

ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540 : ศึกษาเฉพาะกรณีการเสนอร่างกฎหมายและ
การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประชาชน

สันติเลิศ เพ็ชรอาภรณ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2547

ISBN 947 - 281 - 977 - 7

**Problems of Public Participation in Politics under the Constitution of the
Kingdom of Thailand, B.E. 2540; Case Study: Presentation of the Bill
and the Removal of Political Office Holders**

Santilert Petch-arporn

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School Dhurakijpundit University

2004

ISBN 947 - 281 - 977 - 7

กิตติกรรมประกาศ

ในการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษาแนะนำ ตลอดจนให้ความรู้เกี่ยวกับข้อมูลและวิธีการเขียนวิทยานิพนธ์ อันทำให้ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในพระคุณของท่านเป็นอย่างมาก

ขอกราบขอบพระคุณ ดร. พิรพันธุ์ พาลุสุข ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้คำปรึกษาและแนะแนวทางในการศึกษาให้แก่ผู้เขียนตลอดระยะเวลาที่ศึกษาระดับปริญญาโท จนทำให้สามารถประสบความสำเร็จในการศึกษาระดับปริญญาโทได้ในที่สุด

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ประณต นันทิยะกุล ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี และ ร.ท. ดร. กุเทพ ไสกระจำง ที่กรุณาเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งได้กรุณาสละเวลาให้ข้อมูลและคำแนะนำทางวิชาการที่เป็นประโยชน์เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น รวมทั้งขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีประสบการณ์ที่กรุณาสละเวลาให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ พร้อมทั้งคำแนะนำทางวิชาการและประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์เพื่อเป็นแนวทางในการทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้ายผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ตลอดจน พี่ น้องและเพื่อน ๆ ที่ได้ให้การส่งเสริม สนับสนุน และเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนในการศึกษาปริญญาโทตลอดมา

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและมีประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของท่านผู้อ่าน ผู้เขียนใคร่ขอขอบตอบแทนคุณแก่บุพการี ครูบาอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน แต่หากมีข้อบกพร่องหรือผิดพลาดประการใดผู้เขียนขอน้อมรับและใคร่ขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

สันติเลิศ เพ็ชรอาภรณ์

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ม
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
3 สมมุติฐานของการศึกษา.....	6
4 ขอบเขตการศึกษา.....	7
5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	7
6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2. ทฤษฎีและแนวความคิดของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	
ในการใช้อำนาจทางการเมือง.....	9
1 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย.....	9
1.1 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน.....	10
1.2 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ.....	12
2 แนวความคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครอง	
ระบอบประชาธิปไตย.....	13
2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน.....	15
2.2 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน.....	18

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3 รูปแบบและลักษณะของการปกครองในระบบประชาธิปไตย	
โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตย.....	20
3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง	
หรือการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง.....	21
3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน	
หรือการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน.....	23
3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยรูปแบบผสม	
หรือการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	26
4 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ.....	28
4.1 ประเทศสวิตเซอร์แลนด์.....	29
4.1.1 การให้สิทธิประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมาย.....	29
1) ประเภทของกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนในการริเริ่มเสนอ.....	30
2) กระบวนการในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน.....	31
3) ผลทางกฎหมายของร่างกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชน.....	32
4.1.2 การให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่ง.....	33
4.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	33
4.2.1 การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน.....	34
1) ประเภทของกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนในการริเริ่มเสนอ.....	34
2) กระบวนการในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน.....	35
3) ผลทางกฎหมายของร่างกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชน.....	36
4) การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย.....	37
4.2.2 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระบบอิมพีชเมนต์.....	38

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ	
ของประเทศไทย.....	41
1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญก่อนมีการ	
ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540.....	43
1.1 ความเป็นมาของการมีส่วนร่วมทางการเมือง	
ของประชาชนในอดีต.....	45
1.2 ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในอดีต.....	48
2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ	
ฉบับปัจจุบัน.....	52
2.1 ลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน	
ในการใช้อำนาจอธิปไตย.....	53
2.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน	
ในการใช้อำนาจอธิปไตย.....	55
3 การปฏิรูปการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ	
ฉบับพุทธศักราช 2540.....	56
3.1 การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน.....	59
3.2 การริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	63
4. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน	
ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....	69
1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน.....	71
1.1 กระบวนการและกลไกการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน.....	73
1.1.1 รูปแบบของการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน.....	74
1.1.2 วิธีการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน.....	76
1.1.3 วิธีการตรวจสอบร่างกฎหมายในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย	
โดยประชาชน.....	81

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

1.2 กระบวนการและกลไกการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอน	
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน.....	82
1.2.1 รูปแบบของการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอน	
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	82
1.2.2 หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	84
1.2.3 กระบวนการและขั้นตอนในการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	86
2 วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน.....	88
2.1 ปัญหาของการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนและแนวทางแก้ไขปัญหา.....	90
2.1.1 ปัญหาเรื่องการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชน.....	92
2.1.2 ปัญหาเรื่องกระบวนการและวิธีการตรวจสอบร่างกฎหมายในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน.....	95
2.1.3 ปัญหาในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน.....	98
2.2 ปัญหาของการการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนและแนวทางแก้ไขปัญหา.....	103
2.2.1 ปัญหาเรื่องการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชน.....	105
2.2.2 ปัญหาเรื่องกระบวนการและกลไกในการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน.....	106
2.2.3 ปัญหาในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน.....	108

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
บทสรุป.....	112
ข้อเสนอแนะ.....	116
บรรณานุกรม.....	120
ภาคผนวก	
พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อสินนอกกฎหมาย พ.ศ. 2542.....	127
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	
พ.ศ. 2542 (เฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง).....	132
บทสัมภาษณ์.....	150
ประวัติผู้เขียน.....	154

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : ศึกษาเฉพาะกรณีการเสนอร่างกฎหมายและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ชื่อนักศึกษา	สันติเลิศ เพ็ชรอาภรณ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2546

บทคัดย่อ

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่านับตั้งแต่ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่ต่างมีความสนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน และกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกเรียกว่ารัฐธรรมนูญ“ฉบับประชาชน” ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงซึ่งไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่ผ่านมาของประเทศไทย เรื่องหนึ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก คือ เรื่องการเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน จึงอยู่ในข่ายที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงระดับประเทศ ได้แก่ การร้องขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายหรือการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของประชาชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองในการออกเสียงประชามติ และการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน ทั้งยังกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมนั้นด้วย

วัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในเรื่องเกี่ยวกับการให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเพียงใด และในประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ของการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายและการริเริ่มเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าจะส่งผลให้ประชาชนสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและจะเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติมากน้อยเพียงใด อีกทั้งศึกษาถึงรูปแบบและกระบวนการของการให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ เพื่อให้ทราบว่าการนำกระบวนการเข้าชื่อเสนอ

จากการศึกษาพบว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 ที่ได้บัญญัติรับรองการให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง กระบวนการและขั้นตอน รวมทั้งหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยประชาชน นั้น เป็นที่มาก่อนให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อประชาชนในการที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งส่งผลให้กระบวนการและขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนไม่สามารถตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้ มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองและยังไม่อาจเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ เพราะ ในทางปฏิบัติกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองโดยประชาชนนั้นไม่ว่าจะเป็นเริ่มต้นจากผู้ริเริ่มดำเนินการ การรวบรวมเอกสาร หลักฐานที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งระยะเวลาของกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินการ ต่าง ๆ ยังไม่มีความชัดเจนแน่นอน จากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวในข้างต้นจึงควรที่จะมีการแก้ไข พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอ กฎหมายและการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้กระบวนการและขั้นตอน ต่าง ๆ มีประสิทธิภาพและเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ อันเป็นเรื่องสำคัญที่จะส่งผลให้ประชาชน สามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างแท้จริงต่อไป

กฎหมายและการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนเป็นการนำมาใช้เพื่อ เสริมข้อบกพร่องของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน แม้ว่าแต่ละประเทศจะมีการ กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการเข้าชื่อถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนแตกต่างกันตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศก็ตาม แต่สิ่งที่เหมือนกันคือ แต่ละประเทศต่างกำหนดให้มีการริเริ่มกระบวนการโดยประชาชนและมีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน ซึ่งกรอบองค์ประกอบของระบอบประชาธิปไตยทางตรง

DRU

Thesis Title Problems of Public Participation in Politics under the
Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540;
Case Study: Presentation of the Bill and the Removal of
Political Office Holders

Name Santilert Petch-arporn

Thesis Advisor Asso. Prof. Dr. Vira Lochaya

Department Law

Academic Year 2003

ABSTRACT

It is widely accepted that since October 11, 2540, when Thailand promulgated the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540, up to the present, most of the Thai people have willingly got involved in politics as never before. Due to the public participation process, this constitution is called ‘The People’s Constitution.’ Under this constitution, there have been reforms and changes which had never taken place in the former constitutions of Thailand. In other words, what has dramatically changed has been a greater political participation by the people. This public political participation under the present constitution gives the impression of the direct democracy at the national level. Under this constitution, it is the duty of the State to promote the following: requests by people demanding parliament to consider laws or the initiation of bills by people, political participation in public hearings, initiation and request by people to remove those who hold political positions.

The purpose of this thesis is to study the degree of public participation in political matters based on the intention of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540, in which there are provisions concerning the providing of public rights in political participation. Moreover, this thesis aims to study to what extent this works in the case where the people are entitled to take part in political matters and regarding the process and other steps of collecting signatures from the people for proposing bills and for removing those who hold political positions. In addition, this thesis studies the process in providing public rights for political

participation by the people under the constitutions of other countries in order to explore the differences in the process of collecting signatures of the people for proposing bills and for removing those who hold political positions. This process was introduced to diminish flaws and to enhance the democratic government through the representatives. Even though the process and steps in the process for collecting signatures by the people for proposing the laws and for discharging those who hold the political positions in each country are different, based on the expediency of each country, the similarity in each country is that the initiation of the process is by the people and the final decision is by the people. This shows the full components of direct democracy as well as creating effective political participation which is the key productive element in the real practice of democracy.

This study found that the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540, recognized the right of the people to political participation; the process and steps involved for political participation by the people, is the source of problems and obstacles to people in this political participation. That is to say, the process and steps of collecting signatures by the people for proposing laws and for discharging those who hold political positions fail to serve the intention of the constitution which emphasizes political participation by the people. These process and steps also fail to create any true and expected outcome in practice because the process and steps for collecting signatures to propose laws and to discharge those who hold political positions are not clear and explicit., The initiation and the gathering of the documentary evidence prescribed by law especially the time frame of the process and in the steps for other procedures are also not clear and explicit. Due to the above mentioned problems, the Acts regarding political participation by the people for collecting signatures for proposing laws and for discharging those who hold political positions should be amended so that the process and other steps will be more effective and efficient in practice, which is vital for the people to be able to truly get involved in political participation.

บทที่ 1

บทนำ

1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศโดยเป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบการปกครอง กำหนดและจัดตั้งองค์กรการเมืองรวมทั้งกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infra - structure) ในการจัดองค์กรบริหารของรัฐและกำหนดถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน นับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในอดีตกาลการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ในช่วงเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญมาถึง 15 ฉบับด้วยกัน โดยหลายฉบับไม่ได้มีสิ่งใหม่ที่แตกต่างกันมากนัก เพราะในการยกร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับก็นำรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มาใช้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญและส่วนใหญ่ก็มักจะถูกครอบงำในการจัดร่างของผู้มีอำนาจในขณะนั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่ผ่านมาได้กำหนดโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์กรการบริหารของรัฐนั้นจึงไม่อาจจะทำให้การเมืองของประเทศไทยทั้งระบบมีเสถียรภาพ¹ แต่ในประเทศไทยที่รัฐธรรมนูญมีที่มาจากประชาชนและมีการบังคับใช้อย่างต่อเนื่อง นักการเมือง นักวิชาการ และประชาชนจะให้ความสำคัญกับการศึกษาความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นอย่างมาก เพราะจะเกี่ยวข้องกับกฎหมายต่าง ๆ และเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไป การที่รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาของประเทศไทยนั้นไม่ได้มีที่มาจากประชาชนและมีอายุการใช้ที่สั้นมาก จึงเป็นเหตุทำให้ทำให้สาระความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่เป็นที่สนใจของประชาชนมากนัก

การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในฉบับปัจจุบันจึงถือได้ว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปฏิรูปการเมืองเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจอธิปไตยใหม่เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง² จึงได้มีการปฏิรูปการเมือง (political reform) โดยการกำหนดและ

¹ มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543, หน้า 6.

² มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542, หน้า 24.

เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ได้ก่อให้เกิดกระแสความสนใจของประชาชนในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ที่จริงแล้วกระแสความสนใจของประชาชนได้เริ่มมีมานานแล้วแต่มาได้รับความสนใจอย่างมากในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพราะสภาร่างรัฐธรรมนูญได้นั้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่เริ่มต้น และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกเรียกว่ารัฐธรรมนูญ “ฉบับประชาชน”⁴ ภายใต้

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่ผ่านมาของประเทศไทย ซึ่งเรื่องหนึ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมากคือ เรื่องการเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ทั้งนี้เพราะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การสมัครเข้ามาเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) จนถึงการมีส่วนร่วมด้วยการแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางตลอดเวลาที่มีการร่างรัฐธรรมนูญ⁵

ซึ่งนับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีที่มาจากมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุดเท่าที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์ของการร่างรัฐธรรมนูญในประเทศไทย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงอยู่ในข่ายที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงระดับประเทศ ได้แก่ การร้องขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายหรือการริเริ่มเสนอร่าง

³ มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. หน้า 6.

⁴ มานิตย์ จุมปา. รัฐธรรมนูญใหม่มีอะไรใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2541, หน้า 4.

⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์. ถกรัฐธรรมนูญ 2540. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสุโขมและบุตรจำกัด, 2540, หน้า 1.

ปัญหาในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เมื่อพิจารณาจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนี้คือ

ปัญหาในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน กล่าวคือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องกระบวนการและกลไกในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่กระบวนการและกลไกในการพิจารณาถึงรูปแบบ วิธีการเข้าชื่อและวิธีการตรวจสอบร่างกฎหมายที่เป็นการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนนั้น ยังเป็นปัญหาที่สำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เพราะการพิจารณาในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน จะพบว่าในเรื่องของระยะเวลาในการพิจารณาในแต่ละขั้นตอนซึ่งมีความล่าช้าและใช้เวลายาวนาน ซึ่งส่งผลให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและไม่สามารถคล้อยต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้นจึงไม่อาจส่งผลให้เกิดได้จริงในทางปฏิบัติ โดยสิทธิในการเสนอริเริ่มร่างกฎหมายของประชาชนดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญได้นำมาบัญญัติไว้ในมาตรา 170 อันเป็นสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายในระดับประเทศและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายให้ตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด

นอกจากนี้ การร้องขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายในการเสนอร่างกฎหมายตาม มาตรา 170 วรรคแรก⁶ ที่ใช้คำว่า “เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย” การที่สภาผู้แทนราษฎรสามารถปฏิเสธไม่รับร่างกฎหมายที่เสนอมาโดยประชาชนในวาระที่หนึ่งได้ ย่อมทำให้ร่างกฎหมายนั้นตกไปและไม่เข้าไปสู่การพิจารณาของวุฒิสภา เพราะตามมาตรา 172¹⁰ บัญญัติให้

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 170

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 214

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 304

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 170 วรรคแรก บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้”

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 172 บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน”

สำหรับปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือปัญหาในการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน กล่าวคือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกระบวนการและกลไกในการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่กระบวนการและกลไกในการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ยังเป็นปัญหาที่สำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เพราะการพิจารณาในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะพบว่าในเรื่องของหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณา ส่งผลให้กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนของประเทศไทย ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่มุ่งเน้นให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้น จึงไม่อาจส่งผลให้เกิดได้จริงในทางปฏิบัติ โดยสิทธิในการเสนอริเริ่มการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญได้นำมาบัญญัติไว้ในมาตรา 304 อันเป็นสิทธิในการขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับประเทศและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วมในการขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด

นอกจากนี้การเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 304 วรรคแรก¹¹ ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้วุฒิสภาเป็นองค์กรถอดถอน

¹¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 304 วรรคแรก บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้มีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน”

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีการยึดถือหลักเกณฑ์กับรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนเป็นอย่างดีจนกระทั่งได้บัญญัติถึงกระบวนการและกลไกของประชาธิปไตยทางผู้แทนไว้โดยมิให้เปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตยรูปแบบผสมอย่างสมบูรณ์ ซึ่งจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดขั้นตอนในการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายอันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของประชาธิปไตยทางตรงให้เป็นอำนาจของประชาชนอย่างแท้จริง จึงอาจกล่าวได้ว่าความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงขึ้นอยู่กับลักษณะของระบบการเมือง กล่าวคือ หากเป็นระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับชาติจะมีความสำคัญและจำเป็นมาก ลักษณะและระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังเป็นปัจจัยในการวัดระดับความเป็นประชาธิปไตยของระบบการเมืองนั้น ๆ อีกด้วย

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งที่จะทำการศึกษาถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องว่ามีการให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างไร ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติไว้หรือไม่และเพื่อทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนและการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน อีกทั้งหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนอย่างแท้จริงตรงตามระบอบประชาธิปไตย โดยการรับรองสิทธิให้ประชาชนมีการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีสิทธิใน

¹²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 307 วรรคแรก บัญญัติว่า “สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา”

¹³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 305 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา ๓๐๔ แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว...”

2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในเรื่องเกี่ยวกับการให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเพียงใด
2. เพื่อศึกษาถึงรูปแบบและกระบวนการของการให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนให้เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

3 สมมติฐานของการศึกษา

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนตามมาตรา 170 และการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนตามมาตรา 304 นั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติรับรองสิทธิให้แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนสามารถมีสิทธิในการริเริ่มโดยประชาชนก็ตาม แต่กลไกดังกล่าวประชาชนไม่สามารถที่จะใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้อย่างแท้จริงและไม่สอดคล้องตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้มีบทบัญญัติดังกล่าวไว้

4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาเฉพาะกรณีการให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ซึ่งได้แก่ การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนตามมาตรา 170 และการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนตามมาตรา 304 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสม ตลอดจนศึกษารัฐธรรมนูญของต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเท่านั้น

5 วิธีการดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาค้นคว้าวิเคราะห์ในเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยพิจารณาศึกษาข้อมูลจากหนังสือ เอกสาร บทความ วารสาร รายงานการวิจัย บทสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายรัฐธรรมนูญและผู้มีประสบการณ์ในการมีส่วนร่วมทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รวมทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ตามความเหมาะสม และสมควร

6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) เพื่อให้ทราบถึงปัญหาในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติรับรองการให้สิทธิแก่ประชาชน
- 2) เพื่อให้ทราบถึงปัญหาเรื่องกระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบ หลักเกณฑ์ และกลไกต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540
- 3) เพื่อให้ทราบถึงทฤษฎีและแนวความคิดของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย
- 4) เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการ ขั้นตอนและรูปแบบในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ โดยนำมาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของประเทศไทยอันจะทำให้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม

5) เพื่อเป็นการเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ในเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง อาจเป็นแนวความคิดเพื่อให้รัฐสภาจะได้ใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาที่เหมาะสมและสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวความคิดของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการใช้อำนาจทางการเมือง

1 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยได้มีนักวิชาการทางกฎหมายให้ความหมายของอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) คือ อำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใครหรือต้องเชื่อฟังคำสั่ง คำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน¹ ในปัญหาเรื่องอำนาจอธิปไตยมีผู้อธิบายไว้หลายทฤษฎีซึ่งสามารถอธิบายวิวัฒนาการของการอ้างความเป็นเจ้าของอำนาสดังกล่าวดังนี้² คือ

- ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระเจ้า
- ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระสันตะปาปา
- ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์
- ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน
- ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระเจ้า ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระสันตะปาปาและทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์นั้น เป็นทฤษฎีเดิมที่ปัจจุบันไม่ค่อยเป็นที่ยอมรับ ฉะนั้นจึงเหลือเฉพาะทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติที่ใช้อยู่ปัจจุบันซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป สำหรับอำนาจอธิปไตยในทางกฎหมายมหาชนถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศจนอาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของของประเทศ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ก็มิมีปัญหาขึ้นมาว่าแล้วใครจะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของใคร

¹ วิชาญ เครื่องงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์นิติบรรณการ, 2530, หน้า 8.

² วิชาญ เครื่องงาม. เรื่องเดียวกัน, หน้า 214 – 223.

1.1 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอันเกิดจากข้อเสนอของ รุสโซ ในหนังสือชื่อสัญญาประชาคม (Social Contract) นั้น รุสโซมีความเห็นว่าสังคมเกิดจากความยินยอมพร้อมใจกันของมนุษย์และการที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมารวมเป็นสังคมนั้น ย่อมก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น สัญญานี้เป็นสัญญาที่สมาชิกแต่ละคนทำสัญญากับคนอื่น ๆ โดยทุกคนว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจอธิปไตยทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจอธิปไตยสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะได้รับส่วนในในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนไม่ใช่กับใครคนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้เขาผู้นั้นไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเองและยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน”³ ทฤษฎีสัญญาประชาคมของรุสโซ กล่าวไว้ว่ามนุษย์นั้นมีที่มาจากสภาพธรรมชาติ (Etat de nature) ดังนั้น จึงเป็นอิสระจากความผูกพันในสังคมนี้อยู่ในสังคมนั้นมนุษย์จึงเป็นเรื่องของความตกลงสมัครใจมากกว่าจะเป็นเพราะความจำเป็นแห่งธรรมชาติของมนุษย์และที่สมัครใจอยู่เป็นสังคม ก็เพราะมนุษย์เห็นว่าลักษณะนี้สนองประโยชน์ส่วนตัวของคนได้ดีกว่าอยู่อย่างอิสระ สัญญาประชาคมนี้เมื่อได้ตกลงกันแล้วก็กลายมาเป็นสาระแห่งรัฐเป็นอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอธิปไตยและเสรีภาพส่วนบุคคล⁴ ในปัจจุบันแนวความคิดของ รุสโซ ในเรื่องสัญญาประชาคมนั้นไม่ได้รับการยอมรับเหมือนสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 18 อีกต่อไป

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งประชาชนทุกคนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในกิจการทั้งปวงได้ หรือประชาชนทุกคนอาจใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางอ้อมหรือทางผู้แทน คือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทนตนเองโดยการใช้สิทธิของประชาชนนั้น สามารถใช้สิทธิได้ทั้งทางตรงหรือทางอ้อมของการปกครองประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย กล่าวคือ อาจใช้สิทธิทางอำนาจอธิปไตยทางตรงโดยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการร่างกฎหมายหรือ การใช้สิทธิอำนาจอธิปไตยทางอ้อมโดยใช้สิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนไป

³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538, หน้า 56.

⁴ โภคิน พลกุลและชาญชัย แสวงศักดิ์. หลักกฎหมายมหาชน เล่ม 1. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541, หน้า 44.

การถือทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนจะมีผลตามมาดังนี้

(1) การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิซึ่งจะใช้สิทธิหรือไม่ก็ได้ (Right)

(2) ผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของประชาชน ประชาชนสามารถควบคุมผู้แทนราษฎรได้เมื่อประชาชนไม่พอใจผู้แทนราษฎรก็ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ (Recall) นอกจากนี้การที่ประชาชนมอบอำนาจให้ผู้แทนเป็นการมอบในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อาณัติของประชาชน ผู้เลือกตั้งผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งหมด แต่เป็นผู้แทนของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตนผู้แทนต้องอยู่ใต้คำสั่งและการควบคุมจากผู้เลือกตั้ง⁵

(3) ประชาชนมีส่วนร่วมในทางกฎหมายมาก เช่น มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย (Initiative) มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องสำคัญ ๆ (Referendum)

อำนาจอธิปไตยถือเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ กล่าวคือเป็นหลักปกครองที่ยึดหลักสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจประชาธิปไตยที่แท้จริง ในรูปแบบการปกครองแบบรวมอำนาจและกระจายอำนาจในระบอบประชาธิปไตยนั้นต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นส่วนสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองที่เป็นหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้น ย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการใช้สิทธิรวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้⁶ ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดมั่นหลักพื้นฐานของอำนาจที่ว่า “ประชาชนในฐานะราษฎรคือเจ้าของอำนาจอธิปไตย” การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้อยู่เสมอ แม้ว่าในทางปฏิบัติประชาชนได้มอบอำนาจอธิปไตยให้กับผู้แทนของตนไปใช้ในฐานะที่เป็น “ตัวแทน” แล้วก็ตาม หลักการนี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ ในขณะที่ตัวแทนของประชาชนที่เป็นผู้แทนราษฎรใช้อำนาจแทนประชาชนด้านนิติบัญญัติและด้านบริหาร คือ ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาแทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในฝ่ายนิติบัญญัติ ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในฝ่ายบริหารหรือระบบประธานาธิบดี

⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน . กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2542, หน้า 12-13.

⁶ นเรศ อยู่สนิท. “มาตรการทางกฎหมายในการให้สิทธิประชาชนเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 287” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543, หน้า 7.

1.2 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้นผู้เสนอทฤษฎีดังกล่าว คือ ซีเอเยส์ (Sieyès) นักคิดชาวฝรั่งเศส การเสนอทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ชาติ” ซึ่งมีความเห็นว่าเจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกได้ก็แต่โดยชาติ โดยผ่านผู้แทนของชาติ และผู้แทนที่ได้รับเลือกโดยประชานนั้น เมื่อได้รับเลือกแล้วไม่ใช่ผู้แทนของราษฎรที่เลือกแต่เป็นผู้แทนของชาติ จึงเป็นอิสระไม่ผูกมัดโดยสัญญาใด ๆ กับประชาชนผู้เลือกและมีอิสระที่จะกระทำแทนชาติได้เต็มที่⁷ ดังนั้น ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ จึงหมายความว่า อำนาจอธิปไตยไม่ใช่ของประชาชนแต่เป็นของ “ชาติ” ชาติเป็นสิ่งที่สมมุติขึ้นมา ชาติเกิดจากการรวมกันของประชาชนทุกคน ซึ่งถ้าจะแยกเป็นคนแต่ละคนแล้วจะไม่มีเลยแต่ถ้ารวมกันทุกคนแล้วย่อมเป็นชาติ ซึ่งเป็นทุกสิ่งทุกอย่าง

ผลของทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ จะมีผลตามมดังนี้

(1) ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ปวงชนหรือประชาชน อำนาจเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้แก่ประชาชนในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ ดังนั้น การเลือกตั้งของประชาชนจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่มิใช่การใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ประชาชนที่เห็นว่าเหมาะสมได้ การเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องเป็นแบบทั่วไปถึงมีการจำกัดสิทธิการเลือกตั้งได้

(2) ผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้งที่เลือกตนเองเท่านั้น ผู้แทนทั้งหมดถือเป็นผู้แทนของชาติและไม่อยู่ภายใต้อำนาจติของประชาชนผู้เลือกตั้ง

ดังนั้น สรุปได้ว่าผลของทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติทั้งสองนั้น ซึ่งนอกจากจะมีความแตกต่างกันในแง่ที่ว่า การเลือกตั้งเป็นสิทธิหรือเป็นหน้าที่แล้ว ยังแตกต่างในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับผู้แทนอีกด้วย จากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศแต่เป็นผู้แทนในเขตเลือกตั้งของตน ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้คำสั่งและการ

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ. หน้า 61.

