรือต้องเชื่อฟังคำสั่งคำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตน โดยปราศจากความยินยอมของตน² นอกจากนี้ อำนาจอธิปไตยยังหมายถึง อำนาจในการปกครองรัฐอันเป็นอำนาจอสูงสุดอันแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระจากรัฐอื่น³ ซึ่งมี 2 แนวคิดทฤษฎี คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

2.1.1 อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Sovereignty Belongs to the People)

ประชาชนทุกคนจะใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงโดยตรง หรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทนตน ซึ่งทฤษฎีนี้เกิดจากข้อเสนอของฌ็อง ฌัก รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) เจ้าของแนวคิดในหนังสือสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่มองเห็นว่า สังคมเกิดจากความยินยอมพร้อมใจกันของมนุษย์ การที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมารวมเป็นสังคมนั้น ก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้นซึ่งสมาชิกแต่ละคนจะทำสัญญากับคนอื่นๆ หรือทุกคน ที่ว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจอทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกัน ภายใต้อำนาจอสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนไม่ใช่กับใครคนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้ เขาผู้นั้น ไม่คิดเชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง และยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน⁴ ซึ่งการถือทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน จะมีผลตามมา ดังนี้คือ (1) การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิซึ่งเราจะใช้หรือไม่ก็ได้ (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของประชาชน ประชาชนสามารถควบคุมผู้แทนราษฎรได้ เมื่อประชาชนไม่พอใจ โดยใช้สิทธิในการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ (recall) (3) ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางกฎหมาย เช่น สิทธิเสนอร่างกฎหมาย สิทธิออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องสำคัญๆ เป็นต้น⁵

² จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 3) (น.8), โดย วิษณุ เครืองาม, 2530, กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

³ จาก *หลักกฎหมายมหาชน* (น. 122), โดย โภคิน พลกุล, 2538, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

⁴ จาก *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* (ความรู้เบื้องต้น) (น. 17), โดย มานิตย์ จุมปา, 2543, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

⁵ จาก *คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย* (น. 298), โดย อมร จันทร์สมบูรณ์, 2539, กรุงเทพฯ: มูลนิธิคอนราดอเดินเนาวัล.

จากแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนจึงทำให้ประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิในอำนาจอธิปไตย การตัดสินใจในเรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยจึงต้องถามประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงด้วย ทำให้เกิดผลที่ตามมา 2 ประการ ได้แก่

1) การออกกฎหมายใดๆ ต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนผู้ทรงสิทธิอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงเสียก่อน โดยผ่านกระบวนการออกเสียงประชามติ ซึ่งกรณีนี้รัฐโซได้กล่าวว่า “โดยทุกกรณีกฎหมายที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกรัฐสภาแล้วจะต้องรับการลงประชามติอีกกฎหมายฉบับใดที่ไม่ผ่านการยอมรับจากประชาชนถือว่ากฎหมายฉบับนั้นไม่มีผลไม” แนวคิดเช่นนี้เป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง อันเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน

2) สมาชิกสภาต้องปฏิบัติตามแนวทางเดียวกับประชาชนไม่เช่นนั้นอาจถูกถอดถอนได้โดยประชาชน เพราะสมาชิกสภาเป็นเพียงผู้แทนของประชาชนเท่านั้น การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนต้องกระทำให้สมกับเจตนารมณ์ของประชาชน

2.1.2 อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (Sovereignty Belongs to The Nation)

ทฤษฎีดังกล่าวเห็นว่า อำนาจอธิปไตยไม่ใช่ของประชาชน แต่เป็นของ “ชาติ (Nation)” ซึ่ง “ชาติ” เป็นสิ่งที่สมมติขึ้นจากการรวมกันของพลเมืองทุกคน ถ้าแยกเป็นคนแต่ละคนแล้วจะไม่มีเลย แต่ถ้ารวมกันทุกคนแล้ว ย่อมเป็น “ชาติ” ซึ่งเป็นทุกสิ่งทุกอย่าง โดยมี ซีเอเยส์ (Sieyes) ชาวฝรั่งเศส ผู้เสนอทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ โดยเห็นว่าเจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกได้ก็แต่โดยชาติ โดยผ่านผู้แทนของชาติ และผู้แทนที่ได้รับเลือกโดยประชาชนเท่านั้น เมื่อได้รับเลือกแล้วไม่ใช่ผู้แทนของราษฎรที่เลือก แต่เป็นผู้แทนของชาติจึงเป็นอิสระ ไม่ถูกผูกมัดโดยสัญญาใดๆ กับประชาชนผู้เลือกและมีอิสระที่จะทำแทนชาติได้เต็มที่⁶ และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนี้ แต่อยู่ในฐานะที่เป็นสมาชิกของชาติเท่านั้น และการถือทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ จะมีผลตามมากล่าวคือ เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ หากชาติได้มอบหมายให้ผู้ใดใช้อำนาจแทน เช่น มอบให้กษัตริย์หรือประธานาธิบดี ชาติย่อมเรียกอำนาจอธิปไตยกลับคืนได้ หรือการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเป็นหน้าที่ ซึ่งเราจะต้องทำ ไม่ใช่ “สิทธิ” หรือประชาชนไม่มีส่วนร่วมในทางกฎหมายกับการเมือง เป็นต้น ดังนั้น แนวคิดดังกล่าวทำให้อำนาจเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ชาติกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในชาติในฐานะองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ การเลือกตั้งของประชาชนจึงเป็น “หน้าที่” ไม่ใช่การใช้ “สิทธิ” ชาติมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ประชาชนที่เห็นว่าเหมาะสม และการเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องกระทำแบบทั่วถึง