2 แนวความคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

แนวความคิดในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น หมายถึง การกระทำในการสนับสนุนหรือการกระทำในการเรียกร้องกับผู้นำของรัฐบาลในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยได้ เช่น การออกเสียงประชามติ การกระทำของพลเมืองของรัฐตามที่กำหนดไว้ในตัวบทกฎหมาย อย่างเช่น การออกเสียงเลือกตั้ง การร่วมชุมนุม การยื่นข้อเรียกร้องและการวิงวอนในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น การกระทำเหล่านี้เน้นที่ว่าต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย การกระทำของพวกที่มีความตื่นตัวทางการเมืองมาก อย่างพวกที่สมัครเข้ารับเลือกตั้งหรือพวกที่เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การกระทำทางการเมืองที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวและมีความรุนแรงเข้าไว้ด้วย เช่น การเกิดการจลาจลจวนวาย หรือเกิดความรุนแรงในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เป็นต้น

ดังนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งของการปกครองแบบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยไม่ว่าจะระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นต้องพิจารณาและคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ การจัดแบ่งประเภทของสิทธิเสรีภาพตามแนวคลาสสิกของเยอรมันนั้นสามารถแบ่งสิทธิเสรีภาพออกเป็นสามประเภท คือ⁸

สิทธิประเภทแรก คือ status negativus หมายถึง สิทธิที่เป็นเสรีภาพของบุคคลบุคคลสามารถใช้สิทธินี้ได้โดยไม่ต้องอาศัยให้รัฐดำเนินการใดนอกจากให้เสรีภาพ สิทธิประเภทนี้ก่อให้เกิดสิทธิปกป้องไม่ให้รัฐเข้ามาละเมิดหรือจำกัดเสรีภาพ สิทธิประเภทนี้ที่เกี่ยวกับการเมืองหรือการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการรวมกลุ่ม และเสรีภาพในการชุมนุม

⁸ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง” วารสารกฎหมายปกครอง. 19 สิงหาคม 2541, หน้า 60 - 61.

สิทธิประเภทที่สอง คือ status positivus หมายถึง สิทธิที่บุคคลจะใช้ได้ต่อเมื่อรัฐดำเนินการให้สิทธิประเภทนี้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการ สิทธิประเภทนี้ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองหรือการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ

สิทธิประเภทที่สาม คือ status activus หมายถึง สิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยหรือสร้างเจตจำนงทางการเมือง สิทธิประเภทนี้ ได้แก่ สิทธิเลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการตั้งพรรคการเมือง และสิทธิที่เป็นประชาธิปไตยโดยตรง

การจำแนกประเภทสิทธิเสรีภาพตามที่กล่าวมานี้ เราอาจแยกประเภทสิทธิเสรีภาพเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเมือง โดยจะพิจารณาเฉพาะการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็น status activus ที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยทางตรง

ประเด็นสำคัญของแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมือง คือ⁹

(1) เป็นการมีส่วนร่วมโดยแสดงพฤติกรรมในทางการเมืองการปกครองของประชาชน เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนหรือกลุ่มตนให้มากที่สุด

(2) เป็นไปตามสิทธิที่มีระบบการเมืองและกฎหมายรองรับ

(3) แต่ลักษณะของพฤติกรรมการมีส่วนร่วมตามสิทธิของประชาชนอาจขยายผลเป็นความรุนแรงทางการเมืองซึ่งผิดกฎหมายได้

(4) เป็นไปตามความสมัครใจของประชาชน แต่ความสมัครใจอาจเกิดจากความไม่รู้ไม่เข้าใจหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริงของสถานการณ์ทางการเมือง เนื่องจากถูกชักจูงด้วยวิธีการต่าง ๆ จากผู้หวังผลประโยชน์

จากแนวความคิดของการมีส่วนร่วมทางการเมืองดังกล่าว เราจึงพบเห็นลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศต่าง ๆ ในบริบทของพฤติกรรมที่แตกต่างกันไป เช่น การเดินขบวนประท้วง การนัดหยุดงานของกลุ่มผู้ใช้แรงงานทั่วประเทศ ตามที่กฎหมายแรงงานอนุญาตให้กระทำได้ เพื่อกดดันและส่งอิทธิพลให้รัฐตัดสินใจในนโยบายเพิ่มค่าจ้างขึ้นต่ำตามกฎหมายและพฤติกรรมการเดินขบวนประท้วงนั้น จะยุติลงเมื่อข้อเรียกร้องบรรลุผลหรือข้อตกลงที่ทุกฝ่ายพอใจหรืออาจจบลงด้วยความไม่บรรลุผลหรือด้วยความรุนแรงที่ผิดกฎหมาย

⁹ จันทนา สุทธิจาวี. การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : วี. เจ. พรินต์ติ้ง, 2544, หน้า 411.

2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หมายถึง การมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองของประชาชนตามสิทธิที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ เป็นการกระทำที่ต้องเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจของประชาชน เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐทั้งในการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ อย่างไรก็ตามแม้การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนจะเป็นไปตามสิทธิที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ เช่น อนุญาตให้ประชาชนรวมตัวเพื่อชุมนุมคัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายต่าง ๆ ของรัฐได้ แต่ก็อาจปรากฏได้ว่าการมีส่วนร่วมที่ดำเนินไปโดยถูกต้องตามกฎหมายอาจถูกกลายเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายได้¹⁰ เป็นต้น

ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) นี้เป็นคำที่มีความหมายกว้างมาก เนื่องจาก “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” นั้นครอบคลุมถึงกิจกรรมทุกชนิดที่เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างพลเมืองกับสถาบันทางการเมือง

ไมรอน ไวเนอร์ (Myron Weiner) นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ได้เคยสำรวจและรวบรวมความหมายของคำว่า “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” ที่นักรัฐศาสตร์หลายท่านได้ให้ไว้มีจำนวนถึง 10 ความหมายด้วยกัน ดังนี้คือ¹¹

- (1) การกระทำที่สนับสนุนหรือเรียกร้องต่อผู้ปกครองประเทศ เพื่อให้สนองตอบความต้องการ
- (2) ความพยายามที่จะสร้างผลกระทบหรือใช้อิทธิพลต่อการดำเนินงานของรัฐบาลหรือในการเลือกผู้นำในรัฐบาล
- (3) การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายและได้รับการรับรองว่าถูกต้อง (Legitimate)
- (4) การกระทำที่มีตัวแทนเพื่อเข้าไปใช้อำนาจแทนตนเอง (Representation)

¹⁰ จันทนา สุทธิจารี. การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. หน้า 410.

¹¹ Myron Weiner .“Political Participation : Crisis of the Political Process” in Leonard Binder and other (eds.), Crises and Sequences in Political Development , Princeton : Princeton University Press , 1971, pp. 161-164 . อ้างใน อัครเมศวร์ ทองนวล. “การมีส่วนร่วมทางการเมือง : สำรวจแนวความคิดพื้นฐาน” วารสารรัฐสภาสาร. 34 ตุลาคม 2529, หน้า 36.

(5) การละวางหรือแยกตนเองออกจากการเมือง (alienation) เนื่องจากเห็นว่าแม้จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ก็ไม่ทำให้เกิดผลอะไรขึ้น ซึ่งแตกต่างจากความเฉื่อยชาหรือเมินเฉยทางการเมือง (apathy) ที่เป็นการขาดความสนใจทางการเมืองโดยสิ้นเชิง และไม่กระทำการใด ๆ ทางการเมือง

(6) ความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องทางการเมืองหรือเป็นพวกที่ชอบกระทำกิจกรรมทางการเมือง (Activists)

(7) การกระทำที่ต่อเนื่องอย่างคงที่ (Persistence continuum) ซึ่งอาจจะเป็นการกระทำที่มีความเป็นสถาบัน (Institutionalised) และมีการจัดตั้งหรืออาจเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นอย่างทันทีทันใด เช่น การก่อการจลาจล

(8) การกระทำที่มุ่งต่อการเลือกผู้นำทางการเมือง หรือมุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ (Public Policies) หรือเป็นความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการกระทำต่อการปฏิบัติงานของทางราชการ

(9) การกระทำที่เป็นกิจกรรมอันมีผลกระทบต่อการเมืองระดับชาติ (National Politics) เท่านั้น

(10) การกระทำที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางการเมือง (Political act)

จากความหมายทั้ง 10 ความหมายนี้ ไมรอน ไวนอร์ ได้นำมาสรุปความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่าหมายถึง การกระทำโดยสมัครใจใดๆ (any voluntary actions) ที่ไม่ว่าจะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ และมีการจัดองค์การหรือไม่มี จะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่อง และใช้วิธีที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม โดยมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกใช้นโยบายสาธารณะ การบริหารนโยบายสาธารณะ และการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาลทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ จะเห็นว่าความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมืองดังกล่าวข้างต้นไมรอน ไวนอร์ นั้นจะเน้น “การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง” จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบครบสามประการคือ มีการกระทำ (action) โดยการกระทำนั้นเป็นไปอย่างสมัครใจ (Voluntary) และมีการเลือก (choice) หรือมีส่วนในการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลด้วย จะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้

เลสเตอร์ มิลเบรท และเอ็ม แอล โกแอล (Lester W Milbrath and M.L.Goel) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายของประชาชนแต่ละคนที่ต้องการมีอิทธิพลผลักดันหรือยอมรับสนับสนุนต่อรัฐบาลและการเมือง ซึ่งไม่เพียงแต่รวมบทบาทอันแข็งขันในการสร้างอิทธิพลผลักดันให้เกิดผลทางการเมืองตามต้องการเท่านั้น

สำหรับ เฮร์เบิร์ต แมคคอสกี (Herbert McClosky) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่าเป็นการกระทำโดยความสมัครใจของสมาชิกในสังคม เพื่อมีส่วนในการคัดเลือกผู้ปกครองและการกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม กิจกรรมเหล่านี้ได้แก่การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การติดตามข่าวสารทางการเมือง การอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง การร่วมชุมนุมทางการเมือง การช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง และการติดต่อสัมพันธ์กับผู้แทนราษฎร¹³

ดังนั้นจากความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงมีความหมายมากมายหลายอย่างแตกต่างกันออกไปตามประสบการณ์ความสนใจ และบริบทแวดล้อมทางสังคมและการเมือง ซึ่งพอที่จะประมวลประเด็นสำคัญของความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนี้¹⁴

(1) เป็นกิจกรรมของประชาชนตามสิทธิที่กฎหมายกำหนดโดยเฉพาะสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิที่จะเข้าสมาคมหรือก่อตั้งพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ สิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐบาล สิทธิเกี่ยวกับการพูด ชุมนุม และการพิมพ์อย่างอิสระ และเป็นกิจกรรมซึ่งมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อรัฐบาลในการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงการเข้ามีส่วนร่วมต่อการปกครองโดยกระทำกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับการปกครอง

(2) เป็นการกระทำด้วยความสมัครใจของสมาชิกในสังคม เพื่อที่จะคัดเลือกผู้ปกครองและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งทางตรงและทางอ้อมกิจกรรมเหล่านี้คือ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การติดตามข่าวสารทางการเมือง การช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง การติดต่อสัมพันธ์กับผู้แทนราษฎรและยังมีลักษณะของความกระตือรือร้นทางการเมือง ที่พิจารณาจากการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ การช่วยรณรงค์หาเสียง การแข่งขันกันเป็นเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

¹²Lester W. Milbrath and M.L. Goel. Political Participation : How and Why People Get Involved in Politics Chicago : Rand McNally , 1977 , p. 2 . เรื่องเดียวกัน , หน้า 38.

¹³ Herbert McClosky. "Political Participation" International Encyclopedia of the Social Science Volume 12 , 1968 , pp. 252-253. เรื่องเดียวกัน , หน้า 40.

¹⁴ จันทนา สุทธิจารีย์.การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. หน้า 410.

2.2 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญอย่างหนึ่งในระบอบการเมืองสมัยปัจจุบันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะความชอบธรรมแห่งอำนาจปกครองนั้นมีที่มาจากเหตุผลและหลักนิติธรรม ผู้ที่อ้างความชอบธรรมแห่งอำนาจปกครองนี้ได้ก็เมื่อผู้อยู่ใต้การปกครองมีความเชื่อว่า การใช้อำนาจนั้นถูกต้องตามกฎหมายและมีเหตุผล ดังนั้น ผู้ปกครองจึงต้องทำให้เห็นว่าตนไม่ละเมิดกฎหมายและดำเนินการปกครองอย่างมีเหตุผลด้วย

สำหรับระบอบประชาธิปไตยนั้นก็จะพิจารณาที่ระบอบประชาธิปไตย แบบมีตัวแทน (Representative democracy) ซึ่งได้มีผู้ศึกษาทางรัฐศาสตร์กำหนดลักษณะที่สำคัญอย่างน้อยที่สุด 3 ประการ ของระบอบการปกครองแบบนี้เอาไว้¹⁵

(1) การควบคุมจริง ๆ ยังพอจะเป็นของประชาชน

(2) ขอบเขตของการมีตัวแทนของปวงชนนั้นเป็นอย่างกว้างขวางทั่วไป ประชาชนโดยทั่วไปต้องมีสิทธิที่จะมีตัวแทน สิทธิในการเลือกตั้งจะไม่เป็นของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือมีเงื่อนไขกีดกันมาก

(3) สิทธิพื้นฐานของประชาชนต้องได้รับการประกัน เช่น สิทธิในการพูด การเขียน การนับถือศาสนาและสิทธิที่เท่าเทียมกันในศาล

¹⁵ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. รายงานการวิจัยเรื่อง “ข่าวสารการเมืองของคนไทย” เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม. เสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. 2523, หน้า 23 - 24.

¹⁶ นรนิติ เศรษฐบุตร. การมีส่วนร่วมทางการเมือง ในสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย เอกสารการสอนสาขาวิชารัฐศาสตร์ หน่วยที่ 15. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532, หน้า 896.

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้นได้เพิ่มจำนวนผู้ที่มีส่วนร่วมและช่องทางของการมีส่วนร่วมเหล่านี้ ทำให้มีการเรียกร้องของกลุ่มชนและกลุ่มพลังต่าง ๆ ที่จะเข้ามามีส่วนในการตัดสินใจในระบอบการเมืองอย่างรวดเร็ว การเพิ่มขึ้นของการเรียกร้องที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองมาก ๆ เหล่านี้จะมีส่วนสัมพันธ์หรืออาจก่อให้เกิดผลตามมาในรูปของโครงสร้างทางการเมืองระดับต่างในสังคมนั้น เช่น กลุ่มการเมืองต่าง ๆ และผู้แทนในรัฐสภา และการเรียกร้องทางการเมืองนี้จะท้าทายระบอบการเมืองนั้น ๆ ด้วย ที่จะให้พัฒนาสมรรถภาพทางการเมืองที่จะสัมพันธ์กับกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม โดยมีท่าทีสนองตอบหรือสามารถที่จะต่อรองทางการเมืองระหว่างผู้นำด้วยกัน¹⁷ การขยายขอบเขตและฐานของผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองในสังคมให้กว้างออกไป ทั้งโดยที่ตั้งใจของคณะผู้ปกครองและโดยการที่ถูกเรียกร้องจากกลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งก็อาจเกิดมาจากการระดมทางสังคม (Social Mobilization) ซึ่งในวรรณคดีของ คอยซ์ (Deutsch) หมายถึง กระบวนการที่ปัจจัยสำคัญของข้อผูกพันทางจิตวิทยา เศรษฐกิจและสังคมถูกกัดกร่อนทำลายหรือสลายไป และประชาชนก็พร้อมที่จะรับรูปแบบใหม่ของการจัดกลาทางสังคมและทางพฤติกรรมทั้งหลาย¹⁸

การระดมดังกล่าวจะทำให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ค่านิยมและความคาดหวังของตนจากสิ่งที่เป็นรูปแบบเก่า ๆ มาเป็นรูปแบบที่ทันสมัย สิ่งเหล่านี้จะทำให้เกิดสภาพการอ่านออกเขียนได้มากขึ้น การศึกษาดีขึ้น มีการสื่อสารและคมนาคมกว้างขวางและกว้างไกล มีการเข้าถึงข่าวสารต่าง ๆ ของมวลชนมากขึ้น และก็มีการพัฒนาชุมชนเมืองยิ่งไปกว่านั้นก็จะเกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยมีการเจริญเติบโตทางด้านกิจกรรมทางเศรษฐกิจและผลที่ออกมาแก่สังคมในทางเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ การระดมทางสังคมที่เกิดขึ้น ถ้าหากไม่มีความพอดีในเรื่องการพัฒนาในด้านอื่นควบคู่ไปด้วยกับการให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเต็มที่ ก็ทำให้เกิดความวุ่นวายได้และเมื่อเกิดแล้วก็ปัญหาให้ผู้ปกครองที่จะต้องแก้ไขให้ลุล่วงไป ยิ่งในสังคมที่ต้องการระบอบประชาธิปไตย ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นปัญหาที่ต้องพิจารณาและดำเนินการลุล่วงไปมากขึ้น¹⁹

¹⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 897.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน , หน้า 897.

¹⁹ วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น . “ความคิดเกี่ยวกับการให้ความรู้ในทางการเมืองเพื่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพในประเทศไทย” รัฐศาสตร์สาร. ปีที่ 3 , ฉบับที่ 3. สิงหาคม 2519 , อ้างใน นรนิติ เศรษฐบุตร. เรื่องเดียวกัน , หน้า 893.

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ คือลักษณะของระบบการเมือง กล่าวคือ หากเป็นระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย พฤติกรรม การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทั้งระดับประเทศ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ประชาชนระดับท้องถิ่นจะมีความสำคัญและจำเป็นอย่างมาก ตั้งแต่การคัดเลือกผู้แทนเข้ามาทำ หน้าที่ในการบริหารประเทศ บริหารกิจการสาธารณะของท้องถิ่น การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ในลักษณะต่าง ๆ เช่น พูดุ้ยกันทางการเมือง การเขียนบทความหรือจดหมายแสดงความคิดเห็นทางหนังสือพิมพ์ การร่วมแสดงความคิดเห็นในรายการสนทนากลุ่มการเมืองทางโทรทัศน์ หรือการรวมตัวประท้วงในรูปของกลุ่มผลประโยชน์ และการแสดงทัศนคติทางการเมืองของ ประชาชนโดยการออกแบบสอบถามความคิดเห็นต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐ

แต่ในระบบการเมืองแบบเผด็จการอำนาจรัฐในการปกครองประเทศผูกขาดอยู่กับผู้มี อิทธิพลทางการเมืองไม่กี่คนที่ใช้อำนาจและอิทธิพลปกครองประเทศเพื่อสนองประโยชน์ของตน หรือของกลุ่มคนเท่านั้น ลักษณะของระบบการเมืองเช่นนี้เนื่องจากการมีส่วนร่วมของ ประชาชนจะไม่มีมีความสำคัญและจำเป็นแล้วยังไม่เป็นที่พึงปรารถนา ผู้ปกครองจึงมักจะออก กฎหมายห้ามประชาชนรวมตัวกันทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ เพราะเกรงว่าจะทำร้ายความ มั่นคงของอำนาจทางการเมืองของตน ทำให้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนแทบไม่มี หรือหากมีก็น้อยมาก เช่น ผู้ปกครองอาจบังคับด้วยการออกกฎหมายให้ประชาชนต้องเป็น สมาชิกพรรคการเมืองของตนและอนุญาตให้มีพรรคการเมืองได้เพียงพรรคเดียวเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อ ต้องการใช้พลังประชาชนเป็นฐานรองรับสร้างความชอบธรรม ความมั่นคงให้กับการดำรงอยู่ใน อำนาจทางการเมืองของตน ลักษณะเช่นนี้เป็นพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ประชาชนซึ่งขาดองค์ประกอบที่สำคัญไปคือ ความสนใจของประชาชนเพราะถูกกดขี่บังคับ หรือจะดั่งขึ้นจึงมิใช่ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามที่กล่าวมาในข้างต้น

3 รูปแบบและลักษณะของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการใช้อำนาจอธิปไตย

รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยพบครั้งแรกในสมัยกรีกโดยเฉพาะในนครรัฐ เอเธนส์ อันเป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ โดยยึดหลักสิทธิ เสรีภาพ และภราดรภาพ และมาจากข้อสันนิษฐานที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของ ประชาชนทุกคนที่เรียกว่า “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” (Popular Sovereignty) แนวคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตยเกิดขึ้นมาจากทฤษฎีการเมืองที่กล่าวว่า ในทุกรูปแบบของการ

รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงได้เกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยกรีกโบราณเมื่อประมาณ 500 ปีก่อนคริสต์ศักราช ซึ่งในสมัยดังกล่าวมีประชาชนจำนวนน้อยสามารถที่จะเรียกประชุมนัดหมายได้ง่าย เพื่อออกความคิดเห็นหรือออกเสียงตัดสินปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการปกครองประเทศหรือรัฐ ปัญหาเกี่ยวกับการออกกฎหมายสำคัญ ๆ และการเลือกตั้งบุคคลสำคัญของประเทศหรือรัฐ ดังนั้น การเรียกประชุมนัดหมายประชาชนจึงกระทำได้ง่ายในปัจจุบันประชาชนมีจำนวนมากขึ้น และการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือการปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น จึงยากแก่การให้ประชาชนทั้งหลายมา

²⁰ วิชาญ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ . หน้า 246.

²¹ พงษ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์. ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนพิมพ์อักษรจำกัด, 2536, หน้า 30.

เมื่อพิจารณาจากรูปแบบและหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงแล้วจะพบได้ว่าการจะเป็นประชาธิปไตยทางตรงได้จะต้องมีองค์ประกอบสองประการ²² คือ

- (1) มีการริเริ่มโดยประชาชนโดยริเริ่มนั้นจะต้องมีสภาพบังคับให้มีการเริ่มต้นกระบวนการ
- (2) มีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน โดยประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย

การขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งไปย่อมส่งผลให้รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้ โดยถือว่าองค์ประกอบในเรื่องการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง ดังนั้น ประชาคมติที่ไม่ได้มีผลเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายระบบประชามตินั้นก็ไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้เช่นเดียวกัน การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนที่ไม่มีการกำหนดให้มีการทำประชามติ ในกรณีที่รัฐสภาปฏิเสธร่างกฎหมายนั้นหรือการถอดถอนที่ริเริ่มโดยประชาชน แต่ประชาชนไม่ได้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย การเสนอร่างกฎหมายและการถอดถอนนั้นก็ไม่อาจเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้ ส่วนรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ไม่มีทั้งสององค์ประกอบดังกล่าวนี้ ก็เป็นเพียงสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองธรรมดาเท่านั้น ไม่อาจเป็นประชาธิปไตยทางตรงได้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากลักษณะของการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงประกอบกับแนวคิดของการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จะพบว่ารูปแบบของการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงน่าจะเป็นความเป็นประชาธิปไตยที่

²² ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กับความเป็นประชาธิปไตยกับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง” เอกสารประกอบการสัมมนาสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541, หน้า 9.

3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน หรือการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy)

การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนนี้เกิดขึ้นจากการที่ประเทศต่างๆ มีการขยายตัว มีพลเมืองมากขึ้น อาณาเขตของประเทศกว้างใหญ่ไพศาลขึ้น จึงเป็นการยุ่งยากที่จะจัดให้ประชาชนทุกคนมาร่วมประชุมกันเพื่อลงมติออกเสียงในการบริหารประเทศ เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องสถานที่ประชุม โอกาสที่จะมาประชุมและความสามารถในการสื่อสารทำความเข้าใจในประเด็นที่ประชุม ประกอบกับรัฐสมัยใหม่มีหน้าที่และการดำเนินงานที่สลับซับซ้อนและมีความจำเพาะมากขึ้น ประชาชนย่อมไม่อาจเข้าใจในหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างทั่วถึงและไม่อาจตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง เพราะอาจถูกจำกัดในเรื่องการศึกษาและการขาดความรู้ความเข้าใจในปัญหาต่าง ๆ ที่มีความสลับซับซ้อน

ในปัจจุบันการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนได้กำเนิดขึ้น และมีบทบาทเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายภายใต้หลักการที่สำคัญ คือ เป็นการปกครองที่รับรู้การใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองว่าประชาชนเท่านั้นเป็นผู้ใช้อำนาจ แต่ประชาชนได้ตั้งผู้แทนขึ้นเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยทางผู้แทนดังกล่าวคือ การปกครองที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปปกครองแทนตนโดยประชาชนจะทำการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารปกครองประเทศและแทนประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่นิยมใช้กันเป็นส่วนใหญ่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าของสังคมปัจจุบัน ความจำเป็นทางสังคมและเศรษฐกิจ ตลอดจนจำนวนประชาชนของแต่ละประเทศมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ประชาชนจึงไม่สามารถเข้าไปถึงการปกครองประเทศได้

²³ โกสินทร์ วงศ์สุวรรณ. ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532, หน้า 59.

ในทางวิชาการระบบการให้ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทนนั้นจะมีสถาบันที่เป็นองค์ประกอบสำคัญอยู่สองสถาบัน ได้แก่²⁴

- (1) พรรคการเมือง
- (2) การเลือกตั้ง

ซึ่งทั้งสองสถาบันดังกล่าวข้างต้นนับว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับระบบการให้ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน

การปกครองแบบประชาธิปไตยทางผู้แทนประชาชนจึงไม่ใช่ผู้ที่จะวินิจฉัยตกลงในเรื่องใด ๆ ด้วยตัวเอง เนื่องจากได้มีผู้กระทำหน้าที่ดังกล่าวแทนแล้วแต่ประชาชนสามารถที่จะควบคุมผู้แทนที่ตนเลือกตั้งขึ้นได้ หากเห็นว่าบกพร่องในหน้าที่โดยการไม่ให้ความไว้วางใจเลือก

²⁴ สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศวพิชญ์. “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย” **วารสารนิติศาสตร์**. ปีที่ 4, กันยายน 2527, หน้า 48.

²⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542, หน้า 15.