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 18). เล่มเดิม.

จึงเป็นกรณีที่สามารถจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งได้ และเมื่อได้ผู้แทนแล้ว ผู้แทนคือผู้แทนของชาติ ไม่ใช่ของประชาชนที่ไปเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ในอำนาจของประชาชนผู้เลือกตั้งคน เมื่อเลือกตั้งแล้วถือเป็นการมอบอำนาจไว้ในลักษณะเด็ดขาด⁷

อนึ่งในหลายประเทศได้เกิดปัญหาขึ้นว่าจะใช้ทฤษฎีอำนาจธิปไตยเป็นของประชาชนหรือเป็นของชาติ จึงมีการผสมผสานทั้งสองทฤษฎีเข้าด้วยกัน โดยปรากฏในลักษณะ เช่น “การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญในการให้ประชาชนได้แสดงสิทธิของความเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตย” หรือ “การออกเสียงเลือกตั้ง ทุกระดับ ทุกตำแหน่ง เป็นสิทธิของประชาชนไม่ใช่หน้าที่”

สำหรับประเทศไทยไม่ได้ยึดทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งตายตัว ซึ่งมีข้อถกเถียงในขณะที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญว่าควรหลักอำนาจธิปไตยให้เป็นของประชาชนหรือของชาติ แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีลักษณะเป็นการผสมผสานทั้งสองทฤษฎีเข้าด้วยกัน ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” แต่เมื่อบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้งอันเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ กลับบัญญัติสอดคล้องกับทฤษฎีอำนาจธิปไตยเป็นของชาติ กล่าวคือ การออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เป็นหน้าที่ของประชาชน ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 68 วรรคแรก และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72 วรรคแรก ที่บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง” เป็นต้น

2.2 แนวคิดการใช้อำนาจธิปไตยของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

รูปแบบการปกครองของแต่ละรัฐมีความแตกต่างกัน บางรัฐใช้รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (อำนาจรัฐมาจากเสียงข้างมากของประชาชน) บางรัฐใช้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (กษัตริย์เป็นผู้ปกครองและมีสิทธิขาดในการบริหารประเทศ) บางรัฐใช้ระบอบคอมมิวนิสต์ (ปกครองโดยรัฐบาลพรรคเดียวที่มีอำนาจกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง) ทั้งนี้ แล้วแต่สภาพของแต่ละสังคม วัฒนธรรม หรือพื้นฐานการก่อกำเนิดของแต่ละรัฐที่แตกต่างกัน และในแต่ละรัฐต่างมีพัฒนาการเลือกใช้ระบอบการปกครองที่เหมาะสมกับรัฐของตน

⁷ จาก ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญ (น. 12), โดย โภคิน พลกุล, 2529, กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์พลชัย.

สำหรับประเทศไทย ในอดีตเป็นการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (นับแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี) จนถึงช่วงการปฏิรูประบบการเมือง การปกครอง และการปฏิรูปกฎหมาย ในช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 และต่อมาเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ในช่วงสมัยรัชกาลที่ 7 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งใหญ่จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับถึงปัจจุบัน ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ดังนั้น ประชาชนชาวไทยจึงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่มีแนวคิดหลัก 3 ประการ คือ หลักประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐ กล่าวคือ

(1) หลักประชาธิปไตย (Democracy) เป็นหลักการที่มองธรรมชาติของมนุษย์ในแง่ดี (Positive) ซึ่งเชื่อว่ามนุษย์มีสติปัญญา สามารถร่วมแรงร่วมใจทำงานได้เป็นอย่างดี เนื่องจากเป็นผู้ใช้เหตุผลหรือรู้จักหาเหตุผลบนความถูกต้องร่วมกัน ยอมรับความเท่าเทียมกันที่ควรได้รับการปฏิบัติจากรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน สนับสนุนสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ยอมรับในเหตุผลของกันและกันอันทำให้ทุกฝ่ายสามารถเสนอข้อเท็จจริง เหตุผล และความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อตัดสินใจร่วมกัน โดยมีอำนาจทางการปกครองหรือการใช้อำนาจต้องเกิดจากความยินยอมของประชาชน ซึ่งรัฐหรือผู้ใช้อำนาจจะกระทำการอันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้แต่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยประชาชนมีสิทธิที่จะคัดค้านหรือต่อต้านรัฐบาลได้ โดยหลักการที่สำคัญคือ เคารพในเสียงข้างมากควบคู่กับการเปิดโอกาสในการแสดงความคิดเห็นและพิทักษ์ประโยชน์ของเสียงข้างน้อย⁸

(2) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อกฎหมาย⁹ หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการสำคัญที่กำหนดให้มีการปกครองโดยใช้กฎหมาย และกฎหมายที่ใช้ในการปกครองนั้นต้องเป็นกฎหมายที่สร้างความเป็นธรรม ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เนื่องจากเชื่อในคุณค่ามนุษย์ที่มีเหตุผล โดยประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต้องมีหลัก

⁸ จาก เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (น. 6-7), โดย จเร พันธุ์เปรื่อง, ม.ป.ป., กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

⁹ คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือ หลักนิติธรรม ในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. *หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม*. กันยายน 2557, น. 1.

นิติธรรมเป็นหลักการสำคัญบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันตามกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 วรรคสอง คือ “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

(3) หลักนิติรัฐ (Legal State) ถือเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ภายในรัฐได้อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยรัฐจะดำเนินการใดๆ ต้องดำเนินการผ่านทางกฎหมาย ซึ่งหลักการปกครองภายใต้กฎหมายมีลักษณะที่สำคัญ คือ รัฐมีความชอบธรรมที่จะบัญญัติกฎหมายและเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับพลเมือง บทบัญญัติสูงสุดของรัฐหรือรัฐธรรมนูญต้องมีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) อำนาจบริหาร (Executive Power) และอำนาจตุลาการ (Judicial Power) การใช้อำนาจในการปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐต้องมีขอบเขตของกฎหมายและขั้นตอนที่ถูกต้อง และในกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือกฎหมายวิธีสบัญญัติต้องกำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐไว้อย่างชัดเจนและเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น กล่าวโดยสรุปคือ นิติรัฐ คือ การปกครองรัฐภายใต้กรอบของกฎหมายโดยรัฐและประชาชนในรัฐผูกพันที่จะต้องเคารพกฎหมายทั้งหมดที่รัฐประกาศใช้¹⁰

แนวคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยมี 2 แนวคิด ดังนี้

2.2.1 การใช้อำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยตรงที่ไม่ต้องผ่านผู้แทน จึงไม่มีฝ่ายนิติบัญญัติมาเกี่ยวข้อง การใช้อำนาจในลักษณะนี้ประชาชนจะเป็นผู้ปกครองตนเอง โดยตนเองเพื่อตนเอง ซึ่งเป็นแนวคิดมีมาตั้งแต่สมัยสองพันกว่าปีที่แล้วในยุคกรีกโบราณ ประชาชนทุกคนจะมีส่วนร่วมในการกำหนดเจตจำนงของรัฐได้อย่างเท่าเทียมกัน มีสิทธิเป็นผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม รูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงอาจเหมาะสมหรือสอดคล้องกับสภาพสังคมของรัฐเล็กๆ ที่มีจำนวนประชาชนกรไม่มาก และหากเป็นรัฐที่มีประชากรจำนวนมาก มีโครงสร้างของรัฐทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ซับซ้อน จะไม่อาจใช้นำรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงมาใช้ได้ในทุกเรื่อง แต่ก็ได้มีความพยายามนำมาใช้กับบางเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนเท่าที่จะทำได้

¹⁰ สมยศ เชื้อไทย. *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (Introduction to Public Law)* (พิมพ์ครั้งที่ 2 ปรับปรุงใหม่) (น.44-46), กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

สำหรับองค์ประกอบของการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือ

- (1) มีการริเริ่มโดยประชาชน ซึ่งต้องมีสภาพบังคับให้สามารถเริ่มต้นกระบวนการได้
- (2) มีการตัดสินใจโดยประชาชน ซึ่งประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย

องค์ประกอบทั้ง 2 ประการถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยทางตรง หากขาดองค์ประกอบหนึ่งองค์ประกอบใดแล้วไม่อาจทำให้การใช้อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์ประกอบในเรื่องการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด¹¹ เช่น หากจัดให้มีการลงประชามติในร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง แต่ผลแห่งการลงประชามตินั้นมิได้มีผลทำให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นถูกรื้อถอนหรือยกเลิกเป็นกฎหมาย นั่นหมายถึงการทำประชามติดังกล่าวไม่ใช่การใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้ เนื่องจากขาดองค์ประกอบในเรื่องการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของประชาชน หรือเช่นการให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา แต่การพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนขึ้นอยู่กับมติของรัฐสภามิใช่ประชาชน ดังนั้นการใช้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนย่อมไม่ใช่การใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงโดยสมบูรณ์เนื่องจากขาดองค์ประกอบในเรื่องการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเช่นเดียวกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียงการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนธรรมดาเท่านั้น ไม่ใช่การใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงได้ตามหลักทฤษฎีดังกล่าว

2.2.2 การใช้อำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy)

การใช้อำนาจอธิปไตยทางอ้อมอาจเรียกได้อีกอย่างคือการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านผู้แทน (Representative Democracy) ซึ่งเป็นพัฒนาการมาจากการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงในรัฐเล็กๆ มีประชากรจำนวนไม่มาก ไปเป็นรัฐที่มีขนาดใหญ่ มีจำนวนประชากรมากขึ้น มีโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่ซับซ้อนมากขึ้น ส่งผลให้ประชาชนในรัฐไม่สามารถดำเนินกิจการหรือเข้ามามีส่วนร่วมได้ทุกคน อีกทั้งประชาชนทุกคนไม่อาจเข้าใจหรือทำความเข้าใจหน้าที่ต่างๆ ของรัฐหรือร่วมตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง ทำให้เกิดรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางผู้แทน ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจทางอ้อม โดยวางหลักการสำคัญคือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้ใช้อำนาจประชาธิปไตยที่แท้จริง โดยมอบอำนาสดังกล่าวให้ผู้แทนของตนไปใช้ผ่านกลไกตามระบอบประชาธิปไตย

¹¹ จาก การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง. เอกสารประกอบการสัมมนาสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. (น. 9), โดย ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 10 ธันวาคม 2541.

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยผ่านทางผู้แทนนั้นอยู่บนแนวคิดของทฤษฎีว่าด้วย “รัฐ” ที่แม้ว่าประชาชนจะเป็นผู้ปกครองและเป็นผู้ใช้อำนาจ แต่มิได้มาร่วมหารือและตัดสินใจด้วยตนเอง เช่นเดียวกับรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรง ดังนั้น รูปแบบแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นไปตามทฤษฎีรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน” โดยมอบให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจแทนตน ซึ่งมีฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมดที่ประกอบขึ้นเป็นรัฐ ทั้งนี้ รูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยทางอ้อมนี้มีกลไกการเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบสำคัญ ดังนั้น การใช้อำนาจอธิปไตยทางอ้อมหรือผ่านทางผู้แทนนี้ ประชาชนจึงไม่มีหน้าที่หรือมีอำนาจในการตัดสินใจหรือตกลงเรื่องใดได้ด้วยตนเอง แต่สามารถตรวจสอบและควบคุมการทำหน้าที่หรือการใช้อำนาจของผู้แทนของตนได้ตามกลไกที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

สำหรับการใช้อำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือผ่านทางผู้แทนมี 2 ประเภท ดังนี้

(1) การปกครองซึ่งประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทนอย่างแท้จริง (Government Representative Pure) โดยประชาชนจะสามารถเลือกบุคคลบางคนมาใช้อำนาจอธิปไตย เช่น การเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจหนึ่งในสามอำนาจอธิปไตย แต่สำหรับอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการนั้นจะไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทนของตนไปทำหน้าที่ ซึ่งการปกครองในลักษณะนี้จะมีลักษณะสำคัญคือ การห้ามมิให้สัญญาตัวแทนระหว่างประชาชน ผู้เลือกตั้งกับผู้แทนอย่างเด็ดขาดผู้แทนราษฎรไม่อยู่ในฐานะที่จะต้องฟังคำสั่งจากประชาชน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ปรากฏในกฎหมายสูงสุด เช่น ประเทศฝรั่งเศส มีกฎหมายสหพันธ์ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1875 ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สภาล่าง) ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 13 ว่า “สัญญาตัวแทนอันจะพึงมีระหว่างสมาชิกและราษฎรผู้เลือกตั้งนั้นให้ถือว่าเป็นโมฆะ