การปกครองประเภทนี้ประชาชนได้เลือกบุคคลบางคนขึ้นมาใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ การห้ามมิให้มีสัญญาตัวแทนระหว่างผู้เลือกตั้งกับผู้แทนราษฎร ดังนั้นผู้แทนราษฎรจึงอยู่ในฐานะที่จะไม่ต้องรับฟังคำสั่งคำบังคับจากประชาชนเลย อันเป็นหลักการที่ปรากฏขึ้นในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งกฎหมายสหพันธ์ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1875 ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สภาร่าง) ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 13 ว่า “สัญญาตัวแทนอันจะพึงมีระหว่างสมาชิกและราษฎรผู้เลือกตั้งนั้นให้ถือว่าเป็นโมฆะ” เป็นต้น

(2) การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยระบบกึ่งผู้แทน (Government Semi - Representative)

การปกครองประเภทนี้เป็นการปกครองที่ให้อำนาจวินิจฉัยเด็ดขาดอยู่กับผู้แทนราษฎรกฎหมายต่าง ๆ ล้วนเป็นผลมาจากมติของสภาทั้งสิ้น เพียงแต่ได้ยินยอมให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถที่จะเจตนาในเรื่องที่ผู้แทนกระทำอยู่ ซึ่งการแสดงเจตนาดังกล่าวนั้นจะมีอิทธิพลอยู่เนื่องการวินิจฉัยตกลงใจของผู้แทนราษฎรเป็นอย่างมาก โดยแต่เดิมประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะหมดอำนาจไปเมื่อได้เลือกผู้แทนขึ้นมาแล้วจนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ ดังนั้น ในปัจจุบันการเลือกตั้งทั่วไปทุกครั้งจึงต้องมีการกำหนดนโยบายทางการเมืองที่มีความสำคัญถึงขนาดที่ประชาชนจะเข้าใจ และแสดงความนิยมโดยวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทนซึ่งแสดงว่าจะใช้นโยบายนั้น ดังนั้น แม้สภาก็จะมีอำนาจลงมติวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ โดยเด็ดขาดก็ตาม แต่สภาก็ต้องยอมรับเอาความคิดเห็นของประชาชนที่ได้แสดงไว้ก่อนการเลือกตั้งมาปฏิบัติ สมาชิกสภาก็ได้สูญเสียอิสรภาพและความคิดเห็นโดยบริสุทธิ์ใจเพราะเมื่อเป็นผู้แทนราษฎรก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามเจตารมณ์ของประชาชนซึ่งได้แสดงออกมาให้ทราบแล้วหรืออย่างน้อยต้องไม่ทำอะไรให้ขัดกัน การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนจึงปรับเปลี่ยนไป แม้ประชาชนจะมีบทบาทสำคัญเฉพาะในการเลือกตั้งผู้แทนให้เข้าไปทำหน้าที่แทนตนเท่านั้น แต่ก็ได้มีการรับรู้ถึงเจตนาของประชาชนว่ามีความประสงค์อย่างไรและ

²⁶ จูติพร ชำน้ำคู้. “หลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน กับพรรคการเมืองไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540, หน้า 67.

3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยรูปแบบผสม หรือการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participatory Democracy)

การปกครองแบบประชาธิปไตยรูปแบบผสม คือ การปกครองซึ่งประชาชนหรือราษฎรใช้อำนาจในการปกครองโดยตนเองผสมกับโดยทางรัฐสภาหรือที่เรียกว่า “รูปแบบการปกครองกึ่งโดยตรง” (semi-direct)²⁷ หรือการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งการปกครองรูปแบบนี้โดยสารถะแล้วก็คือ ระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนนั่นเอง แต่ได้มีการนำเอากลไกของระบอบประชาธิปไตยทางตรงเข้ามาผสมเพื่อลดทอนปัญหาและความบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน กล่าวคือ การปกครองในรูปแบบนี้ได้เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนในการบริหารปกครองประเทศ โดยการจัดตั้งรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องของโอกาสความพร้อมในการประชุม สถานที่ จำนวนผู้ที่เข้าร่วมประชุม ฯลฯ แต่ในขณะเดียวกันนอกจากจะให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทนโดยเลือกผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่แทนตนแล้ว ยังให้สิทธิแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและเรื่องสำคัญอื่น ๆ โดยการใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยตรงและยังให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะสามารถเข้าแทรกแซงในกระบวนการทางการเมืองได้ เป็นต้นว่า ให้ปลดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ก่อนครบวาระ (Recall) , ให้ประชาชนร่วมกันเสนอร่างกฎหมายได้ (Initiative) , ให้ประชาชนยับยั้งร่างกฎหมายได้ (Veto) และให้ประชาชนร่วมกันลงประชามติในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญ (Referendum) ได้ เป็นต้น²⁸

ดังนั้น วิธีการเพื่อให้หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมดังกล่าวบรรลุผลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน จึงได้

²⁷ ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญภาค 1. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำรามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2524, หน้า 159.

²⁸ โกสินทร์ วงศ์สุวรรณ. ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย. หน้า 62.

(1) การเรียกอำนาจคืนโดยการถอดถอนปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) บทบาทนี้เกี่ยวข้องกับการเฝ้าตรวจสอบ และควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนประชาชนในการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่าผู้แทนประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้อง หรือเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ที่แท้จริงในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริต และเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยสามารถเรียกอำนาจที่ได้มอบไปกลับคืนโดยการถอดถอนปลดออกจากตำแหน่งได้

(2) การริเริ่มเสนอแนะ (Initiatives) นโยบาย กฎหมาย และมาตรการ บทบาทนี้เกี่ยวข้องกับการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนซึ่งเป็น “ตัวแทน” ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจธิปไตย ว่าทำงานบกพร่องไม่เพียงพอ ไม่ทัน ไม่ตรงความประสงค์ของประชาชน ดังนั้นในทางปฏิบัติประชาชนจึงขอเสนอแนะนโยบายร่างกฎหมายรวมทั้งมาตรการใหม่ ๆ เสียเอง

(3) การประชาพิจารณ์ (Public Hearings) บทบาทนี้เป็นการแสดงออกของประชาชนในการเฝ้าตรวจสอบและควบคุมการทำงานของผู้แทนซึ่งเป็น “ตัวแทน” ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจธิปไตย กรณีเกิดขึ้นเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) เตรียมออกกฎหมาย หรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใด ๆ ก็ตาม อันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และสิทธิเสรีภาพของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจธิปไตยสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงเหตุผลข้อเท็จจริง และผลดีผลเสียก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบายหรือมาตรการนั้น ๆ ได้ ทั้งนี้ประชาชนต้องสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรีอีกด้วย

(4) การแสดงประชามติ (Referendum) บทบาทนี้ก็เป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการเฝ้าตรวจสอบ และควบคุมการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชนอีกกรณีหนึ่ง กล่าวคือ ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญ ๆ หรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก เช่น การขึ้นภาษีอากร การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การสร้างเขื่อนหรือโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ เป็นต้น ประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยสามารถเรียกร้องให้รัฐบาล รับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมายหรือดำเนินการสำคัญ ๆ ได้ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นการตัดสินใจ

²⁹ อมร รัชชาติย์. การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : วิ.เจ. พรินติ้ง, 2544, หน้า 14-15.

บทบาททั้งสี่ประการนี้ จึงเป็นบทบาทที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ดังนั้น การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ระบอบประชาธิปไตยที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นการเมืองของพลเมือง (Civil politics) ซึ่งจะนำไปสู่การปกครองที่ดีหรือธรรมาภิบาลหรือธรรมรัฐ (Good governance) เหมือนการปกครองแบบประชาธิปไตยของประเทศตะวันตกที่พัฒนาแล้ว คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และประเทศต่าง ๆ ในยุโรป

4 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอิสระที่ใช้ในการปกครองประเทศมาจากประชาชนในรัฐ ดังนั้น การปกครองสังคมเพื่อให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันโดยปกติสุข จะต้องถือมติของประชาชนในสังคมเป็นใหญ่ ส่วนมากใช้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมมีเสียงในการปกครองโดยทางผู้แทนหรือประชาธิปไตยโดยผู้แทนเกือบทั้งสิ้น และในหลายประเทศก็ได้นำหลักการของระบอบประชาธิปไตยโดยตรงซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารราชการแผ่นดินมาใช้ เช่น เรื่องการออกเสียงประชามติ (Referendum) เพื่อเป็นกระบวนการที่เข้า มาเสริม “ทฤษฎีตัวแทนของประชาชน” โดยให้สิทธิแก่ประชาชนที่ได้เลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน ได้มีสิทธิออกเสียงต่อกิจการหรืองานใด ๆ ที่ตัวแทนได้ทำลงไป ระบบการออกเสียงแสดงประชามตินี้จะเป็นกลไกที่ทำให้ปัญหาสำคัญ ๆ กลับมาสู่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพื่อตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งถือเป็นการสนับสนุนหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง หรือในบางประเทศยังมีการนำระบบการให้ประชาชนสามารถเสนอขอให้มีหรือขอแก้ไขกฎหมาย (Initiative Process) อันเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำกฎหมายมาใช้อีกด้วย กระบวนการออกเสียงแสดงประชามติและกระบวนการให้สิทธิประชาชนสามารถเสนอขอให้มีหรือขอแก้ไขกฎหมาย จึงเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกันและถือได้ว่าเป็นกระบวนการสำคัญที่มีส่วนในการสนับสนุนทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนให้ชัดเจนยิ่งขึ้นต่อไป ดังนี้คือ

4.1 ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

การให้สิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายมีใช้ทั้งในสหพันธรัฐและรัฐต่าง ๆ แต่ในสหพันธรัฐนั้นจะริเริ่มเสนอได้ก็แต่เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเมื่อประชาชน 100,000 คน³⁰ขึ้นไปร้องขอจะเป็นการขอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือแต่บางส่วนก็ได้ แต่ในบางกรณีก็นำเรื่องที่ควรจะเป็นกฎหมายธรรมดาเข้าไปเป็นเรื่องรัฐธรรมนูญ ระหว่างปี ค.ศ. 1848 – 1949 มีการริเริ่มเสนอของประชาชน 40 ครั้ง และ 11 ครั้งได้รับการรับรองเห็นด้วยเมื่อได้นำไปให้ประชาชนลงประชามติแล้ว อีก 29 ครั้งประชาชนปฏิเสธ ส่วนสำหรับรัฐต่าง ๆ นั้นสิทธิริเริ่มเสนอของประชาชนอาจจะทำได้ทั้งทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดา³¹ นอกจากนี้ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ยังมีระบบการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอให้มีการแก้ไขกฎหมายใช้ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นอีกด้วย

4.1.1 การให้สิทธิประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมาย

การให้สิทธิประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมายของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ นอกจากสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายแล้วยังให้สิทธิริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนอกจากจะมาจากสภาแล้ว ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 100,000 คน สามารถร้องขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ด้วย นอกจากจะให้สิทธิขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับนั้น มาจากสภาแห่งรัฐหรือสภาแห่งชาติสภาใดสภาหนึ่ง แต่ไม่ว่าข้อเสนอจะมาจากที่ใดก็แล้วแต่จะต้องผ่านกระบวนการขอความเห็นชอบจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยการลงประชามติทั้งจะต้องให้รัฐสมาชิกส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบด้วยเช่นกัน³²

³⁰Federal Constitution of the Swiss Confederation . Op. cit., Art. 121.

³¹ ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบบการปกครองของไทย . กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515 ,หน้า 326.

³²Gupta B.B., Comparative Study of Six Living Constitutions. Sterling Pulishers (P) Ltd., Safdarjang Enclave. New Delhi, 1974, p. 56. อ้างใน นพรัตน์ อภิวิมลลักษณ์. “การนำประชาคมติมาใช้ในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ , 2538 , หน้า 83

1) ประเภทของกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนในการริเริ่มเสนอ

รัฐธรรมนูญของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถที่จะเสนอขอแก้ไข ขอบปรับปรุงและยกเลิกได้เพียงเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธ์เท่านั้น เรียกว่า Constitution Initiative แต่ไม่ให้สิทธิที่จะเสนอ ขอแก้ไข ขอบปรับปรุงและยกเลิกรัฐธรรมนูญหรือ รัฐกำหนดใด ๆ ได้ โดยจากข้อกำหนดดังกล่าวจึงมีผลทำให้ประชาชนต้องการที่จะเสนอกฎหมายในเรื่องใดนั้นประชาชนจะต้องใช้วิธีการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญแทน โดยมีรูปแบบในการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2 รูปแบบ คือ การเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (Total Revision) และการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพียงบางส่วน (Partial Revision) ดังนี้

(1) การเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (Total Revision)

เป็นการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ โดยยกเลิกฉบับเก่าและยกร่างฉบับใหม่ ซึ่งในขั้นตอนนี้ข้อเสนอของประชาชนในการขอแก้ไขจะถูกส่งไปยังประชาชนเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในระดับชาติในเบื้องต้นก่อนว่าเห็นสมควรให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามคำขอดังกล่าวหรือไม่ หากเสียงข้างมากของประชาชนลงมติเห็นชอบกับการแก้ไขดังกล่าวและเมื่อได้ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นโดยสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาใหม่แล้ว ก่อนที่จะมีการประกาศใช้จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้ง (Final Vote) ซึ่งจะต้องได้รับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากของประชาชนผู้ออกเสียงลงคะแนนในระดับชาติและเสียงข้างมากของผู้ออกเสียงในแต่ละมลรัฐในจำนวนที่มากกว่ากึ่งหนึ่งของมลรัฐทั้งหมดในประเทศ สวิตเซอร์แลนด์

(2) การเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพียงบางส่วน (Partial Revision)

เป็นการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพียงบางส่วนโดยประชาชนสามารถที่จะริเริ่มเสนอได้ใน 2 รูปแบบ คือ การริเริ่มเสนอแก้ไขโดยจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และการริเริ่มเสนอแก้ไขโดยเสนอเพียงหลักการทั่วไป ดังนี้

ก การริเริ่มเสนอแก้ไขโดยจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

การเสนอในรูปแบบการริเริ่มเสนอขอแก้ไขโดยจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ผู้เริ่มก่อนการจะต้องนำเสนอเป็นบทบัญญัติที่มีความชัดเจนในส่วนของรัฐธรรมนูญที่ต้องการแก้ไขเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา โดยในขั้นตอนนี้สภาไม่สามารถที่จะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อหาใด ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญที่ประชาชนเสนอนั้นได้ แต่สภาสามารถที่จะเสนอทางเลือกอื่น

ข การริเริ่มเสนอแก้ไขโดยเสนอเพียงหลักการทั่วไป

การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยเสนอเพียงหลักการทั่วไป ผู้ริเริ่มก่อนการไม่จำเป็นจะต้องจัดทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาเช่นเดียวกับกรณีแรก แต่ผู้ริเริ่มก่อนการสามารถที่จะเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญในลักษณะของข้อเสนอทั่วไป (General proposition)³⁴ เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาได้ กล่าวคือ เป็นการบรรยายสิ่งที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงและนำเสนอต่อสภาเท่านั้นและเมื่อรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นชอบกับข้อเสนอทั่วไปของประชาชน รัฐสภาก็มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นให้เป็นไปตามข้อเสนอของประชาชน³⁵ และเมื่อยกร่างเสร็จแล้วก่อนที่จะมีการประกาศใช้จะต้องนำไปให้ประชาชนทั้งประเทศทำการออกเสียงประชามติยืนยันอีกครั้งหนึ่ง (Final Vote) โดยจะต้องได้รับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบแบบ Double majority เช่นกัน

2) กระบวนการในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน

กระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process) ที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็น รัฐธรรมนูญของสหพันธ์ (Constitutional Initiative Process) นั้นจะเริ่มขึ้นเมื่อผู้ริเริ่มก่อนการคือผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 7 คน โดยยื่นคำร้องเพื่อขอเสนอร่างกฎหมายพร้อมทั้งได้บรรยายหลักเกณฑ์ที่ต้องการให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่สนับสนุนให้ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้คือจำนวน 100,000 คนขึ้นไป โดยกระบวนการที่ว่าจะต้อง

³³David Butler. Austin Ranney, Referendums : A Comparative Study of Practice and Theory  Washington D.C. : American Enterprise Institute, 1980 , p. 42.

³⁴ Ibid., p. 42.

³⁵ Wolf Linder . Swiss Democracy : Possible to Conflict in Multicultural Societies , New York : ST. Martin's Press, 1994 , p. 97.

3) ผลทางกฎหมายของร่างกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชน

เมื่อการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายและได้ผ่านกระบวนการในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนแล้ว ได้รับการยอมรับจากสภาผู้แทนราษฎรและได้รับความเห็นชอบจากประชาชนทั้งประเทศในการออกเสียงประชามติ (Final Vote) เรียบร้อยแล้ว ข้อเสนอดังกล่าวก็จะมีประกาศใช้ซึ่งมีผลใช้บังคับกับประชาชนทั้งประเทศเช่นเดียวกับกฎหมายทั่วไปที่จะมีผลใช้บังคับเมื่อพ้น 90 วันนับแต่วันที่ได้ประกาศ³⁶ และภายหลังจากนั้นแล้วหากฝ่ายนิติบัญญัติต้องการที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาหรือยกเลิกกฎหมายดังกล่าว รัฐธรรมนูญของสวิสเซอร์แลนด์ก็ได้กำหนดไว้ว่า การแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายใด ๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนโดยการออกเสียงประชามติดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

³⁶ David Butler, Austin Ranney. *Referendum Around the World*. Washington D.C. : American Enterprise Institute , 1994 , p. 104.

³⁷ Kris W. Kobach. *Referendum and Direct Democracy in Switzerland*. Yale University : Dartmouth Publishing Limited, 1993 , p. 153.

4.1.2 การให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่ง

การให้สิทธิประชาชนในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ยังได้ให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่งได้ด้วย แต่ก็มีกรณีการให้สิทธิประชาชนเฉพาะในรัฐต่าง ๆ เท่านั้น เรียกว่า Aberrufungsrecht ซึ่งคล้ายกับวิธีการที่เรียกว่า “Recall” ของสหรัฐอเมริกา คือรัฐสภาของรัฐต่าง ๆ อาจถูกยุบได้ เช่น เมื่อมีประชาชน 1,000 คนร้องขอ ในรัฐ Schaffhouse หรือ 12,000 คน ในรัฐ Berne โดยให้ประชาชนลงคะแนนแสดงประชามติ ส่วนรัฐบาลของรัฐอาจจะถูกปลดออกจากตำแหน่งโดยประชาชนได้เมื่อมีประชาชนจำนวนหนึ่งเช่น 11,000 คนร้องขอ การถูกยุบของรัฐสภาเช่นนี้เท่ากับเป็นการถูกยุบโดยองค์คณะของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง แต่สิทธิเพิกถอนผู้แทนออกจากตำแหน่งของประเทศสวิตเซอร์แลนด์จะต่างกับวิธี “Recall” ที่ใช้อยู่ในมลรัฐต่าง ๆ หลายมลรัฐในสหรัฐอเมริกา คือ Recall จะเพิกถอนผู้แทนออกจากตำแหน่งได้คนเดียวมิใช่เพิกถอนทั้งสภาเหมือนปฏิบัติกันในประเทศสวิตเซอร์แลนด์

การเพิกถอนในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ใช้กับข้าราชการที่ได้รับตำแหน่งโดยการเลือกตั้งและใช้กับตุลาการด้วย การขอเพิกถอนก็โดยการทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเข้าชื่อกันจำนวนราว ๆ ร้อยละ 10 - 25 ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด ซึ่งขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐจะกำหนดร้องขอให้ออก ถ้าผู้ที่ถูกร้องขอให้ออกไม่ยอมออกก็จะต้องมีการเลือกตั้งใหม่ก่อนครบกำหนดเวลา ผู้ที่ถูกขอให้ออกจากตำแหน่งก็มีสิทธิเข้าสมัครรับเลือกตั้งได้อีกโดยมีหลักประกันความยุติธรรมให้ โดยผู้ที่ถูกขอให้ออกนี้สามารถเขียนคำแก้ข้อกล่าวหาของเขาไปพร้อมกับหนังสือเวียนที่ถูกส่งไปชักชวนให้ประชาชนปลดเขาได้ บางทีคำกล่าวหาและคำกล่าวแก้ จะพิมพ์ไปด้วย³⁸ เช่นกัน

4.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

กระบวนการเกี่ยวกับการใช้สิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของประชาชน นับตั้งแต่ ค.ศ. 1910 เป็นต้นมา ประชาชนประเทศสหรัฐอเมริกาใช้สิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี ค.ศ. 1910 มีการใช้สิทธิริเริ่มในรัฐต่าง ๆ รวมกันแล้วถึง 98 ครั้ง หลังจากนั้นสถิติในการใช้สิทธิริเริ่มมีจำนวนลดลง แล้วกลับมาได้รับความนิยมใหม่ในช่วงปี ค.ศ. 1930 แต่ก็ลดลงในเวลาต่อมาจนกลับมาเป็นที่นิยมกันอีกครั้งในช่วงปี ค.ศ. 1980 ซึ่งมีการ

³⁸ นพรัตน์ อภิวิมลลักษณ์. “การนำประชาคมติมาใช้ในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2538, หน้า 88.

4.2.1 การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน

กระบวนการริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย (Initiative Process) เป็นกระบวนการที่มีการเริ่มต้นโดยประชาชนและสิ้นสุด เมื่อมีการผ่านการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือรัฐบัญญัติธรรมดาในบางมลรัฐให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะสามารถริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายได้ทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดา ในขณะที่อีกหลายมลรัฐให้สิทธิแก่ประชาชนเพียงเสนอขอปรับปรุงกฎหมายธรรมดาเท่านั้น การจะจัดรูปแบบของการริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายโดยประชาชนจะต้องพิจารณาว่ามาตรการที่เสนอโดยประชาชนนั้น ได้ถูกเสนอให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพื่อทำการลงมติโดยที่เรียกว่า Direct Initiative

1) ประเภทของกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนในการริเริ่มเสนอ

การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย เป็นกระบวนการที่สำคัญที่สุดอีกกระบวนการหนึ่งของการปกครองในระบบประชาธิปไตย กล่าวคือ เป็นการให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนหนึ่งที่จะริเริ่มขอให้มีการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายบางประเภทได้ แม้กฎหมายนั้นจะเป็นกฎหมายที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติได้ การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายมีอยู่ด้วยกันสองประการคือ

(1) การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงรัฐธรรมนูญของมลรัฐ

บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของ 18 มลรัฐ เช่น Arizona, California, Michigan, Florida, Ohio, Oregon ฯลฯ ว่าโดยหลักแล้วประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนหนึ่งสามารถเสนอ

³⁹ วีระ โฉจายะ. การออกเสียงเสียประชามติ . เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง 1. หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

สำหรับกระบวนการที่ประชาชนจะริเริ่มขอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ริเริ่มก่อนการจะต้องยื่นข้อความที่ตนต้องการแก้ไขทั้งของเดิมและของใหม่ต่อผู้ว่าการมลรัฐ ซึ่งในบางมลรัฐจะกำหนดจำนวนผู้ริเริ่มก่อนการไว้ด้วยว่าจะต้องมีจำนวนเท่าไร จากนั้นก็จะมีการให้ประชาชนในมลรัฐลงชื่อสนับสนุน โดยแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้ต่างกัน เช่น มลรัฐ California กำหนดไว้ว่า ผู้ลงชื่อสนับสนุนจะต้องมีจำนวน 8% ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งครั้งล่าสุด เมื่อได้ผู้ลงชื่อสนับสนุนตามจำนวนที่แต่ละมลรัฐกำหนดไว้แล้ว ก็จะนำรัฐธรรมนูญส่วนที่ขอแก้ไขนั้นมาให้ประชาชนในมลรัฐทั้งหมดออกเสียงแสดงประชามติว่าเห็นชอบด้วยการขอแก้ไขดังกล่าวหรือไม่ต่อไป

(2) การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย

เป็นกระบวนการที่คล้ายกันกระบวนการแรก คือ มีการให้สิทธิต่อประชาชนที่จะริเริ่มขอให้มีการเสนอกฎหมายใหม่ ยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายเดิม โดยมีหลักที่สำคัญคือ การเสนอกฎหมายใหม่หรือการยกเลิกแก้ไขกฎหมายเดิมจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้น ๆ ส่วนอีกวิธีการก็เป็นเช่นเดียวกับการริเริ่มขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ คือ จะต้องเป็นผู้ริเริ่มก่อนการจำนวนหนึ่งเสนอขอให้มีการกฎหมายใหม่หรือขอให้ยกเลิกแก้ไขกฎหมายเดิม จากนั้นก็ต้องมีผู้ลงชื่อสนับสนุนคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ เช่น ในมลรัฐ California กำหนดไว้ว่าผู้ลงชื่อสนับสนุนจะต้องมีจำนวน 5% ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งครั้งล่าสุด จากนั้นจะนำกฎหมายดังกล่าวมาให้ประชาชนให้ความเห็นชอบต่อไป

2) กระบวนการในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะมีส่วนร่วมโดยตรงในทางการเมือง กล่าวคือ นอกจากประชาชนจะมีสิทธิทางการเมืองในการที่จะเลือกผู้แทนราษฎรของตนแล้วยังให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะมีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองโดยการออกเสียงลงคะแนน โดยในบางมลรัฐได้ยินยอมให้ประชาชนสามารถที่จะออกเสียงในการยอมรับหรือปฏิเสธการ

3) ผลทางกฎหมายของร่างกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชน

เมื่อกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนในการริเริ่มเสนอและกระบวนการในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชนได้ดำเนินการครบถูกต้องตามขั้นตอนและได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจากประชาชนให้สามารถใช้เป็นกฎหมายได้ ข้อเสนอธรรมนั้นก็จะมผลบังคับใช้ทันทีเมื่อมีคำประกาศหรือแถลงการณ์ของผู้ว่าราชการมรัฐหรืออาจจะกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับในภายหลัง และภายหลังจากที่ได้รับการประกาศใช้แล้วกฎหมายที่ผ่านกระบวนการริเริ่มเสนอโดยประชาชนนั้นฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขหรือยกเลิกได้จนกว่าจะพ้นเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้กฎหมายของแต่ละมรัฐอาจมีการกำหนดไว้แตกต่างกัน อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีการริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายโดยประชาชนในเรื่องเดียวกันแต่มีผู้เสนอหลายกลุ่มและมาตรการที่เสนอนั้นก็มีความแตกต่างกันแต่ต่างก็ได้รับคะแนนเสียงข้างมากโดยผ่านการเห็นชอบจากประชาชนในการลงประชามติในกรณีเช่นนี้ข้อเสนอของกลุ่มที่จะได้นำไปใช้เป็นกฎหมาย คือ ข้อเสนอของกลุ่มที่ได้รับคะแนนเสียงในการได้รับความเห็นชอบจากประชาชนมากกว่าในการออกเสียงประชามติ

⁴⁰ วณิดา แสงสารพันธ์ . “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2543 , หน้า 30.

4) การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ในมาตรา 2 ว่าด้วยการออกเสียงลงคะแนนการริเริ่มและการถอดถอน หมวดที่ 8 การริเริ่ม

ก) การริเริ่มเป็นอำนาจของประชาชนในการเสนอกฎหมายและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตลอดจนการอนุมัติหรือไม่อนุมัติกฎหมาย (กฎหมายที่เสนอและรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม)

ข) การริเริ่มเกิดจากการนำเสนอต่อรัฐมนตรีแห่งมลรัฐซึ่งคำร้องขอที่แนบร่างกฎหมายหรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยคำร้องขอดังกล่าวนี้มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนอย่างน้อยเท่ากับ 5% ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้ไปออกเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งผู้ว่าการแห่งมลรัฐครั้งสุดท้าย ในกรณีที่เป็นการเสนอร่างกฎหมาย และ 8% ในกรณีที่เป็นการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ค) รัฐมนตรีแห่งมลรัฐเสนอการริเริ่ม (เสนอร่างกฎหมายหรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ) ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไป การเลือกตั้งในมลรัฐต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกาแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การเลือกตั้งทั่วไปและการเลือกตั้งพิเศษ

การเลือกตั้งทั่วไป ได้แก่ การเลือกตั้งที่จัดขึ้นเป็นประจำปีเพื่อการเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (สมาชิกสภานิติบัญญัติ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของมลรัฐ) และผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการของศาลแห่งมลรัฐ ซึ่งการเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ในการเลือกตั้งทั่วไปนี้ ยังจัดให้มีการออกเสียงประชามติ (Referendum) ในเรื่องต่าง ๆ อีกด้วย

ส่วนการเลือกตั้งพิเศษ ได้แก่ การเลือกตั้งที่จัดขึ้นเป็นพิเศษตามการร้องขอของฝ่ายนิติบัญญัติและของผู้ว่าการแห่งมลรัฐ ภายใน 130 วันเป็นอย่างน้อยภายหลังจากที่มีการประกาศว่าคำร้องขอ (ให้มีการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย) นั้นถูกต้องตามกฎหมาย

หรือมีการเสนอการริเริ่มให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งพิเศษ

ง) การริเริ่ม (เสนอร่างกฎหมาย) ที่มีวัตถุประสงค์หลายประการนั้นไม่อาจเสนอต่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้⁴¹

⁴¹ วีระ โลจายะ. การออกเสียงประชามติ . เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง 1. หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าสหรัฐแคลิฟอร์เนีย เป็นมลรัฐที่กระบวนการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด ในปี ค.ศ. 1990 ในเขตปกครองของมลรัฐแคลิฟอร์เนียมีการเสนอร่างกฎหมายให้ประชาชนพิจารณาเพื่อออกเสียงประชามติเกินกว่า 200 ร่างกฎหมาย คนที่มีการศึกษาดีและรับรู้ข้อมูลข่าวสารดีจำเป็นต้องใช้เวลาเกินกว่า 1 ชั่วโมงในการอ่านและทำความเข้าใจเพื่อตัดสินใจว่าจะออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างกฎหมายหนึ่งร่างกฎหมายใด

4.2.2 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment system)

ประเทศสหรัฐมีระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี มีกระบวนการในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งโดยเรียกว่า ระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment system) โดยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นกลไกที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและเป็นวิธีเดียวที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถถอดถอนฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่ง

สาเหตุที่จะกล่าวหาเพื่อให้มีการถอดถอนนั้น ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาจำกัดไว้เพียง 3 เหตุเท่านั้น⁴² คือ

ประการแรก ความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติ (treason) หมายถึง การก่อสงครามกับสหรัฐ หรือเข้าข้างศัตรูโดยให้ความช่วยเหลืออำนาจความสะดวก

ประการที่สอง ความผิดฐานรับสินบน (bribery)

ประการที่สาม ความผิดอาญาร้ายแรง (high crimes and misdemeanors) ซึ่งแบ่งออกได้ 3 ประเภท ดังนี้

(1) การใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเกินขอบเขตเพื่อทำให้นหน่วยงานอื่นของรัฐเสื่อมเสีย

(2) มีพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้องหรือขัดตามหน้าที่อย่างร้ายแรงและไม่ตรงตามจุดประสงค์ของตำแหน่ง

(3) ใช้อิทธิพลทางการเมืองเหนือพฤติกรรมในการดำเนินคดี

ระบบอิมพีชเมนต์เป็นเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่ง อันเนื่องมาจากการกระทำอันมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น กระบวนการอิมพีชเมนต์จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง

⁴² มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. พิมพ์ครั้งที่ 3 ,กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543, หน้า 505.

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ในมาตรา 2 ว่าด้วยการออกเสียงลงคะแนนการริเริ่มและการถอดถอน หมวดที่ 13 คำจำกัดความหมายของ “Recall”

ก) คำร้องขอให้ “ถอดถอน” ต้องแสดงเหตุผลที่สมควรจัดให้มีการกระบวนการ “ถอดถอน” และมีการมอบคำร้องขอให้ “ถอดถอน” ต่อรัฐมนตรีแห่งมลรัฐ

ข) ผู้ริเริ่มก่อนการให้คำร้องขอมีกำหนดระยะเวลา 160 วัน เพื่อรวบรวมการลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในคำร้องขอและส่งมอบคำร้องขอที่มีลายมือชื่อดังกล่าวต่อรัฐมนตรีแห่งมลรัฐ

ค) คำร้องขอให้ “ถอดถอน” ผู้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับการเลือกตั้งมาประชาชนทั่วทั้งมลรัฐต้องมีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงลายมือชื่อเป็นจำนวนเท่ากับ 12% ของยอดจำนวนผู้ออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายของการเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าว อนึ่งผู้ลงลายมือชื่อในคำร้องขอต้องประกอบด้วยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตการปกครอง “County” เดียวกันออกเสียงลงคะแนนอย่างน้อย 12% ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มาออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งครั้งก่อน

นอกจากนี้แล้วมีรัฐธรรมนูญของ 15 มลรัฐ ที่รับรองสิทธิของประชาชนที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการ ซึ่งเข้าสู่ตำแหน่งด้วยการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งนี้ด้วยการออกเสียงประชามติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งบุคคลดังกล่าว อย่างไรก็ตามจะมีการออกเสียงประชามติเพื่อการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของมลรัฐหรือตุลาการของศาลแห่งมลรัฐได้ ก็ต่อเมื่อมีประชาชนจำนวนหนึ่งใช้สิทธิริเริ่มร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ รัฐธรรมนูญจะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนของประชาชนผู้ริเริ่มร้องขอไว้ว่า จะต้องไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ เช่น ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าหรือร้อยละสิบ และประชาชนของมลรัฐมีสิทธิถอดถอนผู้มีอำนาจหน้าที่ของรัฐที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยมีกระบวนการวิธีที่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการ ไปออกเสียงลงคะแนนว่าจะถอดถอนบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ทั้งนี้โดยเงื่อนไขว่าคำร้องขอให้มีการดำเนินกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องมีประชาชนผู้มีสิทธิออก

กล่าวโดยสรุป ในเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่กล่าวมาในข้างต้นนั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการให้สิทธิประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมาย และการให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่ง จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในแต่ละประเทศหรือในบางเรื่องนั้นเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงและสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในบางเรื่องยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย อันได้แก่กระบวนการออกเสียงแสดงประชามติ โดยแต่ละประเทศจะมีรูปแบบการให้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากขึ้นน้อยแตกต่างกันไป ซึ่งจะต้องพิจารณาขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมของประชาชนและความเหมาะสมของแต่ละประเทศนั้น ๆ ด้วยเช่นกัน

⁴³ วีระ โฉมฉาย. การออกเสียงประชามติ . เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง 1. หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

บทที่ 3

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้น อำนาจอธิปไตยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพุทธศักราช 2475 อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศนั้นถือว่าพระมหากษัตริย์มีอำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศหรือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ต่อมาภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ในอดีตที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญของไทยมักจะมีบทบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย” ซึ่งมีผู้ตีความว่า เมื่อมาจากประชาชนก็แปลว่าไม่ใช่ของประชาชน อันทำให้ผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกเข้าไปไม่สนใจเสียงของประชาชน ดังนั้น จึงมีความพยายามเสนอแก้ไขเป็นว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” เพราะว่าเมื่อสิ่งนั้น ๆ เป็นของบุคคล บุคคลนั้นก็ย่อมมีสิทธิต่าง ๆ รวมทั้งสิทธิที่จะมอบให้ผู้อื่นนำไปใช้และบุคคลนั้นยังไม่ขาดจากความเป็นเจ้าของ อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนจากคำว่า “มาจาก” มาเป็นคำว่า “เป็นของ” ผลในทางกฎหมายแล้วมิได้มีความแตกต่างกันเลยสำหรับประเทศไทย เพราะต่างก็ถือกันมานับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ¹

มีประเด็นที่สามารถพิจารณาได้ว่าประเทศไทยจะถือทฤษฎีในข้อใดนั้น ในเบื้องต้นเห็นว่าประเทศไทยใช้ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ โดยพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 3 ที่มีบทบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และมาตรา 149 บัญญัติไว้ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนชาวไทย” โดยผู้แทนราษฎรไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของประชาชนแห่งเขตเลือกตั้งของตนและไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของเขตเลือกตั้งนั้น แต่ถือว่าเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วก็เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ ดังจะเห็นได้ต่อไปนี้

¹ มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. พิมพ์ครั้งที่ 3 , กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543, หน้า 20.

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 3 ที่มีบทบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”²

จะเห็นได้ว่า นอกจากประชาชนจะสามารถใช้อำนาจอธิปไตยโดยอ้อม คือ ผ่านองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล แล้วประชาชนยังมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงอย่างน้อย 3 ประการ คือ

(ก) สิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน³

(ข) สิทธิในการออกเสียงแสดงประชามติในข้อปรีกษาหารือที่คณะรัฐมนตรีขอคำปรึกษา⁴

(ค) สิทธิในการริเริ่มเสนอขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน⁵

2) การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญในการให้ประชาชนได้แสดงสิทธิของความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย มีการเลือกตั้งทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

3) ผู้แทนราษฎรไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของประชาชนแห่งเขตเลือกตั้งของตนและไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของเขตเลือกตั้งนั้น แต่ถือว่าเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วก็เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 149 บัญญัติไว้ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนร่วมของประชาชนชาวไทย”

4) การออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นหน้าที่ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 68 วรรคแรกบัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง”

กล่าวโดยทั่วไปการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่ผ่านมาในอดีตของประเทศไทยนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังอยู่ในสภาพที่ไม่มีบทบาทเท่าที่ควรอาจเป็นเพราะระบบการเมือง แต่ในสภาพปัจจุบันได้มีการปฏิรูปการเมืองไทยโดยสาระสำคัญที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2540 ได้มีการเปลี่ยนแปลงใน

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 3

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 170

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 214

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 304

1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในสังคมไทย ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองพุทธศักราช 2475 จนกระทั่งถึงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 นั้นจะเห็นได้ว่า ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยผ่านการเลือกตั้งน้อยครั้งมาก เนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเมืองที่ถูกครอบงำด้วยรัฐบาลอำนาจนิยมทางทหารมาโดยตลอด พัฒนาการทางการเมืองโดยระบบตัวแทนจากประชาชนต้องสะดุดหยุดอยู่เป็นช่วง ๆ ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ไม่เป็นทางการ เช่น การชุมนุมประท้วงมีอยู่เหมือนกันแต่มีความหมายแตกต่างจากปัจจุบัน การชุมนุมประท้วงที่เกิดขึ้นมักเป็นการรวมกันเพื่อร้องทุกข์ ขอความช่วยเหลือจากข้าราชการและนักการเมือง เพื่อร้องทุกข์ต่อผู้มีสถานะทางสังคมที่มีตำแหน่งสูงกว่าหรือมีอำนาจเหนือกว่าผู้ที่ทำให้เดือดร้อนเพื่อให้ลงมาช่วยเหลือประชาชน⁶ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางขึ้น หลังจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม เดินทางกลับมาจากดูตัวอย่างการเมืองในอารยประเทศในปี พ.ศ. 2498 แต่ก็ปรากฏว่ามีการใช้การชุมนุมและจำนวนผู้ชุมนุมเป็น “มติดมหาชน” เพื่อแสดงการสนับสนุนบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีหลายครั้ง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยกลุ่มปัญญาชน นิสิต นักศึกษาเริ่มมีมากขึ้น เช่น การคัดค้านการเลือกตั้งทุจริต เป็นต้น อำนาจเบ็ดเสร็จของนายกรัฐมนตรี ตามประกาศคณะปฏิวัติในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำให้พฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการโดยเฉพาะการประท้วงต่อต้านเผชิญหน้ากับอำนาจรัฐหายไป จนกระทั่งถึงรัฐบาลยุคจอมพลถนอม กิตติขจร, จอมพลประภาส

⁶ ประภาส ปิ่นตอกแต่ง. การเมืองบนท้องถนน : 99 วันสมัชชาคนจนและประวัติศาสตร์การชุมนุมประท้วงในสังคมไทย . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ต้นตำรับ, 2541, หน้า 13.

การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการชุมนุมประท้วงมาในรูปของการกดดันและร้องขอจำนวนมาก ช่วงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ถึงเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เพราะอำนาจการเมืองเปลี่ยนมาสู่รัฐบาลพลเรือน และสังคมไทยเปิดกว้างมากขึ้นทำให้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนแพร่หลายกว้างขวาง บรรยากาศทางการเมืองเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น มีการชุมนุมเรียกร้องมากมายทั้งในเมืองและชนบทเกิดกลุ่มผลประโยชน์จำนวนมาก⁷ รัฐบาลอำนาจนิยมหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ได้จำกัดสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวทางการเมืองของประชาชน โดยผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนถูกจำกัดโดยอำนาจรัฐอีกครั้ง

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2521 จากรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มาถึงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แม้ผู้นำการเมืองจะมีได้มาจากการเลือกตั้ง แต่สภาพของสังคมในขณะนั้นประกอบกับการประกาศใช้คำสั่ง 66/2523 และการยกเลิกกฎอัยการศึก ทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยการชุมนุมประท้วงกว้างขวางขึ้น เช่น การเคลื่อนไหวในประเด็นเศรษฐกิจ การคัดค้านราคาน้ำตาลแพง และมีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับประชาธิปไตยต่าง ๆ ด้วย เช่น มีการรวมตัวกันระหว่างนิสิต นักศึกษา นักวิชาการ ฯลฯ เป็น “สมัชชาประชาชนไทย” การคัดค้านการต่อเวลาในการเป็นนายกรัฐมนตรีให้แก่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ การคัดค้านยึดอาชญากรรมเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2521⁸

สังคมไทยในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นต้นมาถึงช่วงเวลาก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 เริ่มมีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น อันเป็นผลพวงของนโยบายการเร่งรัดพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัยแบบทุนนิยม การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยการชุมนุมประท้วง เรียกร้องต่อรัฐและความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ด้วยตนเอง เพื่อแย่งชิงโอกาสในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเกิดขึ้นมากมาย เช่น ความขัดแย้งในการสร้างเขื่อนระหว่างฝ่ายสนับสนุนกับฝ่ายคัดค้าน มีการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานต่าง ๆ ในส่วนของชาวนบพมีการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาค่าที่ดินทำกินบ่อยครั้ง มีกลุ่มกดดันเกิดขึ้น กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่รวมตัวกันเป็นคณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ

⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 21-24.

⁸ เรื่องเดียวกัน , หน้า 28.

1.1 ความเป็นมาของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในอดีต

ความเป็นมาของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบการเมืองของประเทศไทย นับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ในการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้น ได้มีการเริ่มต้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบการเมืองของประเทศไทย โดยพิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2492 นั้นเป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นโดยองค์กรที่เรียกว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” เป็นครั้งแรกของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2490 วุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่รัฐสภา (ตามบทเฉพาะกาล มาตรา 96) ได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 (ฉบับที่ 2) โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 95 ทวิ กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เสนอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้น โดยวิธีการให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมาทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้น ได้รับการกล่าวว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับการร่างมาเป็นอย่างดีฉบับหนึ่งของไทย มีเนื้อหาที่เป็นประชาธิปไตยและได้วางหลักการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง วางหลักการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง วางหลักการปกครองระบบรัฐสภา และวางหลักการไม่ให้ฝ่ายบริหารเข้าครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกวุฒิสภา นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติในเรื่อง

⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 28.

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ได้รับอิทธิพลจากร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นหลักสำคัญในการร่างประกอบกับสถานการณ์ในขณะร่างนั้น ได้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต่าง ๆ เกิดขึ้น ประชาชนขาดหลักประกัน จึงได้บัญญัติไว้อย่างกว้างขวาง โดยมีการบัญญัติรับรองสิทธิที่สำคัญ ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิในการพูด เขียน พิมพ์ สิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ สิทธิออกเสียงแสดงประชามติ เป็นต้น ในเรื่องการรับรองสิทธิเสรีภาพนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แยกการรับรองออกเป็นหลายมาตรา โดยเพิ่มการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวางและการมีส่วนร่วมทาง การเมืองของประชาชน ซึ่งสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เป็นครั้งแรกที่สำคัญ ได้แก่ สิทธิในการออกเสียงประชามติ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นควรให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติเท่านั้น เป็นต้น บทบัญญัติที่กล่าวมาเป็นบทบัญญัติที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นครั้งแรก ได้มีการนำไปเป็นแบบอย่างในการบัญญัติรัฐธรรมนูญในยุคต่อมาและเป็นแบบอย่างสำคัญของการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เนื้อหาสาระโดยรวมมีความมุ่งหมายให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศเพื่อใช้ในการควบคุมการใช้ อำนาจของรัฐ ไม่ให้ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและได้กำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพิ่มเติมมากกว่ารัฐธรรมนูญที่ผ่านมา โดยได้บัญญัติถึงสิทธิในทางแพ่งและทางการเมืองรวมทั้งสิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการออกแบบ โครงสร้าง และกลไกของสถาบันตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ขึ้น ให้มีความทันสมัยโดยอาศัย แนวทางรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) เช่น การปรับปรุงระบบรัฐสภา การสร้างองค์กร ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น เป็นต้น นับเป็นแบบอย่างของรัฐธรรมนูญที่บรรจุหลักการ ประชาธิปไตยอย่างคึกคักนับหนึ่งอันเป็นผลสะท้อนถึงลักษณะของอำนาจในขณะที่มีการร่าง ซึ่งจากการศึกษาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกับการบังคับใช้ในสภาพความเป็นจริงแล้ว ปรากฏว่า ไม่มีความเป็นไปตามความมุ่งหมายของเจตนารมณ์หลายประการ และเนื่องจากความขัดแย้ง

¹⁰ มุกดา เอนกผลาภิกข.“รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง:ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2492” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542, หน้า 2.

ดังนั้น ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2517 จึงได้มีการนำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2492 มาเป็นต้นแบบในการร่าง และได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้มีความเป็นประชาธิปไตยและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น โดยออกแบบโครงสร้างและกลไกของสถาบันตามรัฐธรรมนูญใหม่หลายประการ จากสภาพบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีหลักเกณฑ์จำนวนมากในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ปรากฏว่าในทางปฏิบัติประชาชนขาดช่องทางที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองกับการใช้รัฐธรรมนูญโดยตรง เช่น สิทธิในการเสนอว่าพระราชบัญญัติใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ ต่อตุลาการรัฐธรรมนูญ สิทธิในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือสิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย อย่างไรก็ตามปรากฏได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2534 ถูกสร้างขึ้นโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงไม่ค่อยจะเป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลเป็นการอำนวยความสะดวกครอบครองอำนาจต่อจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวหลายครั้งเพื่อให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 นั้น จะเห็นได้ว่าการรับรองสิทธิและเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง โดยมุ่งเน้นถึงการขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพใหม่ ๆ ให้กว้างขวางขึ้น รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการประชาคมติต่อร่างรัฐธรรมนูญ หากแต่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขชัดเจนว่าจะต้องจัดให้มีการประชาคมติขึ้น ในกรณีที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ ในการนี้ประธานรัฐสภาจะเป็นผู้ดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ออกให้ประชาชนทำการลงประชามติ ซึ่งหากประชาชนส่วนใหญ่เห็นชอบด้วยจะมีผลให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป แต่หากประชาชนไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็ป็นอันตกไป ซึ่งการทำประชาคมติตามบทบัญญัติดังกล่าวก็มิได้เกิดขึ้นอีกเช่นกัน เพราะรัฐสภาในเวลานั้นได้เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย

การออกเสียงประชามติในประเทศไทยก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 การทำประชามติปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มีลักษณะเป็นการขอประชามติจากประชาชนในการ แก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ และได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาอีกรวม 3 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2511 , รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2517 , รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 5) พุทธศักราช 2539 การทำประชามติที่กำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับ ดังกล่าว มีลักษณะเป็นการขอประชามติจากประชาชน ในกรณีที่ทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพียงกรณีเดียวเท่านั้น โดยการทำประชามติตามรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับแรก (ฉบับ พ.ศ. 2492 , ฉบับ พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2517) มีหลักเกณฑ์คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ กำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีพระราชอำนาจแต่ผู้เดียวในการเสนอให้มีการประชามติ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการทำประชามติดังกล่าวไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทยเลย เนื่องจากรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับนั้น ไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และประกอบกับมีระยะเวลาบังคับใช้สั้นเพราะต้องถูกยกเลิกไปโดยการปฏิวัติรัฐประหารทั้งสิ้น

1.2 ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในอดีต

สำหรับประเทศไทยนับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 มาจนถึงปัจจุบัน มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเฉพาะในช่วงที่ใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับถาวรและยังอาจแบ่งได้เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบเต็มใบ กับการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบครึ่งใบ กล่าวคือถ้าผู้แทนราษฎรมีอำนาจเต็มที่ก็จะเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยเต็มใบ แต่ถ้าทหารมีอำนาจด้วยก็จะเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ ในช่วงเวลาที่เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเต็มใบหรือครึ่งใบนั้น ก็เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนราษฎรที่ประชาชนไม่มีอำนาจใด ๆ หรือไม่มีการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนอกจากตอนที่มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเท่านั้น เมื่อ

¹¹ คณะวิจัยโครงการการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน , ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2544 , หน้า 54.

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทยที่ผ่านมา มีสภาพหยุดชะงักในขั้นตอนของการพัฒนาไปสู่เป้าหมายของอุดมการณ์การปกครองแบบประชาธิปไตยตลอดมา ความไม่ต่อเนื่องดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นวัฏจักร กล่าวคือ เมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรก็จะมีการเลือกตั้ง ซึ่งมีการเลือกตั้งแล้วก็มีการจัดตั้งรัฐบาล เมื่อมีรัฐบาลก็จะเกิดวิกฤตการณ์ในสภาหรือวิกฤตศรัทธาขึ้น เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ขึ้นก็จะนำไปสู่การปฏิวัติหรือรัฐประหารหรือการปฏิรูป หลังจากได้มีการ ปฏิวัติหรือรัฐประหารก็จะมีรัฐบาลของคณะดังกล่าวยึดอำนาจรัฐธรรมนูญชั่วคราว และสิ่งที่ตามมาคือการเรียกร้องรัฐธรรมนูญ การกบฏ และการต่อต้านขึ้น ก็จะนำกลับมาสู่การมีรัฐธรรมนูญ ลักษณะดังกล่าวอาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นวงจรอุบาทว์ทางการเมือง¹² ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงความด้อยพัฒนาของการสร้างสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตย กล่าวอย่างเป็นรูปธรรมลักษณะของการเมืองไทยมักจะมีลักษณะ ดังนี้ เดือนที่ 1 – 3 เตรียมการเลือกตั้ง มีการโจมตี ค่าทอ ชื้อเสียง ใช้อิทธิพลทำลายคู่แข่ง เดือนที่ 4 จัดตั้งรัฐบาลแก่งแย่งแบ่งโควตารัฐมนตรี เปิดสภาผู้แทนราษฎร เดือนที่ 5 – 6 ดำเนินการบริหารประเทศ แบ่งงาน

¹² อมร จันทรสมบูรณ์ . วันเลือกตั้ง: “บทสุดท้าย” หรือ “บทเริ่มต้น” ของพลังประชาธิปไตย ในรวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2535, หน้า 68.

¹³ คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์. แผนพัฒนาการเมืองไทย . กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ , 2535 , หน้า 4.

ทั้งนี้เพราะการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทุกครั้ง จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรและยุบพรรคการเมือง และนักการเมืองก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางพอ นักการเมืองมักถูกตั้งข้อรังเกียจจากฝ่ายข้าราชการว่าไม่มีความรู้ความสามารถ มุ่งแต่จะกอบโกยผลประโยชน์ส่วนตัว ไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนร่วม สิ่งเหล่านี้ทำให้ภาพพจน์ของนักการเมืองและพรรคการเมืองไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม ลักษณะดังกล่าวจึงส่งผลให้ระบอบประชาธิปไตยในระบบการเมืองไม่พัฒนาก้าวหน้า และในหลาย ๆ กรณีกลับเป็นการถดถอยอย่างมาก¹⁶ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เพราะการเมืองที่ผ่านมาในอดีตมักเป็นเรื่องของนักการเมืองเท่านั้น ซึ่งสะท้อนออกมาในรูปของความรุนแรงของการใช้กำลังอำนาจ เพื่อเปลี่ยนผู้มีอำนาจทางการเมืองในรูปของความล้าหลังในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และการด้อยคุณภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในด้านคุณธรรม ความซื่อสัตย์และจริยธรรมทางการเมือง ขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่สาธารณะและตำแหน่งที่ตนได้

¹⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช . ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา 2538 , หน้า 135.

¹⁵ สมคิด ศรีสังคม. การปฏิรูปทางการเมืองกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540, หน้า 75.

¹⁶ พรศักดิ์ ฝ่องแผ้ว. การทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ได้รับการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ : กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2543, หน้า 17.

ปัญหาบางประการของระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาโดยย่อ มีลักษณะดังนี้¹⁷

(1) ทหารมีบทบาททางการเมืองมากเกินไป ด้วยวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยทหารกลุ่มต่าง ๆ ผลัดกันมายึดอำนาจครองบ้านครองเมือง

(2) พรรคการเมืองยังไม่ก่อตัวเป็นสถาบันที่มั่นคง แม้จะมีพรรคการเมืองมาตั้งแต่ พ.ศ. 2488 แต่เป็นพรรคที่ไม่มีฐานมวลชนระดับรากเหง้ามาตั้งแต่ระดับท้องถิ่น มีพรรคมากเกินไปพรรคใหญ่ ๆ ส่วนมากเป็นพรรคที่ทหารหนุนหลังอยู่ เมื่อพรรคการเมืองไม่มีความมั่นคง สถาบันรัฐสภา และการบริหารประเทศก็พลอยคลอนแคลนไปด้วย

(3) ความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนมีน้อย สืบเนื่องมาจากความอ่อนแอและล้าหลังของคนชนชั้นกลาง ประชาชนระดับผู้ใช้แรงงาน และนักศึกษา แม้จะมีบทบาทสำคัญแต่ก็เป็นเพียงขบวนการเฉพาะครั้งคราวเพื่อผลประโยชน์ระยะสั้น เป็นปฏิกริยาแสดงออกของอารมณ์เท่านั้น

(4) สถาบันทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง สภาผู้แทนราษฎรรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง (ส่วนใหญ่) ยังไม่ได้รับการยอมรับและสนับสนุนโดยประชาชนทุกระดับชั้นอย่างเต็มที่ จึงอ่อนแอและขาดความเป็นสถาบัน

(5) องค์กรเอกชนที่จะทำหน้าที่เป็นกลุ่มพลังสร้างสรรค์ และส่งเสริมอุดมการณ์ รวมทั้งกระบวนการประชาธิปไตยมีไม่มากพัฒนาล่าช้าและมักไม่ถูกทิศทาง

อาจจะสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของไทยยังมีปัญหาสำคัญที่ควรแก้ไข¹⁸ ดังนี้คือ ประชาชนส่วนมากไม่มีความเข้าใจ และความซาบซึ้งในอุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย จะต้องปลูกฝังอุดมการณ์และให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง อีกทั้งรัฐธรรมนูญไทยไม่มีความศักดิ์สิทธิ์และไม่ได้เป็นของประชาชน จึงถูกเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ จึงทำให้ การปกครองมีลักษณะรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมากเกินไป ยังไม่มีการกระจายอำนาจเท่าที่ควร โดยระบอบประชาธิปไตยของไทยยังต้องพึ่งสถาบันรัฐธรรมนูญ

¹⁷ คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์. แผนพัฒนาการเมืองไทย . กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ, 2535, หน้า 8 - 9.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน , หน้า 9.

ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่ขาดความสอดคล้องกับกระบวนการประชาธิปไตยที่มีอยู่และพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนยังคงมีสภาพการณ์ที่ไม่พึงประสงค์หลายประการ เช่น ประชาชนถูกปลูกฝังทางความคิดมาเป็นเวลานานว่าการเมืองเป็นสิ่งที่เลวร้าย ประชาชนในสังคมเกิดความเบื่อหน่ายระบบการเมือง ยิ่งระบบการเมืองของประเทศไทยอยู่ในลักษณะรัฐบาลผสมหลายพรรคมีเรื่องขัดแย้งและขัดผลประโยชน์อยู่เสมอ ยิ่งทำให้ประชาชนเบื่อหน่ายมากขึ้น ประชาชนในสังคมไม่รู้ว่าการเมืองมีผลดีหรือผลเสียต่อตนเองอย่างไร ไม่เห็นความสำคัญของระบบการเมืองที่จะส่งผลต่อชีวิตตนเองหรือต่อครอบครัว และชุมชนที่ประชาชนอาศัยอยู่ ความด้อยโอกาสทางการศึกษาของประชาชนในสังคม ทำให้ประชาชนไม่เข้าใจในระบบการเมืองไม่รู้ว่าตนเองสามารถที่จะใช้สิทธิ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ประกอบกับสภาพสังคมทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปสู่วิถีชีวิตของประชาชนที่มีแต่การแข่งขันทางเศรษฐกิจสูง ทำให้ประชาชนจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดิ้นรนเพื่อความเป็นอยู่ในการใช้ชีวิตประจำวันมากกว่าสนใจในเรื่องทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่ผ่านมาของประเทศไทย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังอยู่ในสภาพที่ไม่มีบทบาทเท่าที่ควร อาจเป็นเพราะระบบการเมืองที่กล่าวมาในข้างต้น

2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

สามารถกล่าวโดยรวมได้ว่าสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมการใช้อำนาจอธิปไตยหรือสร้างเจตน์จำนงทางการเมือง ได้แก่ สิทธิเลือกตั้ง สิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการตั้งพรรคการเมือง สิทธิมีส่วนร่วมอื่นที่อยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยทางตรงในระดับประเทศ และการมีส่วนร่วมที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยทางตรงในระดับท้องถิ่น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองและการตัดสินใจระดับต่าง ๆ มากขึ้น มิใช่มีสิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งและสิทธิในการตั้งพรรคการเมืองเท่านั้นจึงจะมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ในปัจจุบันการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนในรูปแบบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญมีลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนดังนี้

2.1 ลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตย

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 76 ว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยทุกระดับ” จะเห็นได้ว่าเป็นการปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลต่อพัฒนาการทางการเมืองของประเทศไทยอย่างสำคัญ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้แสดงถึงเจตนารมณ์ที่สำคัญว่าประชาธิปไตย มิใช่ระบอบการปกครองที่ประชาชนได้ทำการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปใช้อำนาจในรัฐสภาแทนเท่านั้น แต่ประชาชนต้องมีโอกาสที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยได้ด้วย จึงจะถือได้ว่าเป็นความหมายของการที่ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดที่แท้จริง

ลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน สำหรับระบอบประชาธิปไตยนั้น สามารถจะพิจารณาได้จากระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนและลักษณะที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน กล่าวคือ การควบคุมยังสามรถที่พอจะเป็นของประชาชน ขอบเขตของการมีผู้แทนประชาชนโดยทั่วไปต้องมีสิทธิที่จะมีตัวแทน สิทธิในการเลือกตั้งจะไม่เป็นของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งและพื้นฐานของประชาชนต้องได้รับการประกันเท่าเทียมกัน โดยทั่วไปที่ผ่านมาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังอยู่ในสภาพที่ไม่มีบทบาทเท่าที่ควร แต่ในปัจจุบันวัฒนธรรมทางการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้มีบทบาทมากยิ่งขึ้นทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น สำหรับลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในการใช้อำนาจอธิปไตยในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จะเป็นการมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยทางตรงหรือไม่เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่จะทำการศึกษาต่อไป เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่กล่าวมานั้นจะเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงอย่างแท้จริงหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบถึงการให้สิทธิแก่ประชาชนดังกล่าว

ด้วยกรอบการจำแนกประเภทสิทธิเสรีภาพของประชาชน เราสามารถแยกประเภทสิทธิเสรีภาพเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเมือง หรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ดังตารางแสดงดังนี้

สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนหรือสิทธิมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยหรือสร้างเจตจำนงทางการเมือง	สิทธิ		มาตรา
	สิทธิเลือกตั้ง	สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	มาตรา 104 กับ 105
		สิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา	มาตรา 123 กับ 124
	สิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง	สิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	มาตรา 107
		สิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา	มาตรา 125
	สิทธิในการตั้งพรรคการเมือง		มาตรา 47
	สิทธิมีส่วนร่วมอื่นที่อยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพ	สิทธิชุมนุม	มาตรา 46
		สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและคุ้มครองสิ่งแวดล้อม	มาตรา 56
		สิทธิประชาธิปไตย	มาตรา 59
		สิทธิต่อต้านรัฐประหารโดยสันติวิธี	มาตรา 65
	การมีส่วนร่วมที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยทางตรงในระดับประเทศ	การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน	มาตรา 170
		ประชามติ	มาตรา 214
		การร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	มาตรา 304
	การมีส่วนร่วมที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยทางตรงในระดับท้องถิ่น	การลงคะแนนถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น	มาตรา 286
		การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น	มาตรา 287

อาจจะกล่าวได้ว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เป็นรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเภท คือ ประชาธิปไตยทางตรงระดับประเทศ ได้แก่ การเสนอร่างกฎหมายตามมาตรา 170, การออกเสียงประชามติตามมาตรา 214 และการเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 304 และประชาธิปไตยทางตรงระดับท้องถิ่น ได้แก่ การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามมาตรา 286 และการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา 287

2.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตย

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตย อาจกล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบหรือระบบที่ทำให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองหรือร่วมใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยโดยตรงไม่มีในรัฐหรือในประเทศใด มีแต่การใช้ประชาธิปไตยทางตรงควบคู่กับประชาธิปไตยแบบผู้แทน การปกครองที่มีประชาธิปไตยแบบผู้แทนควบคู่กับประชาธิปไตยทางตรง บางครั้งเรียกว่าเป็นการปกครองกึ่งโดยตรง รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงนั้น อาจกล่าวได้ว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เป็นรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเภท คือ ประชาธิปไตยทางตรงระดับประเทศ ได้แก่ การเสนอร่างกฎหมายตามมาตรา 170, การออกเสียงประชามติตามมาตรา 214 และการเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 304 และประชาธิปไตยทางตรงระดับท้องถิ่น ได้แก่ การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามมาตรา 286 และการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา 287

ทั้งนี้ส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น ได้ขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในกระบวนการบริหารและการเมืองอย่างกว้างขวาง เช่น สิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางการเมืองการปกครองอันจะมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน¹⁹ การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ²⁰ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย²¹ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่า กิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติได้²² และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภา²³ มีมติถอด

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 60.

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 76..

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 170.

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 214.

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 304.

3 การปฏิรูปการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คือ การปฏิรูปการเมืองเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้ดีขึ้นให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นำไปสู่การแก้ปัญหาของระบอบการเมืองจึงเป็นเจตนารมณ์หลักของการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 ขึ้น ดังที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ซึ่งก่อตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญว่าเหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ คือ “โดยเหตุที่เป็นการสมควรให้มีวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมืองโดยให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหลายสาขาอาชีพ เป็นองค์กรในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงประชามติได้ด้วย ทั้งนี้ โดยยังคงรักษาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ตลอดไป จึงจำเป็นต้องตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้”²⁴

นอกจากนั้น ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้เน้นการปฏิรูปทางการเมืองดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญมีความว่า “โดยที่ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาเป็นเวลากว่าหกสิบปีแล้ว ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้มีการยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลายครั้ง แสดงว่ารัฐธรรมนูญย่อมเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสมแห่งกาลเวลาและสถานการณ์

²⁴ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว .การทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ได้รับการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ : กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ,หน้า 61.

²⁵ เหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539.

จากเหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 และคำปรารภในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ย่อมแสดงถึงเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญได้ดีว่า มีจุดมุ่งหมายให้เกิดการปฏิรูปการเมืองขึ้นโดยเน้นหลัก 3 ประการ คือ ประการแรก การขยายสิทธิ เสรีภาพ และส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง ประการที่สอง การเพิ่มการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐโดยประชาชนเพื่อให้เกิดความสุจริต และโปร่งใสในระบอบการเมือง และประการที่สาม การทำให้ระบอบการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันตามหมวด 12 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ได้สำเร็จลุล่วงภายในระยะเวลาที่กำหนดและได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยไม่ต้องมีการนำมาเสนอให้ประชาชน

²⁶ คำปรารภในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

ถึงแม้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในฉบับปัจจุบันมีอยู่หลายมาตรา นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมด้านวิธีการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญยังให้สิทธิโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อีกหลายประการที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ไม่เคยระบุไว้ สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน 5 ประการ²⁷ที่สำคัญตามระดับความเข้มข้น ดังนี้

- (1) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ความเป็นไปของการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการมากขึ้น
- (2) ให้ประชาชนมีสิทธิร่วมคิดกับองค์กรทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้น
- (3) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกับองค์กรของรัฐในบางเรื่อง
- (4) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการลงมือกระทำบางสิ่งบางอย่างร่วมกับองค์กรของรัฐที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้น
- (5) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐทั้งฝ่ายการเมืองและราชการประจำ

อย่างไรก็ตาม หลังจากได้มีการปฏิรูปการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการมีส่วนร่วมในเรื่องอื่น ๆ ของประชาชน ในปัจจุบันรูปแบบ

²⁷ มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542, หน้า 23.

²⁸ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. รายงานการวิจัยเรื่องการทำให้งบฏบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ : กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2543, หน้า 61.

²⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ . รัฐธรรมนูญน่ารู้. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542 , หน้า 61.

ดังนั้น วิทยานิพนธ์นี้จะมุ่งพิจารณาในการศึกษาเฉพาะการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยทางตรงในระดับประเทศ คือ การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน³⁰ (Initiative Process) และการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง³¹ (Recall) เท่านั้น ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้คือ

3.1 การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน

การใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ทาง คือ อำนาจอธิปไตยบริหาร อำนาจอธิปไตยนิติบัญญัติ และ อำนาจอธิปไตยตุลาการ การใช้อำนาจอธิปไตยนิติบัญญัติโดยการออกกฎหมายเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด เพราะมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนทั่วประเทศ ซึ่งกฎหมายบางฉบับมีผลคุ้มครองประโยชน์ประชาชนบางกลุ่มในสังคม แต่ในขณะเดียวกันอาจมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของประชาชนอีกบางกลุ่มในสังคมได้เช่นเดียวกัน ในอีกด้านหนึ่งการเกิดขึ้นหรือมีอยู่ของกฎหมายบางเรื่องอาจมีความสำคัญและจำเป็นมากต่อการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม ประชาชนจึงควรจะมีโอกาสในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายด้วย หากกระบวนการนิติบัญญัติที่มีอยู่ตามปกติโดยทางผู้แทนไม่สามารถออกกฎหมายที่ตรงกับปัญหาความต้องการหรือเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน เดิมทีผ่านมานั้นการเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาทำได้โดยที่ผู้เสนอจะต้องเป็นคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 , มาตรา 170.

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 , มาตรา 304.

ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้ในมาตรา 170 โดยมี
 ความว่า

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้
 รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมายัง

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 จึงเป็นกฎหมายที่
 ขยายความในรัฐธรรมนูญด้วยการวางหลักเกณฑ์และวิธีการของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายดังที่
 บัญญัติไว้ในมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทยในฉบับปัจจุบัน

โดยรูปแบบของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยการ
 เข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้ขยายความรูปแบบของร่างกฎหมายที่เสนอประกอบคำขอให้
 รัฐสภาพิจารณาไว้ในมาตรา 5 ดังนี้ คือ³²

(1) ร่างกฎหมายที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาจะต้องจัดทำในรูปแบบของร่าง
 พระราชบัญญัติซึ่งต้องมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชาวไทย
 หรือหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(2) จะต้องมิบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอกฎหมาย

(3) จะต้องมิบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความ
 ประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด

(4) จะต้องมิหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

(5) อาจจัดทำบันทึกสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนด
 หลักการในแต่ละบทบัญญัติของกฎหมายที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละ
 มาตราได้

³² นันทวัฒน์ บรมานันท์. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
 พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542, หน้า 40.

ที่ผ่านมากฎหมายมากมายที่นอกจากจะไม่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการที่แท้จริงของประชาชนแล้วยังมีผลไปลดรอนสิทธิโอกาสหลาย ๆ เรื่องของประชาชนด้วย เช่น ประกาศคณะปฏิวัติต่าง ๆ หรือกฎหมายบางเรื่องที่ให้ประโยชน์กับคนบางกลุ่ม ในขณะที่คนอื่นบางกลุ่มอาจจะต้องสูญเสียประโยชน์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 จึงกำหนดให้ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วมได้โดยตรง โดยการมีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ ดังที่บัญญัติในมาตรา 170 ให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 คือ กฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของชาวไทย และหมวด 5 กฎหมายที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งแสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องคุ้มครองและให้โอกาสตามความหมายของการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้ในมาตรา 170 โดยกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชาวไทยและกฎหมายเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้นั้น เพราะวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดสิทธิดังกล่าวไว้ก็เป็นไปเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตนเองมากยิ่งขึ้น ซึ่งทำให้ประชาชนมีความสนใจในการเข้าชื่อและจัดทำร่างกฎหมายเพื่อส่งเสริมให้รัฐสภาพิจารณา ในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน อาจเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายกันเอง³³ หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ 100 คนขึ้นไปอาจขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อและเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาก็ได้ โดยจัดทำร่างพระราชบัญญัติและคำร้องขอส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง³⁴ เมื่อประธานรัฐสภาได้รับเรื่องดังกล่าวแล้ว ประธานรัฐสภาต้องพิจารณาตรวจสอบว่าการเข้าชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นถูกต้องครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้หรือไม่³⁵ หากเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้วให้นำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

³³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาตรา 7.

³⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาตรา 9.

³⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาตรา 8 และมาตรา 14.

อย่างไรก็ตาม นับว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิเสนอกฎหมายบางประเภทได้ ตรงตามมาตรา 170³⁶ การเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน เพื่อขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายได้เป็นหลักการใหม่เป็นไปตามเจตนารมณ์เพื่อตอกย้ำถึงความสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้คำว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” มีความหมายและเป็นจริงมากขึ้น อย่างไรก็ตามการให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา 170 ไม่ใช่ว่าจะกระทำได้เลยโดยไม่มีข้อจำกัด หรือทำกันได้ง่าย ๆ เพราะการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนนี้ต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติเสนอไปด้วย นอกจากนั้นยังเสนอได้เฉพาะกฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น หมวดอื่น ๆ เสนอไม่ได้ และการจะผ่านการพิจารณาเป็นกฎหมายหรือไม่นั้นก็อยู่ที่รัฐสภา³⁷ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดวิธีพิจารณาร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน เข้าชื่อกันเสนอให้รัฐสภาพิจารณาไว้เป็นพิเศษ ดังนั้น การพิจารณาร่างกฎหมายประเภทดังกล่าวของ รัฐสภาจึงเป็นไปตามกระบวนการปกติของรัฐสภาดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ หลายมาตรา สรุปได้ดังนี้ คือ จะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรและโดยวุฒิสภา³⁸ แม้จะยังมีใช้ประชาธิปไตยทางตรงอย่างแท้จริงเพราะจะต้องขอให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติกฎหมาย แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาการทางการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยในระดับสูงของการเมืองประเทศไทย เป็นการปฏิรูปการเมืองที่เจตนาให้เกิดการเมืองภาคประชาชนหรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

³⁷ วิชัย ต้นศิริ. **ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : วิ. เจ. พรินต์ติ้ง, 2543, หน้า 132.

³⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์. **สาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542**, หน้า 45.

3.2 การริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

นับเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2540 ได้ให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง เพราะในอดีตที่ผ่านมาไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยกำหนดให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยวุฒิสภา หากผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงคนใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติหรือส่อไปในทางทุจริต ทั้งนี้ในกรณีที่วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงผู้ใดออกจากตำแหน่ง ผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใด ๆ ในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี มติของวุฒิสภาถือเป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอนถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง³⁹ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งไว้ในมาตรา 303 ถึง มาตรา 307 โดยในส่วนของอำนาจของประชาชน ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอนถอนบุคคลระดับสูงต่าง ๆ อาทิ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงให้ออกจากตำแหน่งได้

ทั้งนี้ ความผิดที่จะสามารถนำไปใช้เพื่อการถอดถอนจากตำแหน่งได้นั้น จะต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจนและข้อกล่าวหาไม่ซ้ำข้อกล่าวหาทั่ว ๆ ไป จะต้องเป็นข้อกล่าวหาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งประกอบไปด้วยการระบุข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่อไปนี้⁴⁰ คือ

(1) ต้องระบุข้อเท็จจริงหรือมีพฤติการณ์ ที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลดังกล่าวร้ายแรงผิดปกติ หรือ

³⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิ.เจ.พรินติ้ง, 2544, หน้า 196.

⁴⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รัฐธรรมนูญน่ารู้. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542, หน้า 73.

(2) ต้องระบุข้อเท็จจริงหรือมีพฤติการณ์ ที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลดังกล่าวใช้อำนาจส่อไปในทางทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือ

(3) ต้องระบุข้อเท็จจริงหรือมีพฤติการณ์ ที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลดังกล่าวใช้อำนาจส่อไปในทางกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ

(4) ต้องระบุข้อเท็จจริงหรือมีพฤติการณ์ ที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลดังกล่าวก่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เช่น ผู้พิพากษาหรือตุลาการทั้งหลาย หรือ

(5) ต้องมีพฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นว่า จงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้โดยการลงคะแนนลับ และมติให้ที่ถอดถอนให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้มีการปฏิรูประบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการถอดถอนจากตำแหน่ง โดยสามารถพิจารณาเป็นประเด็นสำคัญได้ 4 ประเด็น ดังนี้คือ

ประเด็นแรก เป็นครั้งแรกที่ระบบการตรวจสอบและการถอดถอนครอบคลุมไปถึงผู้ใช้อำนาจรัฐทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการประจำระดับสูง หรือแม้กระทั่งประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด และผู้พิพากษาหรือตุลาการ เป็นต้น

ประเด็นที่สอง เป็นครั้งแรกที่จะได้มีสภาตรวจสอบ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแทนที่จะให้มีการตรวจสอบหรือถอดถอนกันเองเหมือนเช่นที่เดิมาแล้ว

ประเด็นที่สาม เป็นครั้งแรกที่มีการแยกแยะกระบวนการตรวจสอบโดยผู้ชำนาญการเฉพาะด้านที่มีความชอบธรรม ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา หรือกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

และประเด็นที่สี่ เป็นครั้งแรกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการตรวจสอบและถอดถอนผู้ใช้อำนาจรัฐมากที่สุดอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน และเมื่อมาถึงขั้นตอนการถอดถอนก็จะดำเนินการโดยสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ไม่ใช่อะไรก็ต้องไปสู่ศาลยุติธรรมเพียงที่เดียวซึ่งจะเป็นการตรวจสอบที่ครอบคลุมทุกเรื่องไว้เหมือนรัฐธรรมนูญที่ผ่าน ๆ มา

ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเกี่ยวกับการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งไว้ในตามมาตรา 304⁴¹ บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 304 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ได้บัญญัติมาตรา 304 นี้เป็นการเริ่มต้นของกระบวนการตรวจสอบซึ่งจะนำไปถึงการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยเป็นหลักการใหม่ที่ได้มีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา เป็นการเริ่มต้นด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ออกจากตำแหน่ง ซึ่งบุคคลดังกล่าวที่จะถูกถอดถอนนั้นเป็นบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอื่นทุกตำแหน่ง ไม่เว้นแต่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ในขณะที่วุฒิสภาก็มีสิทธิเข้าชื่อกันร้องขอให้วุฒิสภาถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันเองเช่นเดียวกัน โดยต้องเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

สำหรับการให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ออกจากตำแหน่งนั้น เป็นหลักการใหม่ซึ่งเน้นให้ความสำคัญที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เน้นไปในเรื่องประชาธิปไตยแบบการมีส่วนร่วม⁴² อย่างไรก็ตามกระบวนการเข้าชื่อร้องขอของประชาชนนั้นก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

⁴² ศณิน บุญสุวรรณ . กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญใหม่. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541, หน้า 130.

ดังนั้น การปฏิรูปการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2540 ในการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง จะเป็นเรื่องการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งไปในทางที่มีขอบนั้น ปกติจะหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ว่าผู้ดำรงตำแหน่งที่กระทำความผิดได้ยาก โดยเป็นที่เชื่อกันว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมีพฤติการณ์การทุจริตแต่เพียงแต่เป็นการเชื่อเท่านั้นไม่สามารถดำเนินการเอาความผิดทางคดีอาญาได้ เพราะการดำเนินคดีความผิดทางอาญามีหลักว่าโจทก์จะต้องนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าจำเลยได้กระทำความผิดและในกรณีที่มิข้อสงสัยให้ยกประโยชน์แห่งข้อสงสัยให้แก่จำเลย เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงกำหนดหลักเกณฑ์การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งขึ้นเพื่อใช้ในการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กรณีไม่มีหลักฐานพิสูจน์ได้ชัดเจนว่าผู้ดำรงตำแหน่งมีการกระทำความผิดแต่เพียงมีพฤติการณ์ข้อว่าได้กระทำผิดก็สามารถถูกถอดถอนได้และหากกรณีใดมีหลักฐานพิสูจน์ได้ชัดเจนว่ามีการกระทำความผิดจริงนอกจากผู้ดำรงตำแหน่งจะถูกถอดถอนแล้ว ยังจะต้องถูกดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ส่วนของการถอดถอนออกจากตำแหน่งสามารถพิจารณาศึกษาดังนี้คือ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง บุคคลที่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง⁴³ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรร้องขอต่อประธานวุฒิสภา, ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้ นอกจากนี้ได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่จะถูกร้องขอให้ถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้อาจถูกวุฒิสภาถอดถอนออกจากตำแหน่งได้⁴⁴ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 304.

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 303.

ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กำหนด โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดตำแหน่งต่าง ๆ เพิ่มเติมไว้ดังนี้คือรองประธานศาลฎีกา, รองประธานศาลปกครองสูงสุด, หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร, รองอัยการสูงสุด และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวง หรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่ง ปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตาม รัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

เหตุหรือเหตุการณ์ที่จะถูกร้องขอให้ถอดถอนและผู้มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง⁴⁵ ผู้ดำรงตำแหน่งที่จะถูกร้องขอให้ถอดถอน ได้แก่ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ, ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่, ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ, ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ รวมทั้งกระบวนการในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้วจะดำเนินการต่อไปดังนี้ คือ ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวน⁴⁶, เมื่อไต่สวนเสร็จให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานให้วุฒิสภา⁴⁷ ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ ใน

ขณะเดียวกันคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องส่งรายงานให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁴⁸ ด้วย, วุฒิสภาประชุมพิจารณาถอดถอนโดยมติถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา การออกเสียงต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ⁴⁹ มติของวุฒิสภาเป็นที่สุด จะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีก

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 303.

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 305 วรรคแรก.

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 305 วรรคสอง.

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 305 วรรคสี่.

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 307 วรรคแรก.

DRU

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 307 วรรคสาม.

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 307 วรรคสอง.