(2) การปกครองซึ่งประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางกึ่งผู้แทน (Government Semi-Representative) โดยมีลักษณะเป็นการปกครองที่ให้อำนาจวินิจฉัยเด็ดขาดอยู่กับผู้แทนราษฎร เช่น การตราพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ เป็นผลที่เกิดจากรัฐสภาได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ โดยยอมให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถแสดงเจตนาในเรื่องที่ผู้แทนราษฎรกำลังดำเนินการอยู่ ซึ่งแต่เดิมการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางผู้แทนทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจวินิจฉัยเรื่องใดๆ โดยอิสระ ซึ่งเป็นเพียงเจตนารมณ์ของคนกลุ่มหนึ่งที่เป็นผู้แทนราษฎรเท่านั้น เจตนารมณ์ของกลุ่มผู้แทนราษฎรจะตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนหรือไม่ก็ได้ โดยประชาชนจะหมดอำนาจทันทีเมื่อมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร จึงไม่สามารถทำอะไรจนกว่าจะมีการแสดงเจตนาใหม่อีกครั้งโดยการเลือกตั้ง และหากเจตนารมณ์ที่ผู้แทนราษฎรได้เคยกระทำไปแล้วไม่ตรง

กับประชาชน ประชาชนก็มีสิทธิเลือกใหม่ ดังนั้น ในปัจจุบันการเลือกตั้งจึงมีการกำหนดนโยบายที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งประกาศเพื่อให้ประชาชนเลือก เมื่อได้รับเลือกตั้งก็จะนำนโยบายไปปฏิบัติทันที ดังนั้น แม้สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจลงมติหรือวินิจฉัยได้อย่างเด็ดขาดเนื่องจากได้รับมอบอำนาจจากประชาชนมาแล้ว แต่ต้องเอาความคิดเห็นของประชาชนที่ได้แสดงไว้ก่อนการเลือกตั้งนั้นมาปฏิบัติด้วย โดยไม่ทำให้สภาผู้แทนราษฎรสูญเสียอิสรภาพและการแสดงความคิดเห็น เพราะได้มีการนำเจตนารมณ์ของตนไปปฏิบัติหรืออย่างน้อยต้องไม่กระทำการที่เป็นการขัดกันต่อเจตนารมณ์ของประชาชน ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนจึงมีการปรับเปลี่ยนว่าประชาชนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเลือกตั้งผู้แทนให้เข้าไปทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งได้แสดงออกให้ผู้แทนราษฎรเห็นแล้วก่อนจะมีการเลือกตั้ง จึงเรียกว่าเป็นการปกครองซึ่งประชาชนใช้อำนาจธิปไตยโดยทางผู้แทน

อย่างไรก็ตาม นอกจากการใช้อำนาจธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยทางตรงและทางอ้อม หรือผ่านผู้แทนดังที่กล่าวไว้แล้ว ยังมีรูปแบบการใช้อำนาจธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบผสม (Mixed Democracy) ด้วย กล่าวคือ เป็นการปกครองที่ประชาชนใช้อำนาจปกครองโดยตนเองผสมกับการใช้อำนาจของรัฐสภา ซึ่งเรียกว่า รูปแบบการปกครองกึ่งโดยตรง (Semi – Direct) โดยเป็นการนำเอากลไกของการใช้อำนาจธิปไตยทางตรงเข้ามาผสมเพื่อลดปัญหาและความบกพร่องของการใช้อำนาจธิปไตยผ่านทางผู้แทน ซึ่งช่องทางที่หลากหลาย เช่น การขึ้นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Recall) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) หรือ การให้ประชาชนร่วมกันลงประชามติในเรื่องสำคัญ (Referendum)

2.3 แนวคิดและหลักเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน

2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การเมืองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจรัฐ ประกอบด้วย อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Power) อำนาจฝ่ายบริหาร (Executive Power) และอำนาจฝ่ายตุลาการ (Judicial Power) ซึ่งเป็นไปตามหลักทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจธิปไตยของ มองเตสกีเออ (Montesquieu) ที่แบ่งออกเป็น 3 ทาง โดยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 วรรคหนึ่งบัญญัติให้ พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจธิปไตยทั้ง 3 ทาง ผ่านองค์กร กล่าวคือ ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา ใช้อำนาจฝ่ายบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และใช้อำนาจฝ่ายตุลาการผ่านทางศาล

รัฐสภา (Parliament) คือ องค์กรที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ เช่น การเสนอร่างกฎหมาย การพิจารณาร่างกฎหมาย ได้แก่ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ และอนุมัติร่างพระราชกำหนด เป็นต้น มีอำนาจการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การรับทราบคำแถลงนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น มีอำนาจให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญ เช่น การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ เป็นต้น¹²

คณะรัฐมนตรี (Cabinet) คือ องค์กรที่ใช้อำนาจทางบริหาร โดยมีอำนาจหน้าที่จัดทำนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินและ บริหารราชการแผ่นดินตามที่ได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภา เสนอร่างกฎหมาย ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ออกพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจในการกำกับและบริหารราชการของส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการ ตลอดจนมีอำนาจในการเสนอให้มีการลงประชามติในกิจการหรือกรณีที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

ศาล (Court) คือ องค์กรที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง ซึ่งประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่ กล่าวคือ มีศาลอื่นที่มีหน้าที่พิจารณาคดีนอกจากศาลยุติธรรมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้องค์กรตุลาการประกอบด้วย (1) ศาลยุติธรรม (Court of Justice) มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง ยกเว้นคดีรัฐธรรมนูญหรือคดีที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลอื่น (2) ศาลปกครอง (Administrative Court) มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองด้วยกัน (3) ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และ (4) ศาลทหาร (Military Court) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาซึ่งผู้กระทำผิดอยู่ในอำนาจของศาลทหาร

จากหลักการในการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยและกำหนดให้มีองค์กรที่ใช้อำนาจอริปไตยดังกล่าวพบว่า ประชาชนในฐานะพลเมืองของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอริปไตยที่แท้จริงสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจของรัฐได้เพียง 2 ด้าน คือ ด้านนิติบัญญัติ โดยผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และด้านบริหาร โดยผ่านมอบอำนาจให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตนเลือกเป็นผู้คัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็น

¹² อำนาจหน้าที่รัฐสภาด้านนิติบัญญัติ. สืบค้น 15 พฤศจิกายน 2557, จาก http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=10834.

หัวหน้าคณะรัฐมนตรีเข้าไปใช้อำนาจในทางบริหาร การมีส่วนร่วมดังกล่าวคือเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนแบบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือผ่านทางผู้แทน

อย่างไรก็ตาม ได้มีแนวคิดในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง หรือเรียกว่า “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” (Political Participation) โดยมีแนวคิดว่าระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอยู่ภายใต้หลักการที่ว่า การตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญจะต้องผูกพันอยู่กับเจตนารมณ์ของประชาชน¹³ ดังนั้น นับแต่มีการปฏิรูปการเมืองในช่วง พ.ศ. 2539 จนกระทั่งมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ในหลายเรื่อง เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การออกเสียงประชามติ เป็นต้น และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็เช่นกัน

สำหรับแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) ได้มีนักคิดและนักวิชาการให้ความหมายไว้หลายท่าน¹⁴ อาทิ

(1) Myron Wiener ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการกระทำที่เกิดขึ้น โดยความเต็มใจไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ จะมีการบริหารจัดการที่เป็นระบบหรือไม่ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องก็ตาม เพื่อให้ผลในการมีส่วนร่วมดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐหรือต่อการบริหารราชการของรัฐและต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ¹⁵

(2) Norman H. Nie and Sidney Verba ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการดำเนินกิจกรรมทางกฎหมายของพลเมืองที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีอิทธิพลในการเลือกกำหนดบุคคลในวงการบริหารราชการแผ่นดินหรือการกดดันรัฐบาลให้กระทำตามที่พลเมืองต้องการ¹⁶

(3) ดร.จันทนา สุทธิจारी ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนตามสิทธิที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ โดย

¹³ จาก แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย โดย สมยศ เชื้อไทย และ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, วารสารนิติศาสตร์, 14,3, น. 50.

¹⁴ บุญเสริม นาคสาร. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ผลในทางปฏิบัติ เมื่อครบรอบทศปีของการปฏิรูปการเมือง. จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=697>.

¹⁵ จาก กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 3) (น. 246), โดย วิษณุ เครืองาม, 2530, กรุงเทพฯ: สุทธิแสงการพิมพ์.

¹⁶ แหล่งเดิม. (น. 247).