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ที่ให้ความสำคัญในการส่งเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือให้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากขึ้น ทำให้คำว่ามีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการกล่าวถึงมากขึ้นในการดำเนินการต่าง ๆ ของภาครัฐ โดยเฉพาะในกรณีที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองการปกครองทุกระดับ แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะได้บัญญัติถึงเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าในเรื่องต่าง ๆ ไว้ แต่มิได้มีแนวทางในการปฏิบัติว่าในแต่ละเรื่องมีขั้นตอนรายละเอียดอย่างไร จึงทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจผิดว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ที่คาดว่าจะมีผลกระทบต่อตนทั้งทางตรงและทางอ้อมทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่าได้มีการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการตัดสินใจประเด็นต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง โดยเฉพาะหลังจากได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนแล้วนั้น ดังนั้นการหาแนวทางในการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนให้เป็นระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและวิถีชีวิตของประชาชนในสังคมไทย ซึ่งจะเป็นสิ่งที่จะช่วยให้การพัฒนาและการปฏิรูปการเมืองของไทยสามารถดำเนินไปด้วยความราบรื่นและบรรลุวัตถุประสงค์ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นหรืออย่างแท้จริง

ประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่วนมากใช้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งประชาชนมีส่วนมีเสียงในการปกครองโดยทางผู้แทนหรือประชาธิปไตยโดยผู้แทนเกือบทั้งสิ้น และในหลายประเทศก็ได้นำหลักการของระบอบประชาธิปไตยโดยตรงซึ่งประชาชนมีส่วนมีเสียงโดยตรงในการบริหารราชการประเทศมาใช้ ดังเช่น เรื่องการออกเสียงประชามติ (Referendum) เพื่อเป็นกระบวนการที่เข้ามาเสริม “ทฤษฎีตัวแทนของประชาชน” โดยให้สิทธิแก่ประชาชนที่ได้เลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน ได้มีสิทธิในการออกเสียงต่อกิจการหรือเรื่องสำคัญ ๆ ที่ตัวแทนได้ทำลงไป ระบบการออกเสียงแสดงประชามติจึงเป็นกลไกที่ทำให้ปัญหาสำคัญ ๆ กลับมาสู่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพื่อกระบวนการการ

ทั้งนี้ประชาธิปไตยแบบผู้แทนเป็นสิ่งที่จำเป็นของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นประเทศไหนหรือรัฐใดก็ตาม เพราะเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ที่จะให้ประชาชนสามารถปกครองประเทศได้โดยตรง แต่การมีแต่เพียงประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เลือกตั้งเสร็จแล้ว ประชาชนก็ไม่มีอำนาจอะไรเหลืออยู่ จะเห็นได้ว่ามีปัญหาที่สำคัญและข้อจำกัดมากมายในการที่จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน อย่างแท้จริง ในต่างประเทศที่กล่าวมาในบทที่ 3 แล้วนั้นนอกจากจะมีประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่มีระบบการเลือกตั้งและระบบการเมืองที่ดีแล้ว ยังมีการใช้ประชาธิปไตยทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ควบคู่กับประชาธิปไตยแบบผู้แทน อย่างกว้างขวางโดยทั่วไปด้วย การมีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการมีประชาธิปไตยทางตรงควบคู่กับประชาธิปไตยแบบผู้แทน จึงเป็น สิ่งที่น่าจะเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่อยู่ในข่ายที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงได้ 5 รูปแบบ ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ ประชาธิปไตยทางตรงระดับประเทศ ได้แก่ การร้องขอให้รัฐสภาพิจารณา กฎหมายหรือการเสนอร่างกฎหมายตามมาตรา 170, การมีส่วนร่วมในการออกเสียงประชามติ ตามมาตรา 214 และการเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 304 และประชาธิปไตยทางตรงระดับท้องถิ่น ได้แก่ การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิก ท้องถิ่นตามมาตรา 286 และการเสนอข้อบัญญัติของท้องถิ่นตามมาตรา 287

ดังนั้นสามารถวิเคราะห์ได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน จะเป็น รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงระดับประเทศหรือไม่ และเพื่อเป็นแนวทางพัฒนาให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงอย่างแท้จริง ซึ่งการศึกษาและ

1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน

ปัจจุบันประชาชนสามารถที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้มากขึ้นทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวในทางการเมืองมากขึ้นด้วย อีกทั้งมีความต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในกระบวนการการตัดสินใจต่าง ๆ เช่นกัน นับเป็นเรื่องที่ดีที่จะนำไปสู่การมีประชาธิปไตยอย่างแท้จริงมากขึ้น โดยประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงจากประชาธิปไตยแบบตัวแทนเป็นประชาธิปไตยโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามความหมายของประชาธิปไตยแบบตัวแทน คือ การที่ประชาชนมีหน้าที่หลักในการออกเสียงเลือกผู้แทนและผู้แทนที่ได้รับเลือกจะทำหน้าที่ตัดสินใจที่สำคัญต่าง ๆ แทนประชาชนในการเลือกตั้ง หลังจากนั้นแล้วประชาชนเกือบจะไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอีกเลย โดยนักการเมืองจากระบบดังกล่าวมักจะมีความเห็นว่า ถ้าประชาชนไม่ชอบการตัดสินใจของผู้แทนก็เป็นสิทธิของประชาชนที่จะไม่เลือกผู้แทนนั้นเข้ามาอีกในการเลือกตั้งในครั้งต่อไป จึงนับว่าเป็นปัญหาพื้นฐานที่สำคัญกับระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนเป็นอย่างมาก กล่าวคือ จะมีการเลือกตั้งเป็นจำนวนหลายครั้งและส่วนใหญ่มักจะมีการทุจริตเป็นอย่างมาก เพราะฉะนั้นประชาชนไม่สามารถที่จะตัดสินใจให้ผู้แทนนั้นไม่ได้รับการเลือกในบรรดาผู้แทนที่ไม่ต้องการจะเลือกตั้งเข้าไปใหม่ อีกทั้งผู้แทนก็มีโอกาสที่จะถูกโน้มน้าวโดยภาคธุรกิจและกลุ่มผู้มีผลประโยชน์ หรือพยายามที่จะให้มีการตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ของเขา หลายต่อหลายครั้งที่ผลประโยชน์ดังกล่าวนี้จะขัดแย้งกับความต้องการของประชาชนในส่วนใหญ่ ดังนั้น จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ประเทศมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ต้องการที่จะไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยประชาชนจะยังสามารถเลือกผู้แทนแต่ก็จะมีมาตรการเพื่อให้ความมั่นใจกับประชาชนที่จะได้มีโอกาสมีส่วนร่วมทางการเมืองอันเกี่ยวกับกระบวนการการตัดสินใจ เพราะฉะนั้นประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกัน

ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย มีหลักการที่สำคัญคือรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ต้องการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุด ในขณะที่ได้มีการยกย่องรัฐธรรมนูญนี้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการยกย่องรัฐธรรมนูญก็แยกการเมืองออกเป็น 2 แบบ คือ การเมืองของนักการเมืองและการเมืองของ

จากการศึกษาพบว่า มีร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนมีความพยายามในการรวบรวมลายมือชื่อในการเสนอร่างกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ในมาตรา 170 นั้นหลายฉบับ แต่เท่าที่ติดตามได้ทราบมีทั้งหมด 4 ฉบับด้วยกัน คือ²

1. ร่างพระราชบัญญัติสถาบันความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในสถานประกอบการ
2. ร่างพระราชบัญญัติสิทธิในที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด
3. ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน
4. ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในสถานประกอบการ ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติของกลุ่มผู้ใช้แรงงานเป็นสถาบันอิสระ จากการศึกษพบว่า มีการริเริ่มตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ไม่นาน แต่ต้องพบปัญหาคือ ต้องใช้ระยะเวลายาวนานมากในการรวบรวมเอกสาร เนื่องจากเอกสารหลักฐานไม่สมบูรณ์เพราะกลุ่มผู้ใช้แรงงานไม่มีสำเนาทะเบียนบ้าน

ร่างพระราชบัญญัติสิทธิในที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติของกลุ่มผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด จากการศึกษพบว่า ก็มีปัญหาในการรวบรวมลายมือชื่อในการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวของพวกที่อาศัยอยู่ในชุมชน โดยไม่สามารถรวบรวมลายมือชื่อได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเพราะไม่สามารถรวบรวมลายมือชื่อได้ครบตามจำนวนที่กฎหมาย

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อดีตอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ 1 ว่าด้วย สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 4 พฤษภาคม 2547.

² ระกาวิน ลิขนะวานิชพันธ์, อดีตประธานโครงการรณรงค์หลักประกันสุขภาพภาคประชาชน, องค์การแรงงานระหว่างประเทศ อาคารสหประชาชาติ, 15 เมษายน 2547.

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติของผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้ชิดกับป่า โดยมีการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนตามกฎหมายเป็นที่เรียบร้อย แต่ในตอนนี้ยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหลังจากที่ทางวุฒิสภาได้พิจารณาและมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในหลักการสาระสำคัญ และไม่ทราบว่าจะมีปัญหาในเรื่องใดจึงยังไม่มีมีการพิจารณาต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพนั้น มีที่มาหรือความคิดในการรวบรวมลายมือชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ จาก 9 เครือข่ายประชาชนซึ่งเป็นประชาชนที่ด้อยโอกาสทั้งนั้น เช่น ผู้พิการ ผู้ป่วยติดเชื้อโรคเรื้อรัง ผู้คนในชุมชนแออัด เกษตรกร เป็นต้น ถือได้ว่าประชาชนกลุ่มดังกล่าวยังไม่มีหลักประกันในด้านสุขภาพ ซึ่งต่างจากประชาชนที่ทำงานโดยมีหลักประกันสังคม ซึ่งมีวัตถุประสงค์ต้องการให้ประชาชนมีหลักประกันดังกล่าว

1.1 กระบวนการและกลไกการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน

กระบวนการและกลไกการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนนั้นจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดวิธีการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ในมาตรา 6 คือ

“มาตรา 6 วิธีการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้อาจกระทำโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง หรืออาจร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดร่วมลงชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้แล้วให้ถือว่า การเข้าชื่อนั้นมีผลสมบูรณ์และจะถอนการเข้าชื่อในภายหลังอีกมิได้”

เมื่อพิจารณาจากมาตรา 6 แล้วพบว่ากฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนมีทางเลือกในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้สองทาง คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง ประการหนึ่งและการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกประการหนึ่ง ทั้งสองทางถือได้ว่าเป็นการให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ซึ่งจะกล่าวถึงเฉพาะกรณีการให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนอัน ได้แก่ การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนตามมาตรา 170

เมื่อพิจารณาจากกระบวนการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2540 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 แล้วจะพบว่ากฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเพียงเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาเท่านั้น ส่วนอำนาจในการพิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายนั้นเป็นของรัฐสภา กล่าวคือ ร่างกฎหมายได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว หลังจากนั้นก็จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย ร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอก็เช่นเดียวกับร่างกฎหมายทั่วไปผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยร่างกฎหมายดังกล่าวจะมีสถานะเป็นพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติทั่วไปที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและจะมีผลบังคับใช้บังคับกับประชาชนทั่วประเทศ ซึ่งในกรณีนี้มีประเด็นที่ควรพิจารณาคือ รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตรากฎหมาย หรือแก้ไข เปลี่ยนแปลงกฎหมายต่าง ๆ สามารถที่จะแก้ไขกฎหมายที่ผ่านกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนได้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติหรือไม่ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดถึงสถานะของร่างกฎหมายที่ผ่านกระบวนการ Initiative Process ดังกล่าว

1.1.1 รูปแบบของการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน

รัฐธรรมนูญมาตรา 170 กำหนดว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาให้พิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญ โดยในวรรคสองกำหนดว่าคำร้องดังกล่าวจะต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติเข้ามาด้วยซึ่งในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขยายความรูปแบบของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอประกอบคำขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายไว้ในมาตรา 5 ดังนี้

“มาตรา 5 บุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

กฎหมายที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาดังกล่าวจัดทำในรูปแบบร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและต้องมีบันทึก

เพื่อประโยชน์ในการพิจารณากฎหมายของรัฐสภา การเสนอกฎหมายอาจจะทำบันทึกสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละบทบัญญัติของกฎหมายที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละมาตราได้”

เมื่อพิจารณาจากมาตรา 5 จะพบว่ากฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ของรูปแบบของร่างกฎหมายที่เข้าชื่อกันเสนอต่อรัฐสภาไว้ โดยประชาชนจะต้องเสนอเป็นร่างกฎหมายอย่างเป็นทางการ (Formulated - initiative) ซึ่งจะต้องประกอบด้วย

1. ร่างกฎหมายที่จะเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณานั้นจะต้องจัดทำในรูปของร่างพระราชบัญญัติ
2. จะต้องเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญหมวด 3 เรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือหมวด 5 เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
3. จะต้องมีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอร่างกฎหมาย
4. จะต้องมีบทบัญญัติมาตราชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด
5. จะต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย
6. อาจจัดทำบันทึกสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละบทบัญญัติของกฎหมายที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละมาตราได้

รูปแบบของการเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเช่นนี้เป็นการเสนอที่เรียกว่า “Formulated - initiative” อันเป็นการเสนอกฎหมายจะต้องเห็นด้วยในหลักการ และทุก ๆ มาตราของร่างกฎหมายที่เสนอด้วย ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเหมือนกับร่างพระราชบัญญัติที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสนอและยากที่จะจัดทำ เพราะผู้เสนอจะต้องเข้าใจเนื้อหาสาระของเรื่องกลไก และมาตรการที่ใช้ในกฎหมายตลอดจนรูปแบบที่ถูกต้องของร่างกฎหมายด้วย

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอให้รัฐสภาพิจารณา จะพบว่ารูปแบบที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนนำเสนอ นั้นมีรูปแบบเช่นเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ จะต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติโดยจะต้องมีหลักการและเหตุผลประกอบเสมอ ในทางปฏิบัติการเสนอร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นการเขียนหลักการจะนิยมเขียนสั้น ๆ

1.1.2 วิธีการเข้าซื้อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดวิธีการเข้าซื้อเสนอร่างกฎหมายโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีวิธีการเข้าซื้อเสนอร่างกฎหมายได้สองวิธี คือ การเข้าซื้อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและการเข้าซื้อเสนอร่างกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คือ

(1) วิธีการเข้าซื้อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

การเข้าซื้อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าซื้อเสนอกฎหมายไว้ในมาตรา 7 และมาตรา 8 ดังต่อไปนี้ คือ

1. ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าซื้อเสนอร่างกฎหมายกันเองครบจำนวน 50,000 คน แล้วให้ยื่นเรื่องต่อประธานรัฐสภาโดยจะต้องแนบเอกสารดังต่อไปนี้ คือ

- ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา ซึ่งจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

- แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับ ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าซื้อเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก. 1.) และผู้แทนการเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก.3.) และแบบแสดงบัญชีรายชื่อของผู้เข้าซื้อเสนอร่างกฎหมาย (แบบ ข.ก.2.) ตามที่ประธานรัฐสภากำหนดพร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทาง

2. เมื่อรวบรวมลายมือชื่อเรียบร้อยแล้ว ให้ผู้ดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อยื่นเรื่องเสนอต่อประธานรัฐสภาพร้อมเอกสารตามที่กำหนด

3. เมื่อประธานรัฐสภาได้รับเรื่องการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายแล้ว ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร โดยการตรวจสอบนี้เป็นการตรวจสอบว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในหมวด 3 หรือหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อพร้อมทั้งจำนวนของประชาชนที่เข้าชื่อว่าครบห้าหมื่นคนหรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้องให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายผู้นั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน

ภายใต้หลักเกณฑ์ทั่วไป การเสนอร่างพระราชบัญญัติจะต้องเสนอไปที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตรวจสอบความถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ตรวจสอบลายมือชื่อ การตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีหลักการเดียวกันหรือคล้ายกันกับร่างพระราชบัญญัติที่ถูกระงับไว้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญตามมาตรา 175 หรือไม่ การตรวจสอบเนื้อหาและรูปแบบของร่างว่ามีการแบ่งเป็นรายมาตราและบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบตามที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 93 กำหนดไว้หรือไม่ แล้วจึงบรรจุร่างนั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมต่อไป ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะต้องจัดเตรียมเจ้าหน้าที่ไว้คอยดูแลตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าว ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องทางเทคนิคการทำร่างกฎหมายซึ่งประชาชนทั่วไปนั้นอาจไม่มีความเข้าใจได้ดีพอ จึงอาจส่งผลให้ร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์วิธีการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนอันเป็นเหตุทำให้ไม่ได้รับการพิจารณาจากรัฐสภา

4. ในกรณีที่ผู้ใดเห็นว่ามียาชื่อของตนในบัญชีรายชื่อดังกล่าวโดยที่ตนไม่ได้ร่วมลงลายมือชื่อด้วยสามารถคัดค้านเพื่อให้มีการขจัดรายชื่อของตนออกจากบัญชีรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ โดยต้องยื่นคำร้องคัดค้าน (แบบ ข.ก. 4.) ต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้งภายในเวลา 20 วันนับแต่วันปิดประกาศรายชื่อในเขตท้องที่ที่ผู้คัดค้านมีชื่ออยู่ เมื่อพ้นกำหนดเวลาการคัดค้านแล้วให้ถือว่ารายชื่อของผู้ที่เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายที่ไม่มีการคัดค้านเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง

5. เมื่อประธานรัฐสภาตรวจสอบเอกสารแล้วพบว่ามียาขี้อครบจำนวน 50,000 คน ให้ประธานรัฐสภาคำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป แต่หากมียาขี้อไม่ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ประธานรัฐสภาจะต้องแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าซื้อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบจำนวนภายในเวลา 30 วัน และหากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วและยังไม่มีกรเสนอรายซื้อเพิ่มเติมจนครบจำนวน 50,000 คน ประธานรัฐสภาก็จะต้องจำหน่ายเรื่องออกไป แต่อย่างไรก็ตามหากประชาชนสามารถที่จะเสนอร่างกฎหมายที่มีการจัดทำอย่างถูกต้องตามแบบได้ก็สามารถเสนอได้เช่นกัน เพื่อจะเป็นการเปิดโอกาสหรือทางเลือกให้แก่ประชาชนมากขึ้นและส่งผลให้ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนได้อย่างแท้จริง และจะทำให้การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนไม่เป็นการระมากหรือเป็นสิ่งที่ยากเกินไปสำหรับประชาชน

(2) การเข้าซื้อเสนอร่างกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การเข้าซื้อเสนอร่างกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีรายละเอียดกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 9 ถึงมาตรา 14 ดังนี้ คือ

1. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ 100 คนขึ้นไปที่มีความประสงค์จะเข้าซื้อกันเสนอร่างกฎหมายมีสิทธิยื่นคำขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าซื้อเสนอร่างกฎหมาย โดยประชาชนสามารถยื่นคำขอต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งพร้อมทั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาแนบไปด้วยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ในมาตรา 9

2. เมื่อประธานกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำขอดังกล่าวแล้ว จะต้องดำเนินการจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งในแต่ละจังหวัดเพื่อดำเนินการปิดประกาศให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดทราบว่ามีการเสนอกฎหมายในเรื่องใดและให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความประสงค์จะร่วมเข้าซื้อเสนอร่างกฎหมายได้ไปลงชื่อตามระยะเวลาและสถานที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนด แต่กำหนดระยะเวลาการเข้าซื้อต้องไม่น้อยกว่า 90 วันนับแต่วันประกาศตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ในมาตรา 10

3. คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถที่จะกำหนดสถานที่ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพื่อให้บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในถิ่นบุคคลนั้นมีที่อยู่นอกเหนือจากการกำหนดสถานที่ในแต่ละจังหวัดได้หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ร้องขอตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ในมาตรา 12

4. เมื่อประธานรัฐสภาได้รับเรื่องและพิจารณาเห็นว่าถูกต้องตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ประธานรัฐสภาจะต้องดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป ในกรณีที่การเข้าชื่อไม่ครบจำนวน 50,000 คน ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งรายงานให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องออกไป

เมื่อพิจารณาจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนรวมกันเข้าชื่อกันเองและการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยการดำเนินขอคณะกรรมการการเลือกตั้งจะพบว่าทั้งสองกรณีจะต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารว่าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับหมวด 3 และหมวด 5 ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ จำนวนลายมือชื่อประชาชนที่ร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีไม่น้อยกว่า 50,000 คนหรือไม่ และตรวจสอบว่ารายชื่อนั้นเป็นรายชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายหรือไม่ ในกรณีที่เป็นการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนรวมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย หน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องดังกล่าวจะเป็นของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในทางปฏิบัติสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบดังกล่าว ในกรณีที่เป็นการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยการดำเนินของคณะกรรมการการเลือกตั้งหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารจะเป็นของเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป จะเห็นได้ว่าขั้นตอนในการเสนอกฎหมายที่กฎหมายกำหนดไว้พบว่าเป็นขั้นตอนที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในด้านกฎหมาย ทั้งยังเป็นเรื่องทางเทคนิคที่จะต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอ ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญมาตรา 170 ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน ที่มีความประสงค์ที่จะริเริ่มเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาจะต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติจะต้องดำเนินการจัดทำเป็นร่างกฎหมายประกอบด้วยหลักการและเหตุผลและบทมาตราที่ชัดเจนพร้อมทั้งวิธีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในกรณีที่เป็นการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ 100 คนขึ้นไปที่มีความประสงค์จะเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จะต้องยื่นคำขอต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งและเมื่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับเรื่องแล้วจะต้องส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด เพื่อดำเนินการปิดประกาศให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดทราบว่าจะมีการเสนอร่างกฎหมายใน

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสวิตเซอร์แลนด์และประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลานาน แต่ยังให้สิทธิแก่ประชาชนที่มีความประสงค์จะริเริ่มเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาให้สามารถที่จะเสนอเพียงข้อสรุปสั้น ๆ หรือในลักษณะของข้อเสนอทั่วไป และมอบหน้าที่ในการจัดร่างกฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จัดทำทั้ง ๆ ที่ความเป็นอยู่ ความรู้ ความเข้าใจในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของประชาชนทั้งสองประเทศนั้นอยู่ในขั้นที่ดี ประกอบกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะเพิ่มสิทธิ เสรีภาพให้แก่พลเมืองและปรับประชาธิปไตยแบบผู้แทนให้เป็นประชาธิปไตยโดยประชาชนทุกระดับสามารถที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้น การให้สิทธิแก่ประชาชนที่มีความประสงค์จะเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาโดยต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติมีบทบัญญัติมาตราที่ชัดเจน พร้อมทั้งมีหลักการและเหตุผลประกอบกับวิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย (Formulated - initiative) นั้นจึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่จะทำให้กระบวนการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative - Process) ในประเทศไทยเกิดขึ้นได้ยากและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

1.1.3 วิธีการตรวจสอบร่างกฎหมายในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน

เมื่อผ่านวิธีการเข้าชื่อหรือการดำเนินการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายและส่งให้ประธานรัฐสภาเรียบร้อยแล้ว เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีพิจารณาร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาไว้เป็นพิเศษ ดังนั้น การพิจารณาร่างกฎหมายที่ผ่านกระบวนการดังกล่าวจึงย่อมต้องเป็นไปตามกระบวนการปกติของรัฐสภา กล่าวคือ จะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรและโดยวุฒิสภา หลังจากนั้นเมื่อพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป โดยที่รัฐธรรมนูญมาตรา 170 บัญญัติแต่เพียงว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติใดกำหนดว่าเมื่อรัฐสภาพิจารณาแล้วจะต้องลงมติรับร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน ดังนั้นรัฐสภาจึงสามารถที่จะรับหรือไม่รับร่างกฎหมายนั้นก็ได้

ในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยรัฐสภานั้นรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติไว้ในมาตรา 172 โดยกำหนดให้จะต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะต้องทำเป็นสามวาระด้วยกัน ซึ่งหากที่ประชุมมีมติไม่เห็นชอบจะส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมียกเลิกไป เว้นแต่เป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 173 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีสิทธิขอให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวได้อีกครั้ง หลังจากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายแล้วก็ จะต้องส่งให้วุฒิสภาต่อไป การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญโดยวุฒิสภานั้นจะเริ่มเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายนั้นมาถึงวุฒิสภา เมื่อ วุฒิสภาได้รับร่างกฎหมายนั้นแล้วก็จะดำเนินการพิจารณาโดยแบ่งออกเป็นสามวาระเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรจะแตกต่างกันตรงที่ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาเท่านั้น

ถ้าพิจารณาจากกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาแล้วพบว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอก็มีลักษณะเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ กล่าวคือ ในการพิจารณาจะต้องกระทำเป็นสามวาระเช่นเดียวกัน แต่ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน จะต้องถูกกลั่นกรองมากกว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนอกจากนี้การที่รัฐสภาสามารถที่จะรับหรือไม่รับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอได้นั้น ยังเป็นประเด็นที่ส่งผลให้การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนของประเทศไทยยังไม่เป็นรูปแบบประชาธิปไตยที่สามารถให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงที่สมบูรณ์

ในประเด็นเรื่องรูปแบบของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอให้รัฐสภาพิจารณา รัฐธรรมนูญมาตรา 170 กำหนดว่า จะต้องทำเป็นร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย ส่วนหลักเกณฑ์และรายละเอียดหรือวิธีการในการเสนอให้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน พ.ศ. 2542 ในมาตรา 5 ซึ่งกำหนดรูปแบบของร่างกฎหมายที่ประชาชนสามารถเสนอให้รัฐสภาพิจารณาจะต้องประกอบด้วย

1. ต้องจัดทำเป็นรูปแบบของพระราชบัญญัติ
2. ต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในหมวด 3 และหมวด 5
3. ต้องมีหลักการ และเหตุผลประกอบในการเสนอ
4. ต้องมีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะให้มีการตรากฎหมายในเรื่องใด
5. ต้องมีหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย
6. และอาจทำบันทึกสรุปสาระสำคัญ และคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละเรื่อง

1.2 กระบวนการและกลไกการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน

การให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ออกจากตำแหน่งนั้น ก็เป็นหลักการใหม่ซึ่งให้ความสำคัญที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มุ่งเน้นไปในเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งกล่าวโดยหลักการแล้วไม่มีผู้ใดต้องการให้มีการใช้สิทธิดังกล่าวโดยไม่จำเป็น แต่ถ้าหากสมาชิกรัฐสภาไม่ทำหน้าที่แทนประชาชนด้วยเหตุผลใด ๆ ก็ตาม แต่ประชาชนก็ควรที่จะมีสิทธิออกมาเรียกร้องหรืออีกนัยหนึ่งออกมาทางภารกิจดังกล่าว ในส่วนของการถอดถอนออกจากตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน สามารถพิจารณาศึกษาถึงรายละเอียดได้ดังนี้คือ

1.2.1 รูปแบบของการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รูปแบบของการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเริ่มต้นจากการเสนอชื่อกล่าวหาของประชาชน 50,000 คน ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด ต่อประธานวุฒิสภาเพื่อทำการตรวจสอบความถูกต้องของคำร้องขอ หลังจากนั้นจะนำไปให้คณะกรรมการ

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 304 กำหนดให้การเสนอคำร้องขอถอดถอนจากตำแหน่งโดยประชาชน กระทำโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเสนอต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งจะต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน ทั้งนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ. ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขไว้ดังนี้คือ

(1) การรวบรวมรายชื่อ ในมาตรา 60 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ 3 ประการ คือ

1. ต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยคนเพื่อดำเนินการจัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อที่ประชาชนเข้าชื่อกัน
2. ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อ ต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมาย
3. ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อต้องไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาก่อนเริ่มรวบรวมรายชื่อดังกล่าว

ในการเสนอข้อกล่าวหาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดโทษสำหรับผู้ริเริ่มให้มีการเข้าชื่อไว้เฉพาะ หากจงใจกล่าวหาเท็จกล่าวคือ หากทำให้มีการเข้าชื่อโดยรู้ว่าไม่มีการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ได้กระทำการกล่าวหาเท็จหรือแสดงพยานหลักฐานเท็จแล้ว ผู้ริเริ่มดังกล่าวจะต้องโทษทางอาญามีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ. ศ. 2542 ในมาตรา 124

(2) คำร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่งต้องมีหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 6 ดังต่อไปนี้

1. ต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชน พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้
2. ลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปี ที่ลงลายมือชื่อให้ชัดเจน
3. ระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งเป็นข้อ ๆ อย่างชัดเจน
4. ระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควรและเพียงพอที่คณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

โดยคำร้องขอดังกล่าวจะต้องยื่นต่อประธานวุฒิสภาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา

(3) การตรวจสอบคำร้องขอ มาตรา 63 กำหนดให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมาข้างต้น (มาตรา 6 และ 62) หรือไม่ โดยหาก

1. ถูกต้องและครบถ้วน ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว
2. ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้แจ้งให้ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มทราบเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป ในกรณีนี้ผู้ได้รับแจ้งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความแจ้งจากประธานวุฒิสภา

1.2.2 หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อที่สำคัญดังต่อไปนี้

ผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งหรือบุคคลที่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง³ มีดังนี้

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 304.

1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรร้องขอต่อประธานวุฒิสภา

2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา

3) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

ผู้ดำรงตำแหน่งที่จะถูกร้องขอให้ถอดถอนหรือผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้อาจถูกวุฒิสภาถอดถอนออกจากตำแหน่งได้⁴ คือ

- 1) นายกรัฐมนตรี
- 2) รัฐมนตรี
- 3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 4) สมาชิกวุฒิสภา
- 5) ประธานศาลฎีกา
- 6) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- 7) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- 8) อัยการสูงสุด
- 9) กรรมการการเลือกตั้ง
- 10) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- 11) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- 12) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- 13) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กำหนด โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดตำแหน่งต่าง ๆ เพิ่มเติมไว้ดังนี้

- 1) รองประธานศาลฎีกา

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 303.

- 2) รองประธานศาลปกครองสูงสุด
- 3) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร
- 4) รองอัยการสูงสุด
- 5) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวงหรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

พฤติการณ์ที่จะถูกร้องขอให้ถอดถอนและผู้มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง⁵ หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่จะถูกร้องขอให้ถอดถอน

- 1) ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ
- 2) ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่
- 3) ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- 4) ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
- 5) ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

1.2.3 กระบวนการและขั้นตอนในการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กระบวนการในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้วจะดำเนินการต่อไปดังนี้

- 1) ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวน⁶
- 2) เมื่อไต่สวนเสร็จให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานให้วุฒิสภา⁷ ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อ

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 303.