เป็นการกระทำที่เกิดจากความสมัครใจของประชาชนเพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐในทางการเมืองและการปกครองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ¹⁷

จากความหมายของนักคิดและนักวิชาการดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีลักษณะร่วมกัน 2 ประการ คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองต้องเป็นไปตามความสมัครใจและมุ่งหมายให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ

2.3.2 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญไทย

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีผลสืบเนื่องจากกระแสการปฏิรูปการเมืองไทยในขณะนั้น จนถึงคราวที่มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ส่งผลให้เกิดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายประการ เช่น สิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สิทธิการออกเสียงประชามติ สิทธิการเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น สิทธิการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน เป็นต้น

1) การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiatives)

การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ถือเป็นช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านนิติบัญญัติ โดยมีสิทธิร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาออกเป็นกฎหมายได้ เป็นการแสดงเจตนาหรือเจตจำนงของประชาชนที่ต้องการกฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการต่างๆ ที่ตัวแทนของตนไม่เสนอหรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการ โดยเงื่อนไขหลักในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Voter) ไม่น้อยกว่า 10,000 รายชื่อ เข้าชื่อร่วมกันเสนอ โดยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมายรองรับการใช้สิทธิดังกล่าวของประชาชน และเมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยการเข้าชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว รัฐธรรมนูญยังเปิดโอกาสให้ตัวแทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าไปเป็นกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของคณะกรรมาธิการวิสามัญด้วย จึงถือได้ว่านอกจากประชาชนมีสิทธิโดยตรงในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว ยังมีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายเป็นรายมาตราด้วย

¹⁷ จาก การมีส่วนร่วมของประชาชน” ในการเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (น.410), โดย จันทนา สุทธิจารี (อมร รักษาศักดิ์ บรรณาธิการ), 2544, กรุงเทพมหานคร.

นอกจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอมีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 เข้าไปเป็นกรรมาธิการเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ถือเป็นโอกาสของภาคประชาชนที่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในด้านนิติบัญญัติมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมาแม้ว่าประชาชนจะไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มและเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นก็ตาม

แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังมีข้อจำกัดเนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งแตกต่างจากผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญ คือ คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาโดยไม่มีข้อจำกัดว่าต้องเป็นไปตามหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น

2) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง (Impeachment)

การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร นับได้ว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารประเทศ ซึ่งหลายๆ ประเทศต่างก็บัญญัติวิธีการที่คิดว่าเหมาะสมและใช้ได้ผลดีไว้ในรัฐธรรมนูญของตน การถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารวิธีหนึ่งซึ่งเป็นวิธีการควบคุมตัวบุคคล กล่าวคือหากบุคคลผู้มีตำแหน่งทางการเมืองไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือกระทำผิดร้ายแรงก็จะต้องถูกดำเนินการให้พ้นไปจากตำแหน่งนั้น¹⁸ การถอดถอนจากตำแหน่งเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบบุคคลที่มีพฤติกรรมร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ออกจากตำแหน่ง เป็นอำนาจหน้าที่ที่ต่อเนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการคัดสรรบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจนี้แก่วุฒิสภา อาจเนื่องมาจากวุฒิสภามีความเป็นกลางทางการเมืองไม่สังกัดพรรคการเมือง ไม่ดำรงตำแหน่งอื่นใดทางการเมือง เป็นต้น โดยบุคคลที่วุฒิสภามีอำนาจลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือตำแหน่งที่อาจถูกร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ เช่น

¹⁸ จาก *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดการตรวจสอบเรื่องที่ 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง* (น. 1-2), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการในองค์กรอิสระต่างๆ เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้พิพากษา ตุลาการ พนักงานอัยการ และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือตามกฎหมายอื่นๆ เช่น กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น¹⁹

สำหรับผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง คือ (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (2) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง (3) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน

แต่อย่างไรก็ตามวุฒิสภาก็จะลงมติถอดถอนได้ต่อเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่า ข้อกล่าวหาบุคคลนั้น “มีมูล” แล้วเท่านั้น หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้สอบสวนแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ข้อกล่าวหานั้นก็ตกไป

3) การออกเสียงประชามติ (Referendum)

ประชามตินั้น ตามความหมายภาษาอังกฤษมีใช้อยู่ 2 คำ คือ Plebiscite กับ Referendum โดยในพจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาของราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ศัพท์บัญญัติของคำว่า Plebiscite คือ การออกเสียงประชามติเป็นการออกเสียงลงมติโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกี่ยวกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับส่วนรวม โดยเฉพาะปัญหาการแยกรัฐหรือแยกออกจากสังกัดทางการเมือง ประชาชนที่เกี่ยวข้องอาจจะได้รับสิทธิให้ออกเสียงลงมติว่า จะยังคงสังกัดอยู่กับรัฐเดิม แยกตัวเองออกเป็นรัฐอิสระใหม่ หรือเข้าร่วมกับรัฐอื่น ส่วนคำว่า Referendum นั้น ในพจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา มีได้บัญญัติศัพท์ไว้ คงใช้กับศัพท์ว่า เรเฟอเรนดัม มีความหมายคือ การให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ได้ผ่านสภานิติบัญญัติแล้ว

การออกเสียงประชามติของประเทศไทย ได้เคยมีบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ในมาตรา 174 ที่กำหนดว่า การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากพระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่าอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติ

¹⁹ สำนักเลขาธิการวุฒิสภา. การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง. จาก <http://www.senate.go.th/main/senate/unit05.php>.

หรือประชาชน อาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ นั้นก็ได้ และไม่เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2492 เท่านั้น ที่ได้บัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ แต่ยังมีรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาถึง 4 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 170 ที่กำหนดให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติได้ หากพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าถวายกระทบถึงประโยชน์ ได้เสียสำคัญของประเทศ โดยให้ยึดถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 229 ได้มีการกำหนดการออกเสียงประชามติคล้ายกับรัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2492 และฉบับปีพุทธศักราช 2511 กล่าวคือ ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน เห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัยด้วยการออกเสียงประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น และให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มิได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ดำริให้ประชาชนทำการออกเสียงประชามติ กรณีที่ว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีผลกระทบต่อประโยชน์ของประเทศ แต่ได้กำหนดในมาตรา 211 ปีณรส ว่า กรณีที่มีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่ โดยยึดถือเสียงข้างมากเป็นหลัก และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งจะมีรายละเอียดที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กล่าวคือ นอกจากจะให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ยังกำหนดให้เรื่องที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติเป็นเรื่องอื่น ๆ ที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความสำคัญ และอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติและประชาชนอีกด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวยังคงไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 165

2.4 สิทธิริเริ่มการเสนอร่างกฎหมายของประชาชน

สิทธิการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process) เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยรูปแบบผสม โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อร่วมกันเพื่อเสนอหรือขอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข

กฎหมายหรือยกเลิกกฎหมาย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นวิธีการที่ประชาชนสามารถบังคับให้รัฐสภาออกกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้²⁰

การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนสามารถกระทำใด 2 รูปแบบ ดังนี้²¹

(1) รูปแบบที่ไม่ต้องจัดทำร่างกฎหมาย แต่ต้องจัดทำเป็นหัวเรื่องกฎหมายที่ต้องการให้มี พร้อมด้วยหลักการและเหตุผลประกอบ โดยจะกระทำด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรก็ได้ เมื่อข้อเรียกร้องดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภาแล้ว รัฐสภามีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายตามความต้องการของประชาชน และเสนอให้ประชาชนเห็นชอบอีกครั้งหนึ่งผ่านกระบวนการออกเสียงประชามติ

(2) รูปแบบที่ต้องจัดทำร่างกฎหมาย พร้อมด้วยหลักการและเหตุผลเสนอต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับร่างกฎหมายของประชาชน ก็จะส่งให้ประชาชนพิจารณาด้วยการออกเสียงประชามติว่าจะยอมรับหรือปฏิเสธ

สำหรับวิธีการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนสามารถทำได้ 2 วิธี

(1) การริเริ่มโดยตรง (Direct Initiative) คือ การที่ประชาชนกลุ่มหนึ่งเสนอร่างกฎหมายของตนพร้อมด้วยลายมือชื่อกำกับตามจำนวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญยื่นให้กับองค์กรที่มีอำนาจแล้วให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วประเทศให้ความเห็นชอบโดยตรงโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา หากเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบก็สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

(2) การริเริ่มผ่านการพิจารณาของรัฐสภา คือ ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดและเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณา เมื่อมีการพิจารณาแล้วต้องนำร่างกฎหมายเสนอให้ประชาชนทั่วประเทศลงประชามติให้ความเห็นชอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งระบบนี้ใช้อยู่ในหลายมลรัฐของสหรัฐอเมริกา แต่หากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดขั้นตอนในการส่งกลับมาให้ประชาชนลงประชามติอีกครั้ง ก็จะมีผลทำให้ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเสมือนหนึ่งว่าเป็นร่างกฎหมายที่รัฐสภาร่างขึ้นเองและสามารถใช้ประกาศเป็นกฎหมายได้เลย แต่หากรัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมานั้นตกไป ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้ในประเทศอิตาลี²² ซึ่งกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนของไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีลักษณะที่ไม่ต้องส่งกลับมาให้ประชาชนให้ความเห็นชอบด้วยการลงประชามติอีกครั้งหนึ่งเช่นเดียวกับประเทศอิตาลี

²⁰ จาก คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ เล่ม 1 (น. 170-171), โดย ไพโรจน์ ชัยนาม, 2549, กรุงเทพฯ: อักษรนิติ.

²¹ จาก รูปแบบที่เหมาะสมของสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 31), โดย ศุภชัย เวียงอินทร์, 2542, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

²² แหล่งเดิม. (น. 32).