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 305 วรรคแรก.

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 305 วรรคสอง.

๔. ด้วย

3) วุฒิสภาประชุมพิจารณาถอดถอนโดยมติถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา การออกเสียงต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ⁹ มติของวุฒิสภาเป็นที่สุด จะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้¹⁰

4) ผลเมื่อบุคคลใดถูกถอดถอน บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และผู้นั้นถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี¹¹

ดังนั้น องค์การและกระบวนการในการถอดถอนจากตำแหน่งนั้น การดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่งเริ่มต้นจากการเสนอข้อกล่าวหาโดยองค์กร 3 องค์กร ได้แก่ ประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด ต่อประธานวุฒิสภาเพื่อทำการตรวจสอบความถูกต้องของคำร้องขอ ต่อจากนั้นจะนำไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริง หลังจากนั้นจึงนำขึ้นสู่การพิจารณาของวุฒิสภาเพื่อพิจารณาลงมติถอดถอนจากตำแหน่งต่อไป

เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบเรื่องการริเริ่มโดยประชาชน จะเห็นได้ว่า ตามมาตรา 304 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิก และผู้สิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน สามารถเสนอประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาถอดถอนผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ตลอดจนผู้อยู่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอื่น และข้าราชการระดับสูง ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 303 ได้ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวุฒิสภา ตามมาตรา 303 – 307 จึงมีองค์ประกอบเรื่องการริเริ่มโดยประชาชน และเมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบเรื่องการตัดสินใจโดยประชาชน จะเห็นได้ว่า การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 303 - 307 ไม่ใช่ระบบการถอดถอนผู้แทนแบบ

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 305 วรรคสี่.

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 307 วรรคแรก.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 307 วรรคสาม.

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 307 วรรคสอง.

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกระบวนการ Initiative Process ของต่างประเทศ ที่กล่าวไว้ในข้างต้นในบทที่ 3 แล้ว สามารถพิจารณาได้ว่ากระบวนการ ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย โดยประชาชนของประเทศไทยนั้น กฎหมายดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นกฎหมายเช่นเดียวกับ กฎหมายที่ถูกเสนอโดยคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะอยู่ในอำนาจขององค์กร ฝ่ายนิติบัญญัติที่จะแก้ไขเพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแปลง หรือแม้กระทั่งสามารถที่จะยกเลิกกฎหมาย ดังกล่าวได้ และในประเด็นนี้สามารถพิจารณาได้ว่าจะทำให้ส่งผลถึงกระบวนการ Initiative Process ของประเทศไทยไม่อาจที่จะประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพได้ ดังนั้นจึงควรมี บทบัญญัติกำหนดถึงสถานะที่แน่นอนของกฎหมายที่ผ่านการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดย ประชาชนไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกับในต่างประเทศ กล่าวคือ เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้นำเอา หลักการหรือกลไกของระบอบประชาธิปไตยทางตรงมาใช้อย่างสมบูรณ์แบบ คือ ไม่มีการ ตัดสินใจใน ขั้นตอนท้ายของประชาชนโดยการออกเสียงประชามติเช่นเดียวกับประเทศ สวิสเซอร์แลนด์และประเทศสหรัฐอเมริกา

2 วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน

ปัญหาและเจตนารมณ์ที่สำคัญของการปฏิรูปการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งมี ปัญหาที่สามารถสรุปรวมได้ 3 ประการ คือ¹²

¹² คณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร .รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน.กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2541, หน้า 50 - 51.

(1) การเมืองก่อนการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่นั้นมีลักษณะเป็นการเมืองของนักการเมือง ประชาชนเจ้าของประเทศซึ่งเป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรมีสติและเสรีภาพน้อย และไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง

(2) การเมืองก่อนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ได้รับความเชื่อถือโดยคนในประเทศและต่างประเทศกล่าวถึง ความไม่สุจริตของระบบการเมือง ซึ่งทำให้ฝ่ายการเมืองขาดความชอบธรรมในการใช้อำนาจและเป็นที่มาของปัญหาการรัฐประหารในอดีต

(3) การเมืองก่อนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นการเมืองที่รัฐบาลและรัฐสภาขาดเสถียรภาพและความต่อเนื่อง นายกรัฐมนตรีขาดภาวะความเป็นผู้นำและทั้งรัฐบาลและรัฐสภาขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานเพื่อแก้ไขปัญหาของบ้านเมือง

เมื่อเป็นดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคณะกรรมการยกร่างจึงพิจารณาสภาพปัญหาการเมืองไทย และสาเหตุแห่งปัญหานั้นก่อนแล้วจึงหากลไก และวิธีการแก้ไขปัญหานั้นก่อน แล้วจึงจัดทำเป็นกรอบความคิด 3 กรอบ เพื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและองค์กรต่าง ๆ แล้วจึงนำกรอบที่ว่านั้นมาปรับปรุงและยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งหวังจะให้กลไกและมาตรการต่าง ๆ เพื่อปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย

ดังนั้น เจตนารมณ์หลัก 3 ประการของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงมุ่งแก้ปัญหของระบบการเมืองไทย 3 ประการ คือ¹³

(1) เปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของประชาชน โดยเพิ่มสิทธิเสรีภาพให้ประชาชน และปรับประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นประชาธิปไตยโดยมีส่วนร่วมของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือว่าประชาชน คือ หัวใจของการเมือง จึงได้ปรับการเมืองให้เป็นของประชาชนมากขึ้น ซึ่งเพิ่มสิทธิเสรีภาพให้ประชาชนอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับใด พร้อมทั้งทำให้สิทธิเสรีภาพนั้นมีผลขึ้นจริงในทางปฏิบัติและเพิ่มส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศทุกระดับให้มากขึ้น โดยมีมาตรการหลัก 3 ประการ สรุปย่อ ได้ดังนี้

ก) การเพิ่มสิทธิ เสรีภาพใหม่ ๆ และความเสมอภาคให้ประชาชน

ข) การทำให้สิทธิ เสรีภาพเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

ค) การเพิ่มหน้าที่ของรัฐและขยายส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองการปกครองทุกระดับ

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

(2) ทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ โดยเพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจในทุกระดับ ครอบคลุมทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมุ่งที่จะให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตเพิ่มขึ้น โดยลดการซื้อเสียง กำหนดมาตรการป้องกันการทุจริต เพิ่มระบบควบคุมทางการเมือง สร้างองค์กรควบคุมและตรวจสอบทางกฎหมายขึ้น สรุปย่อได้ดังนี้

ก) การลดและจัดการซื้อเสียงและเปิดโอกาสให้คนมีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมือง

ข) การกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตในตำแหน่ง

ค) การเพิ่มระบบและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจให้ครอบคลุมทุกด้าน

(3) ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำเพื่อแก้ปัญหาบ้านเมืองได้อย่างแท้จริง และรัฐสภามีประสิทธิภาพโดยรัฐบาลที่สุจริตแต่ไร้เสถียรภาพ รัฐสภาที่สุจริตแต่ไร้ประสิทธิภาพก็ไม่อาจร่วมกันปกครองประเทศและแก้ปัญหาของบ้านเมืองได้ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงกำหนดมาตรการและกลไกแก้ปัญหาดังกล่าวไว้ สรุปย่อได้ดังนี้

ก) มาตรการที่ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และนายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำเพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร

ข) มาตรการควบคุมไม่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นเผด็จการ

ค) การทำให้รัฐสภามีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น

เมื่อพิจารณาจากกระบวนการและกลไกการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนหรือในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process) สามารถจะเห็นได้ว่าขั้นตอนและกฎเกณฑ์เงื่อนไขในการ เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทยนั้นมีปัญหาที่น่าศึกษาพิจารณาดังต่อไปนี้

2.1 ปัญหาของการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนและแนวทางแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาพบว่า ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพนั้นมีที่มาหรือความคิดในการรวบรวมลายมือชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้จาก 9 เครือข่ายประชาชน ซึ่งเป็นประชาชนที่ด้อยโอกาสทั้งนั้น เช่น ผู้พิการ ผู้ป่วยติดเชื่อโรคร้าย ผู้คนในชุมชนแออัด เกษตรกร เป็นต้น ถือได้ว่าประชาชนกลุ่มดังกล่าวยังไม่มีหลักประกันในด้านสุขภาพ ซึ่งต่างจากประชาชนที่ทำงานโดยมีหลักประกันสังคมนั้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์ต้องการให้ประชาชนมีหลักประกันดังกล่าว โดยทราบว่ามีช่องทางในการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนจึงมีการรวมผู้ที่มีความรู้และที่ปรึกษา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าที่ผ่านมาได้มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รวมทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเรื่อง ดังกล่าวว่ามีปัญหาหรืออุปสรรคในทางปฏิบัตินั้น จะพบว่าการเข้าซื้อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน 50,000 คนตามมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญนั้น มีร่างพระราชบัญญัติที่มีการเข้าซื้อกันเสนอต่อประธานรัฐสภานั้นถือได้ว่ามีจำนวนน้อยมาก จากที่กล่าวมาในข้างต้นปัญหาที่สำคัญ คือ จำนวนของผู้เข้าซื้อในการเสนอร่างกฎหมายในแง่ของประชาชนไปทำการล่ายชื่อประชาชนด้วยกันเองจำนวน 50,000 ชื่อ ก็ถือว่ามีจำนวนมากพอสมควรแต่ถ้าเป็นนักการเมืองไปล่ายชื่อของประชาชนในจำนวน 50,000 ชื่อ ก็ถือว่าไม่มากนักและเรื่องที่สำคัญก็คือการเข้าซื้อเสนอร่างกฎหมายเข้าใจว่าจะต้องใช้เอกสารหลักฐานต่าง ๆ ค่อนข้างมาก มีบัตรประจำตัวประชาชน มีสำเนาทะเบียนบ้าน¹⁵ เป็นต้น ตรงนี้อาจจะเป็นปัญหาในการเข้าซื้อของประชาชนเพราะต้องมีเอกสารพร้อมครบถ้วนจึงจะสามารถทำการเข้าซื้อได้นอกจากหลักเกณฑ์ต่างที่กฎหมายกำหนดไว้

¹⁴ ระกาวิน ลิขนะวานิชพันธ์, อดีตประธานโครงการรณรงค์หลักประกันสุขภาพภาคประชาชน. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ อาคารถประชาชาติ. 15 เมษายน 2547.

¹⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อดีตอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ 1 ว่าด้วย สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อาคารคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 4 พฤษภาคม 2547.

2.1.1 ปัญหาเรื่องการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชน

ปัญหาที่สำคัญ คือ ความยากในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนเริ่มตั้งแต่การรวบรวมลายมือชื่อ 50,000 คน ซึ่งการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ผู้แทนการเสนอกฎหมาย และแบบแสดงบัญชีรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ต้องมีแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อ พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน ในเรื่องเอกสารสำเนาประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านก็ต้องลงลายมือชื่อรับรองในสำเนาเอกสารดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาอีกประการหนึ่งในเรื่องเอกสารซึ่งทำให้เกิดความยากต่อการจัดเตรียมเอกสารเพราะในความเป็นจริงประชาชนมักจะพกพาบัตรประจำตัวประชาชนติดตัวแต่ไม่ได้พกพาทะเบียนบ้านติดตัวด้วย และในทางปฏิบัติไม่ได้กำหนดว่าผู้เข้าชื่อจะต้องอยู่ในภูมิลำเนาของตนเองจึงทำให้เกิดปัญหาในเรื่องเอกสารสำเนาทะเบียนบ้านและการที่ประชาชนจะทำการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนไม่ใช่เรื่องง่าย จึงเป็นเหตุให้ต้องใช้เวลาานมากพอสมควรและต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากในการที่จะต้องไปอธิบายถึงเรื่องร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ หลังจากได้รวบรวมลายชื่อเรียบร้อยก็เสนอร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแก่ประธานรัฐสภาที่ต้องรอเป็นเวลานาน ซึ่งมีผู้ริเริ่มดำเนินการคอยติดตามตลอดว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นไปถึงไหนเวลาผ่านไปนานพอสมควรร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพของเราก็ยังต้องใช้ระยะเวลาในการ รอคอยต่อไปอีกหลังจากที่เจียบหายไป¹⁶ โดยมีรายละเอียดดังนี้

จากการศึกษาจะพบว่า การที่ประชาชนจะทำการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนไม่ใช่เรื่องง่ายจึงเป็นเหตุให้ต้องใช้เวลาานมากพอสมควรและต้องค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากในการที่จะต้องไปอธิบายถึงเรื่องร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ หลังจากได้รวบรวมลายชื่อเรียบร้อยก็เสนอร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแก่ประธานรัฐสภาที่ต้องคอยเป็นเวลานานซึ่งมีผู้ริเริ่มดำเนินการคอยติดตามตลอดว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นไปถึงขั้นตอนไหนเวลาผ่านไปนานพอสมควรร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพของประชาชนก็ยังคงใช้

¹⁶ระภาวิน ลิขณะวานิชพันธ์, อดีตประธานโครงการรณรงค์หลักประกันสุขภาพภาคประชาชน. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ อาศารสหประชาชาติ. 15 เมษายน 2547.

และจากการศึกษาจะพบว่า การดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนเพื่อเสนอร่างกฎหมายหรือร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนนั้น ปัญหาที่สำคัญคือความยากในวิธีหรือกระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนเริ่มตั้งแต่การเรียนรู้ในเรื่องนั้น ๆ และต้องรู้ว่าเป็นปัญหาของตนเองและมีผลกระทบต่อสังคมในเบื้องต้นอย่างไร ต่อมาคือการรวบรวมลายมือชื่อ 50,000 คน ซึ่งการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ผู้แทนการเสนอกฎหมาย และแบบแสดงบัญชีรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ต้องมีแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อ พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน ในเรื่องเอกสารสำเนาประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านก็ต้องลงลายมือชื่อรับรองในสำเนาเอกสารดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่านี่ก็เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งในเรื่องเอกสารซึ่งทำให้เกิดความยากต่อการจัดเตรียมเอกสารเพราะในความเป็นจริงประชาชนมักจะพกพาบัตรประจำตัวประชาชนติดตัวแต่ไม่ได้พกพาทะเบียนบ้านติดตัวด้วย เพราะ

เมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนของต่างประเทศ อาทิเช่น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ที่ผู้เริ่มก่อการจำนวนไม่น้อยกว่า 7 คน จะเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของผู้สนับสนุนจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน เพื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยผู้เริ่มก่อการจะต้องยื่นคำขอแก้ไข (Petition) ต่อรัฐสภาก่อน แล้วดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของผู้สนับสนุนให้ได้ครบ 10,000 คนภายในระยะเวลา 18 เดือน และหากพ้นกำหนดดังกล่าวแล้วไม่สามารถรวบรวมได้ครบตามที่กฎหมายกำหนด ข้อเสนอขอแก้ไขกฎหมายนั้นก็ตกไป ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้เริ่มก่อการจะต้องยื่นคำขอในการเสนอขอแก้ไข ทั้งของเดิมและของใหม่ เสนอต่อผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไป เช่น ผู้ว่าการรัฐหรืออัยการเขตแล้วแต่กฎหมายของแต่ละมลรัฐจะได้กำหนดไว้ หลังจากนั้นจึงจะมีการดำเนินการให้ประชาชนในมลรัฐลงชื่อสนับสนุนภายในเวลาตามที่กฎหมายกำหนด โดยแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน เช่น ในมลรัฐโคโรลาโดและมลรัฐฟลอริดาที่กำหนดว่าจะต้องยื่นข้อเสนอต่อเจ้าหน้าที่อย่างน้อย 3 เดือนก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาองเกรส หรือในประเทศเยอรมันซึ่งผู้แทนการริเริ่มจะต้องดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนผู้สนับสนุนให้ได้ครบตาม

¹⁷⁴ไพโรจน์ พลเพชร, เลขาธิการสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน. สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน. 23 เมษายน 2547.

2.1.2. ปัญหาเรื่องกระบวนการและวิธีการตรวจสอบร่างกฎหมายในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน

ปัญหาที่สำคัญ คือ กระบวนการในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน กำหนดว่า เมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา ประธานรัฐสภาจะต้องมีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่ประชาชนยื่นเข้ามา กล่าวคือ ประธานรัฐสภาจะต้องตรวจสอบว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอเข้ามานั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในหมวด 3 เรื่องสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยและหมวด 5 เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และจะต้องตรวจสอบถึงความถูกต้องของจำนวนของลายมือชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายว่ามีจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คนหรือไม่ โดยในขั้นตอนการตรวจสอบนี้ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดแห่งรัฐธรรมนูญประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 กำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารโดยประธานรัฐสภาไว้เลย ซึ่งหมายความว่าประธานรัฐสภาสามารถที่จะใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบนานเท่าใดก็ได้

จากการศึกษาพบว่า หลังจากยื่นเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายรายชื่อของประชาชนให้แก่ทางประธานรัฐสภา ขณะที่รอเวลาในการตรวจสอบเอกสารความถูกต้องของเอกสารต่าง ๆ และตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมายหลักประกันสุขภาพดังกล่าว ผู้ริเริ่มได้มีการติดตามหรือติดต่อเกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาในการใช้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวตลอด ซึ่งต้องใช้เวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารต่าง ๆ และตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมาย

และจากการศึกษาพบว่าหลังจากยื่นเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายรายมือชื่อของประชาชนให้แก่ทางประธานรัฐสภา ขณะที่ยังรอเวลาในการตรวจสอบเอกสารความถูกต้องของเอกสารต่าง ๆ และตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมายหรือร่างพระราชบัญญัติป้าชุมชน นั้น ได้มีการติดตามหรือติดต่อเกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาในการใช้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ตลอดจนทราบว่าลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ผ่านตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ทางผู้ริเริ่มเห็นได้ว่าการใช้ระยะเวลานานมาก การที่ประชาชนจะทำการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนจึงไม่ใช่เรื่องง่ายเพราะมีเหตุให้ต้องใช้เวลาอย่างมากพอสมควรและต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากในการที่จะต้องไปอธิบายถึงเรื่องร่างพระราชบัญญัติป้าชุมชน หลังจากได้รวบรวมลาย

¹⁸ ระภาวิน ลิขณะวานิชพันธ์, อดีตประธานโครงการรณรงค์หลักประกันสุขภาพภาคประชาชน. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ อาคารถประชาชาติ. 15 เมษายน 2547.

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการและขั้นตอนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้น กฎหมายกำหนดให้การตรวจสอบเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานรัฐสภา โดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบไว้ส่งผลให้ในทางปฏิบัติประธานรัฐสภาอาจใช้เวลาในการตรวจสอบนานเท่าไรก็ได้ โดยเฉพาะในกรณีกฎหมายที่ประชาชนเสนอเป็นเรื่องที่สำคัญและมีผลกระทบทางการเมืองและมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก ประธานรัฐสภาจึงสามารถที่จะใช้เวลาในการตรวจสอบความถูกต้องได้เป็นเวลานานอันเป็นการยืดเวลากระบวนการออกไปและส่งผลให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนไม่ประสบความสำเร็จและสร้างอุปสรรคให้แก่กระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติจริง ๆ ดังนั้น เพื่อเป็นการเคารพต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงควรที่จะมีการกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารโดยประธานรัฐสภาให้ชัดเจนยิ่งขึ้นมากกว่าเดิม

เมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการริเริ่มเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดย ประชาชนในต่างประเทศจะมีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนไว้ เช่น ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เมื่อประชาชนยื่นข้อเรียกร้องให้มีการริเริ่มเสนอกฎหมายแล้ว รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับข้อเสนองานของประชาชนภายในเวลาที่กำหนด ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาเนื่องจากทำให้ความเห็นชอบกับข้อเสนองานของประชาชนจะใช้วิธีการออกเสียงประชามติ โดยจะจัดให้มีขึ้นพร้อม ๆ กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองเกรส ดังนั้น การตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่ใช้วิธีการสุมตัวอย่างจากลายมือชื่อทั้งหมดก็ต้องทำให้แล้วเสร็จก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาองเกรสนั้นเอง (เลือกตั้งทุก ๆ สองปี) หรือในบางประเทศนั้นให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอก็คจะใช้วิธีการออกเสียงประชามติ ซึ่งได้กำหนดเวลาในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติที่แน่นอนไว้ เป็นต้น

2.1.3 ปัญหาในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน

ปัญหาที่สำคัญในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการและขั้นตอนในการเสนอกฎหมายที่กฎหมายกำหนดไว้จะพบว่าเป็นขั้นตอนที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในด้านกฎหมาย ทั้งยังเป็นเรื่องทางเทคนิคที่จะต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอ ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญมาตรา 170 ประกอบกับพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน ที่มีความประสงค์ที่จะริเริ่มเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาจะต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติจะต้องดำเนินการจัดทำเป็นร่างกฎหมายประกอบด้วยหลักการและเหตุผลและบทมาตราที่ชัดเจนพร้อมทั้งวิธีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่า การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนในเสนอร่างกฎหมายของประชาชนนั้นไม่ได้เข้าไปสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งในความเป็นจริงประธานรัฐสภาน่าจะรอถ้าการดำเนินการของประชาชนนั้นถูกต้อง เพราะประชาชนต้องใช้เวลาในการดำเนินการมาเป็นเวลานาน อีกทั้งระยะเวลาในขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ ของทางประธานรัฐสภาว่าจะเสร็จเรียบร้อยก็ต้องใช้ระยะเวลานานมาก ที่จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือการให้สิทธิประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ถึงแม้ว่าจะมีกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอแล้ว มีความคิดเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติของประชาชนนั้นก็ควรจะได้รับการเข้าสู่กระบวนการพิจารณา

และจากการศึกษาพบว่า การรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนในขณะนั้น มีความพยายามในเรื่องร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนมีมาตั้งแต่ในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2539 ในขณะนั้นมีงานวิจัยมีความร่วมมือหลายฝ่ายในการร่วมกันยกร่างพระราชบัญญัติ หลังจากเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีแต่มีเนื้อหาบางอย่างบางฝ่ายไม่เห็นด้วย จนกระทั่งมาถึงหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2540 ในรัฐธรรมนูญก็ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ตามมาตรา 170 เมื่อช่องทางในทางบริหารไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ทางผู้ดำเนินการ มีความเห็นว่าการที่จะทำให้ได้เนื้อหาหลักการสาระอย่างที่ต้องการน่าจะต้องเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายเอง หลังจากนั้นก็มีกระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน มีการประชุมผู้นำป่าชุมชน นักวิชาการ และกลุ่มเอ็น จี โอ เป็นต้น เริ่มต้นเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2542 – 2543 โดยมีเครือข่ายผู้นำป่าชุมชนที่มีพื้นฐานมาก่อน โดยใช้ระยะเวลาในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายประมาณ 1 ปี เมื่อครบตามจำนวน 55,000 ชื่อ แล้วจึงเสนอต่อประธานรัฐสภา ในคราวเดียวกันก็มีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนของรัฐบาลโดยการเสนอของพรรคการเมืองต่าง ๆ หลังจากผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรโดยหลักการสาระสำคัญมาจากร่างพระราชบัญญัติที่มาจากร่างพระราชบัญญัติของประชาชน แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดั่งกล่าวนั้นก็เป็นร่างของสภา

เมื่อพิจารณาจากกระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนของไทยตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 แล้วพบว่ากฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเพียงเสนอกฎหมายให้ รัฐสภาพิจารณาเท่านั้น ส่วนอำนาจในการพิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายยังคงเป็นของรัฐสภา โดยสมบูรณ์ ดังนั้นในกรณีที่รัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ กล่าวคือ ร่างกฎหมายได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา โดยทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว หลังจากนั้นจะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาจึงจะมีผลใช้เป็นกฎหมาย ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอก็คงเช่นเดียวกันกับร่าง กฎหมายทั่วไปที่ผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว กล่าวคือ ร่างกฎหมาย ดังกล่าวจะมีสถานะเป็นพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติทั่วไปที่เสนอโดย คณะรัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและจะมีผลใช้บังคับกับประชาชนทั่วประเทศ ซึ่งในกรณีนี้ มีประเด็นที่ควรพิจารณา คือ รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตรากฎหมาย

¹⁹ ไพโรจน์ พลเพชร, เลขาธิการสมาคมสิทธิเสรีภาพประชาชน. สมาคมสิทธิเสรีภาพประชาชน.

จากการศึกษาจึงอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาที่สำคัญในประเด็นที่สร้างความผิดหวังให้แก่ประชาชนเพราะประชาชนไม่มีหลักประกันมารองรับถ้าหากรัฐสภามีการปฏิเสธหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนตรงนี้ถือเป็นเรื่องที่จะต้องได้รับการแก้ไข เพราะประชาชนไม่สามารถกำหนดได้ว่ารัฐบาลจะปิดกั้นโอกาสที่จะมีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาด้วย มิฉะนั้นทางรัฐบาลต้องรื้อร่างกฎหมายของประชาชนในขั้นตอนสุดท้าย เพราะปัญหาในเรื่องของระยะเวลาในการตรวจสอบร่างกฎหมายในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการของทางรัฐสภา และในกรณีที่มีปัญหาในการเสนอกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ที่น่าจะต้องพิจารณาคือ ถ้าหากรัฐสภามีการปฏิเสธหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน น่าจะมีการออกเสียงประชามติของประชาชน เพราะการออกเสียงประชามติของประชาชนน่าจะเป็นการตัดสินใจของประชาชนอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับต่างประเทศจะพบว่า ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ซึ่งได้นำเอากลไกของประชาธิปไตยทางตรงมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ ได้กำหนดว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายทั่วไปโดยรัฐสภานั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนโดยการออกเสียงประชามติ ก่อน ซึ่งในกรณีนี้กฎหมายที่ผ่านกระบวนการ Initiative Process หากภายหลังรัฐสภาต้องการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎหมายดังกล่าว รัฐสภาต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบก่อนและหากได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแล้ว รัฐสภาจึงจะสามารถกระทำได้ ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกากฎหมายที่ผ่านกระบวนการ Initiative Process จะมีสถานะเป็นรัฐบัญญัติเช่นเดียวกับกฎหมายทั่วไป แต่อย่างไรก็ตามเพื่อเป็นการเคารพต่อ Initiative Process ในแต่ละมลรัฐในสหรัฐอเมริกาจึงกำหนดเงื่อนไขของการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวนี้ไว้แตกต่างกันไป อาทิเช่น ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ California มาตรา 2 กำหนดว่ากฎหมายที่ผ่านกระบวนการ Initiative Process นั้น สภาของมลรัฐไม่สามารถที่จะยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงใดๆ ได้หากไม่ได้รับความเห็นชอบโดยกระบวนการ Initiative Process หรือในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ Arkansas ได้กำหนดไว้ว่าสภาของมลรัฐสามารถที่จะยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ผ่านกระบวนการ Initiative Process ได้ต่อเมื่อได้รับคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของแต่ละสภาของมลรัฐให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขนั้น หรือในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ Wyoming มาตรา 3 กำหนดไว้ว่าสภาของมลรัฐไม่สามารถที่จะยกเลิกกฎหมายที่ผ่านกระบวนการ Initiative Process อย่างน้อย 2 ปีนับแต่ประกาศใช้ แต่อย่างไรก็ตามสภาของมลรัฐ

จากปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางบทบัญญัติของกฎหมายเองหรือปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติจริง ๆ ส่งผลให้การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นได้ง่ายนัก โดยเฉพาะหากเป็นการริเริ่มเข้าชื่อของประชาชนทั่วไปที่ไม่ใช่กลุ่มประชาชนหรือองค์กรเอกชน ซึ่งไม่มีหรือไม่ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินและด้านกำลังเจ้าหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์จากหน่วยงานใด ๆ ด้วยแล้ว ก็จะไม่สามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นได้เลย แม้จะใช้วิธีการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการให้ก็ตาม เนื่องจากการดำเนินการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายจะต้องมีการรณรงค์เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปได้รับทราบเพื่อให้เกิดการรวมตัวกันของภาคประชาชนและก่อให้เกิดความร่วมมือทางการเมืองในอันที่จะสามารถสร้างอำนาจต่อรองทางการเมืองได้ แต่การดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการแทนนั้นรัฐไม่ได้จัดให้มีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่แก่ประชาชนทั่วไปทราบแต่อย่างใด คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่เพียงติดประกาศเรื่องที่จะมีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย กำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่ประชาชนไปเข้าชื่อได้เท่านั้น และโดยเฉพาะหากเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไปหรือมีผลเพียงเฉพาะกลุ่ม เป็นต้น

เพราะฉะนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจึงควรให้สิทธิแก่ประชาชนที่มีความประสงค์จะเข้าชื่อกันริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาสามารถที่จะเสนอในรูปแบบของข้อเสนอทั่วไป เช่นเดียวกันกับกระบวนการของประเทศสวิตเซอร์แลนด์และประเทศสหรัฐอเมริกาโดยประชาชนเพียงแต่บรรยายสรุปสั้น ๆ ถึงความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงและเนื้อหาของกฎหมายนั้น ๆ ว่าควรเป็นเช่นใด แล้วมอบหน้าที่ในการจัดกร่างกฎหมายที่ถูกแบบแผนของการเสนอร่างกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเป็นผู้จัดทำภายใต้ขอบเขตของข้อเสนอทั่วไปที่ประชาชนเสนอ โดยหน่วยงานของรัฐในระดับชาตินั้นอาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา หรือเป็นหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาซึ่งมีความรู้ มีประสบการณ์ผู้จัดกร่างกฎหมายอย่างถูกแบบแผนก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากประชาชนสามารถที่จะเสนอร่างกฎหมายที่มีการจัดทำอย่างถูกแบบแผนได้ก็สามารถเสนอได้เช่นกัน อันจะเป็นการ

ดังนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ผู้เขียนเห็นว่า ควรจะมีบทบัญญัติกำหนดความแน่นอนของกฎหมายที่ผ่านการ ริเริ่มโดยประชาชน ได้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกับใน ต่างประเทศ กล่าวคือ เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้นำเอากลไกของระบบ ประชาธิปไตยทางตรง มาใช้อย่างเต็มรูปแบบ คือ ไม่มีการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายโดยประชาชน โดยการออกเสียงประชามติเช่นเดียวกับในประเทศสวิตเซอร์แลนด์และในสหรัฐอเมริกา และไม่มี บทบัญญัติกำหนดให้รัฐสภาจะต้องถามความเห็นชอบจากประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือ ยกเลิกกฎหมายใด ๆ เช่น ในสวิตเซอร์แลนด์ ประกอบกับประเทศไทยยึดมั่นกับระบอบ ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนค่อนข้างมากโดยได้บัญญัติให้กลไกของประชาธิปไตยทางตรงที่ นำมาใช้ไม่ให้เป็นประชาธิปไตยรูปแบบผสมอย่างสมบูรณ์แบบจึงได้บัญญัติให้อำนาจในการ พิจารณาร่างกฎหมายที่ผ่านกระบวนการ Initiative Process ยังเป็นของรัฐสภาโดยสมบูรณ์ ดังนั้น รัฐสภาและสภาท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายใด ๆ ก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามสำหรับกฎหมายที่ผ่านกระบวนการ Initiative Process นั้นเพื่อเป็นการส่งเสริม ให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างแท้จริงให้ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แล้ว จึงควรที่จะกำหนดให้รัฐสภาสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายที่ผ่านกระบวนการ Initiative Process ได้ต่อเมื่อได้ทดลองใช้กฎหมายดังกล่าวไปในระยะหนึ่งก่อนโดยกำหนด ระยะเวลาไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกับในสหรัฐอเมริกา ไม่เช่นนั้นการที่รัฐสภามีอำนาจที่จะแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมาย ในเวลาใดก็ได้จะส่งผลให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ประชาชนไม่อาจจะเกิดผลขึ้นในทางปฏิบัติได้

2.2 ปัญหาของการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยประชาชนและแนวทางแก้ไขปัญหา

ปัญหาดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การควบคุมตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันใน อดีตไม่ได้ผลเท่าที่ควร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดหลัก การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่ โดยในหมวดของการถอดถอนจากตำแหน่งได้กำหนด พหุติการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจถูกตรวจสอบถอดถอนไว้ใน มาตรา 303 รวม 5 กรณีด้วยกันคือ

1. มีพฤติการณ์ร้ายชัดผิดปกติ

2. ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่
3. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
4. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือ
5. ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

จะเห็นได้ว่า การถอดถอนจากตำแหน่งเปลี่ยนหลักการในการตรวจสอบการใช้ อำนาจเสียใหม่โดยเพียงแต่มีพฤติการณ์ที่ “ส่อ” ไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ “ส่อ” ว่ากระทำผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ฯลฯ ก็เป็นความผิดที่อาจถูกถอนถอนได้ โดยไม่จำเป็นต้องปรากฏว่า ได้มีการทุจริตขึ้นจริง กรณีนี้เป็นการแก้ไขปัญหานอกระบบที่ไม่อาจเอาผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้อง สงสัยว่าทุจริตได้ เนื่องจากไม่สามารถหาพยานหลักฐานที่แน่ชัดมาพิสูจน์ความผิด ทำให้บุคคล เหล่านั้นยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ได้ตลอดมา การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดเอาผิดแก่ พฤติการณ์ที่ “ส่อ” ไปในทางทุจริตนี้จะเป็วิธีการที่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริต ของ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทันทั่วทั้งที่และจริงจิงมากขึ้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ให้นิยามเหตุแห่งการถอนถอนจากตำแหน่งไว้ 2 กรณี คือ ทุจริตต่อหน้าที่และร่ำรวย ผิดปกติ โดยได้ขยายความของการทุจริตต่อหน้าที่ให้ครอบคลุมถึงกรณีที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ โดยทุจริต แต่ว่าได้มีพฤติการณ์ให้ผู้อื่นเชื่อว่าตนมีตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อกระทำการทุจริตด้วย และได้กำหนดนิยามคำว่าร่ำรวยผิดปกติขึ้นไว้ดังนี้

“มาตรา 4...

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่ง หรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่ง หรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อ แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

“ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น มากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควรสืบเนื่องมา จากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

“ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” หมายความว่า การที่ทรัพย์สินหรือหนี้สินในบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่งมีการ

ส่วนเหตุกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมและจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่ได้มีการให้คำนิยามไว้ ทั้งนี้ อาจพิจารณาความหมายของการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมได้โดยเทียบเคียงกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา สำหรับเหตุจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนั้นน่าจะมีความชัดเจนตามลายลักษณ์อักษรอยู่แล้ว

หากพิจารณาเปรียบเทียบเหตุแห่งการถอดถอนจากตำแหน่งกับฐานความผิดทางวินัยข้าราชการแล้วจะพบว่าเหตุทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายมีความคล้ายคลึงกับความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ดังนั้น หากผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นข้าราชการประจำถูกกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมตามเหตุแห่งการถอดถอนจากตำแหน่งแล้ว ย่อมต้องถูกดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการด้วย ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

2.2.1 ปัญหาเรื่องการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชน

ปัญหาในการใช้สิทธิเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประชาชนผู้สิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน เพื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนจากตำแหน่งนั้นมีข้อสังเกตว่าอาจมีการนำกลไกดังกล่าวไปใช้ในทางปฏิบัติผิดจากวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยการที่ประชาชนที่สามารถเข้าชื่อได้ 50,000 คน ส่วนใหญ่ไม่ทราบถึงการเข้าร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจในการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ถูกแอบอ้างเป็นผู้ร้องขอถอดถอนจากตำแหน่งโดยการดำเนินการของกลุ่มบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลหนึ่ง ซึ่งในปัจจุบันปรากฏการณ์ดำเนินการในลักษณะแบบนี้บ้างแล้ว เช่น มีองค์กรภาคเอกชนทำการรวบรวมลายชื่อพร้อมทั้งรายละเอียดและความยินยอมล่วงหน้าของประชาชนที่สนใจที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมือง เพื่อเก็บไว้ดำเนินการใช้สิทธิตามช่องทางที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ภายหลังจากได้รวบรวมรายชื่อครบตามจำนวนที่กำหนดตามกฎหมายต้องการแล้ว อันเป็นปัญหาที่สำคัญว่าหากองค์กรผู้รวบรวมลายชื่อนั้นนำเอกสารที่ประชาชนให้ความยินยอมล่วงหน้าไปใช้ในกรณีอื่น ๆ ที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของประชาชนแล้ว ก็จะทำให้กลไกที่

หากพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการจัดทำคำร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน จะเห็นได้ว่า มาตรา 63 ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดให้มีการตรวจสอบคำร้องขอโดยประธานวุฒิสภาก่อนที่จะดำเนินกระบวนการตามกฎหมายต่อไปนั้น โดยการตรวจสอบดังกล่าวเป็นการตรวจสอบว่าคำร้องขอนั้นมีความถูกต้องและครบถ้วน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในมาตรา 61 หรือไม่เท่านั้น ซึ่งรายการตามมาตรา 61 นั้นคือ รายการต่าง ๆ ที่ต้องบรรยายในคำร้องขอ ได้แก่ ชื่อ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชน ลำเนาบัตรประจำตัวประชาชน ลายมือชื่อของประชาชนผู้ร้องขอ และข้อความที่ระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหา รวมทั้งระบุยานหลักฐานหรือเบาะแสต่าง ๆ ตามสมควร ในกรณีดังกล่าว การตรวจสอบคำร้องขอของประธานวุฒิสภาก็เป็นเรื่องของการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของรายละเอียดในคำร้องขอเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมถึงการตรวจสอบในขั้นตอนดำเนินการรวบรวมลายชื่อด้วยว่ากระทำไปโดยชอบหรือไม่ หรือเป็นการสะท้อน ความต้องการของประชาชนที่มีรายชื่ออยู่ที่แท้จริงหรือไม่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งด้วย

2.2.2 ปัญหาเรื่องกระบวนการและกลไกในการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน

กระบวนการในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้วจะดำเนินการต่อไปดังนี้

- 1) ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวน 20
- 2) เมื่อไต่สวนเสร็จให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานให้วุฒิสภา ²¹ ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่า

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 305 วรรคแรก.

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 305 วรรคสอง.

3) วุฒิสภาประชุมพิจารณาถอดถอนโดยมติถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา การออกเสียงต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ²³ มติของวุฒิสภาเป็นที่สุด จะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้²⁴

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่งเริ่มต้นจากการเสนอข้อกล่าวหาโดยองค์กร 3 องค์กร ได้แก่ ประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด ต่อประธานวุฒิสภาเพื่อทำการตรวจสอบความถูกต้องของคำร้องขอ หลังจากนั้นจะนำไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง จากนั้นจึงนำขึ้นสู่การพิจารณาของวุฒิสภาเพื่อพิจารณาลงมติถอดถอนจากตำแหน่งต่อไป การพิจารณาลงมติของวุฒิสภาเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่า ข้อกล่าวหาให้ถอดถอนจากตำแหน่งมีมูลและรายงานมายังวุฒิสภาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 306 กำหนดให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณามติโดยเร็ว ในการลงมติให้กระทำโดยวิธีแบบลับโดยสมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียง สำหรับมติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งนั้นให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 307

จากการศึกษาที่พบว่า กระบวนการเข้าชื่อกันของประชาชนในการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวก็จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนด ซึ่งรัฐสภานั้นจะเป็นผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบ และอีกประการหนึ่งเมื่อยื่นร้องขอไปแล้วก็ไม่สามารถที่จะสั่งให้วุฒิสภาทำการถอดถอนได้ทันที เพราะจะต้องส่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการสอบสวนอย่างละเอียดรอบคอบอีกชั้นหนึ่งก่อนที่จะรายงานให้วุฒิสภาทราบและทำการวินิจฉัยต่อไป ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาอันมีมูล ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 305 วรรคสี่.

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 307 วรรคแรก.

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 307 วรรคสาม.

2.2.3 ปัญหาในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน

จากการศึกษาพบว่า ประเด็นในเรื่องของการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ในมาตรา 304 นั้น การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประชาชนในประเด็นแรกกล่าวคือ ในกรณีผู้ริเริ่ม 100 คน เพื่อดำเนินการจัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อที่ประชาชนเข้าชื่อกัน และต้องไปแสดงตัวต่อประธานวุฒิสภาก่อนเพื่อรวบรวมลายมือชื่อดังกล่าวนั้น อาจถูกฟ้องหมิ่นประมาทได้ เพราะเรื่องการชี้เบาะแสว่าส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ หรือส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม แล้วให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวน ซึ่งเป็นเรื่องที่ประชาชนสามารถทำได้ในการชี้เบาะแสดังนั้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประชาชนก็จะไม่อาจมีส่วนร่วมทางการเมืองในการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะกลัวว่าจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดี จึงเป็นเหตุทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ และประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่ง คือ จำนวนในการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองน่าจะมีจำนวนไม่เกิน 50,000 คน เพราะปัญหาส่วนประการหนึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับปัญหาการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของประชาชนเช่นกัน

เมื่อพิจารณาถึงผลของการถอดถอนจากตำแหน่งผู้ซึ่งถูกวุฒิสภาลงมติถอดถอนจากตำแหน่ง จะต้องได้รับโทษ 2 ประการ คือ ต้องพ้นจากตำแหน่งกรณีที่ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือต้องออกจากราชการกรณีที่ เป็นข้าราชการประจำ และถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี²⁵ ผลของมติวุฒิสภาดังกล่าวถือเป็นที่สุด จะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลผู้นั้นอีกโดยอาศัยเหตุเดียวกันมิได้ แต่อย่างไรก็ตามมตินี้ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง²⁶

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 307 วรรค 2.

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 307 วรรค 3.

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า หลังจากได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน รวมทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมายและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องนั้น ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเรื่องดังกล่าวว่า อาจกล่าวได้ว่า การกำหนดการเข้าซื้อเสนอร่างกฎหมาย 50,000 คน อาจไม่ใช่เรื่องของจำนวนแต่เป็นเรื่องของคุณภาพ ซึ่งอาจจะมีการไปรวบรวมลายมือชื่อกันทั่วไปแต่จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยเป็นอีกเรื่องหนึ่ง คือประชาชนอาจไม่รู้เรื่องก็ร่วมลงลายมือชื่อกันมา การกำหนดจำนวนผู้เข้าซื้อเสนอร่างกฎหมาย 50,000 ชื่อ เพื่อเจตนาให้เกิดการรวมตัวหรือกลุ่มร่างกฎหมายกันขึ้นมา อาจเป็นองค์กรที่มีการรวมตัว มีการศึกษาพอสมควร มีเครือข่ายเพื่อณรงค์ให้เป็นที่น่าสนใจ แนวร่วมจึงจะต้องมีความเป็นไปได้ที่เกิดขึ้นแต่ที่เกิดขึ้นไม่ใช่ประชาชนไม่ได้เกิดขึ้นจากประชาชนในการรวบรวมลายมือชื่อ 50,000 ชื่อเท่านั้น ไม่มีการณรงค์ ไม่มีการรวมตัวกัน ไม่มีความสำนึกร่วมกัน การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่แท้จริงจึงไม่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ปัญหาอาจไม่ใช่ปัญหาทางข้อกฎหมายแต่ปัญหาอยู่ที่การใช้สิทธิของประชาชน ถ้ามีการรวบรวมลายมือชื่อขึ้นไม่ได้มีความตั้งใจหรือมีเหตุผลที่แท้จริงในการเสนอร่างกฎหมายมาก่อน ตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญผ่านมายังไม่พบเห็นว่ามีการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของประชาชนและการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทาง

เมื่อทำการศึกษาพิจารณาเปรียบเทียบกับรูปแบบหรือสถาบันประชาธิปไตยทางตรงในต่างประเทศ ประกอบกับพิจารณาถึงองค์ประกอบของความเป็นประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งได้แก่ การริเริ่มโดยประชาชนและการตัดสินใจโดยประชาชนแล้ว รูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมทางการเมืองของประเทศไทย โดยส่วนใหญ่ยังมิได้เป็นประชาธิปไตยทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ดังนี้คือ

กรณีการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน²⁹ ถึงแม้จะให้สิทธิแก่ประชาชนในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว แต่ไม่มีการกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย จึงทำให้ไม่มีการทำประชามติชี้ขาดในกรณีที่รัฐสภาปฏิเสธร่างกฎหมาย ดังนั้น การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนนั้นก็ไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์ได้

กรณีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชน³⁰ ที่เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนแต่ก็ไม่มี

²⁷ แก้วสรร อดิโพธิ, อดีตอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ 1 ว่าด้วย สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง. สมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานคร. อาคาร 2 รัฐสภา. 10 พฤษภาคม 2547.

²⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อดีตอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ 1 ว่าด้วย สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อาคารคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 4 พฤษภาคม 2547.

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 170.

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 304.

สุดท้ายกรณีการออกเสียงประชามติ³¹ ไม่มีองค์ประกอบของความเป็นประชาธิปไตยทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน มีแต่รูปแบบที่ทำให้ประชาชนลงคะแนนเท่านั้น เพราะผลของการออกเสียงประชามติเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ๆ เท่านั้น และการริเริ่มเป็นอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยประชาชนไม่มีสิทธิในการริเริ่มดังกล่าว ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการออกเสียงประชามติที่ประชาชนไม่มีสิทธิในการริเริ่มและผลของประชามติก็ไม่ได้เป็นการตัดสินใจ ขั้นสุดท้ายของประชาชน ระบบการออกเสียงประชามตินั้นก็ไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่ไม่สมบูรณ์เนื่องจากประชาชนไม่อาจที่จะใช้อำนาจอธิปไตยในการออกเสียงนั้นได้

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 214.

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากการศึกษาได้ทราบถึงปัญหาและพบว่าในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ที่จะให้ประชาชนทุกคนมาปกครองประเทศด้วยตนเองได้ หรือเป็นไปไม่ได้ที่ประชาชนทุกคนจะใช้อำนาจอธิปไตยทั้งนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการด้วยตนเองโดยตรง การปกครองระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) จึงได้กำเนิดขึ้นคือการที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเอง ถ้าเป็นระบบรัฐสภาประชาชนก็เลือกตั้งเฉพาะสมาชิกสภา และสมาชิกสภาก็จะไปแต่งตั้งฝ่ายบริหาร ถ้าเป็นระบบประธานาธิบดี ประชาชนก็เลือกทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร แต่เพื่อให้ประชาชนยังคงเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดอยู่อย่างแท้จริงในหลาย ๆ ประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะในยุโรปและอเมริกา จึงได้มีช่องทางให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้ด้วยตนเองในเรื่องที่สำคัญหรือกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินในเรื่องที่สำคัญ ประชาธิปไตยแบบนี้เรียกว่าประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ซึ่งรูปแบบที่มีการใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน การออกเสียงประชามติ และการลงคะแนนถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

เมื่อได้ทำการศึกษาพิจารณารูปแบบและหลักการของประชาธิปไตยทางตรงของประเทศต่าง ๆ แล้ว อาจสรุปได้ว่าองค์ประกอบของประชาธิปไตยทางตรงมีสองประการที่สำคัญ คือ ประการแรก ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มได้หรือไม่ โดยการริเริ่มนั้นต้องมีสภาพบังคับให้มีการเริ่มต้นของกระบวนการ และประการที่สอง ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจหรือไม่ โดยประชาชนต้องเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย ทั้งนี้ ถ้าขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งย่อมทำให้รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น ไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ ยกเว้นกรณีประชามติโดยบังคับของกฎหมายจะมีองค์ประกอบที่สองเพียงองค์ประกอบเดียว คือ ผลของประชามติประชาชนเป็นการชี้ขาดหรือไม่ โดยทั่วไปแล้วในต่างประเทศทางยุโรปถือว่า การตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของประชาธิปไตยทางตรง ประชามติที่ผลไม่ได้เป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของประชาชน ระบบประชามตินั้นก็ไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้ หรือการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนที่ไม่มีการกำหนด ให้มีการทำประชามติชี้ขาดในกรณีที่รัฐสภาปฏิเสธร่างกฎหมาย การเสนอร่างกฎหมายนั้นก็ไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้หรือการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่ริเริ่ม

เมื่อทำการศึกษาพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้บัญญัติให้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ มากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา และยังได้มีการนำรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงในหลายรูปแบบทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นมาใช้ควบคู่กับประชาธิปไตยแบบผู้แทน ซึ่งได้แก่ การร้องขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายหรือการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนตามมาตรา 170 และการเข้าชื่อเสนอของประชาชนให้วุฒิสภาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 304 จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเหล่านั้นเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือไม่นั้นจะต้องพิจารณาองค์ประกอบเป็นสำคัญ โดยองค์ประกอบของประชาธิปไตยทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีสองประการ

(1) ประชาชนริเริ่มได้หรือไม่ โดยการริเริ่มนั้นต้องมีสภาพบังคับให้มีการเริ่มต้นกระบวนการ

(2) ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจหรือไม่โดยประชาชนต้องเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย

การขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งย่อมทำให้รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น ๆ ไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ ยกเว้นประมุขโดยบังคับของกฎหมายมีองค์ประกอบที่สองเพียงองค์ประกอบเดียว คือ ผลของประชามติประชาชนเป็นการชี้ขาดหรือไม่

1 การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน

เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบเรื่องการริเริ่มโดยประชาชน จะเห็นได้ว่ามาตรา 170 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้” การเสนอร่างกฎหมายตามมาตราดังกล่าวนี้ จึงมีองค์ประกอบเรื่องการริเริ่มโดยประชาชน

เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบเรื่องการตัดสินใจโดยประชาชน จะเห็นได้ว่าในการพิจารณากฎหมายของรัฐสภานั้น มาตรา 172 บัญญัติ “ให้เสนอสภาผู้แทนราษฎรก่อน” ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ สภาผู้แทนราษฎรต้องรับร่างกฎหมายที่เสนอมาโดยประชาชนนี้ไว้พิจารณาหรือไม่ หรือสามารถไม่รับร่างได้ ประเด็นนี้เมื่อพิจารณาถึงถ้อยคำของมาตรา 170 ที่ใช้คำว่า “เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย” จะเห็นได้ว่าการที่สภาผู้แทนราษฎรสามารถปฏิเสธไม่รับร่างกฎหมายที่เสนอมาโดยประชาชนในวาระที่หนึ่งได้ย่อมทำให้ร่างกฎหมายนั้นตกไป และไม่เข้าไปสู่การพิจารณาของวุฒิสภาจึงต้องให้ทั้งสองสภาพิจารณา จะเห็นได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถที่จะปฏิเสธไม่รับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมาได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน ไม่มีการบัญญัติหลักการตัดสินใจโดยประชาชนและถึงแม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรต้องรับร่างกฎหมายที่เสนอมาโดยประชาชน แต่ท้ายที่สุดแล้วรัฐสภาสามารถปฏิเสธร่างกฎหมายที่เป็นประชาธิปไตยทางโดยแท้จริงนั้น มีหลักการที่สำคัญคือ ถ้ารัฐสภาไม่รับร่างกฎหมายนั้น หรือรับโดยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงต้องนำร่างกฎหมายนั้นมาให้ประชาชนตัดสินใจโดยการทำประชามติ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง ดังนั้นในเมื่อการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนนี้ ไม่มีการบัญญัติหลักการดังกล่าว จึงขาดองค์ประกอบเรื่องการตัดสินใจโดยประชาชน การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนซึ่งมีองค์ประกอบเรื่องการริเริ่มโดยประชาชน แต่ขาดองค์ประกอบเรื่องการตัดสินใจโดยประชาชนจึงเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่ไม่สมบูรณ์ เพื่อให้การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ให้มีการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนมีองค์ประกอบการตัดสินใจโดยประชาชน โดยมีหลักการคือ ถ้ารัฐสภาไม่รับร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนหรือรับโดยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงต้องนำร่างกฎหมายนั้นมาให้ประชาชนตัดสินใจโดยการทำประชามติต่อไป

2 การริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ออกจากตำแหน่งนั้น ก็เป็นหลักการใหม่ซึ่งให้ความสำคัญที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มุ่งเน้นไปในเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งกล่าวโดยหลักการแล้วไม่มีผู้ใดต้องการให้มีการใช้สิทธิดังกล่าวโดยไม่จำเป็น แต่ถ้าหากสมาชิกวุฒิสภาไม่ทำหน้าที่แทนประชาชนด้วยเหตุผลใด ๆ แต่ประชาชนก็ควรที่จะมีสิทธิออกมาเรียกร้องหรืออีกนัยหนึ่งออกมาทางภารกิจดังกล่าว

เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบเรื่องการริเริ่มโดยประชาชน จะเห็นได้ว่าตามมาตรา 304 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิก และผู้สิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน สามารถเสนอประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาถอดถอนผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ตลอดจนผู้อยู่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอื่น และข้าราชการระดับสูง ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 303 ได้ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวุฒิสภา ตามมาตรา 303 - 307 จึงมีองค์ประกอบเรื่องการริเริ่มโดยประชาชน

เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบเรื่องการตัดสินใจโดยประชาชน จะเห็นได้ว่า การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 303 - 307 ไม่ใช่ระบบการถอดถอนผู้แทนแบบ Recall ที่ใช้ในหลายมลรัฐในสหรัฐอเมริกา และก็ไม่ใช่การถอดถอนทั้งสภาหรือยุบสภาแบบ Recall และก็ไม่ใช่การถอดถอนทั้งสภาหรือยุบสภาแบบ Abberufungsrecht ที่ใช้ในการปกครองระดับมลรัฐ Kanton ของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งทั้งสองกรณีเป็นการถอดถอนของไทยให้ประชาชนลงคะแนน แต่ระบบการถอดถอนของประเทศไทยให้วุฒิสภาเป็นองค์กรถอดถอนโดยใช้เสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าตามมาตรา 307 ก่อนการถอดถอนต้องมีการตั้งข้อหาความผิดและต้องมีการสอบสวนหรือไต่สวนความผิดก่อน โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา 305 การถอดถอนตามรัฐธรรมนูญไทยจึงเป็นการถอดถอนแบบ Impeachment ที่ประชาชนไม่ใช่เป็นผู้ลงคะแนนตัดสินถอดถอน การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 303 - 307 จึงขาดองค์ประกอบเรื่องการตัดสินใจโดยประชาชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 303 - 307 ขาดองค์ประกอบเรื่องการตัดสินใจโดยประชาชน แต่ประชาชนสามารถเสนอให้มีการถอดถอนได้ จึงคงเป็นประชาธิปไตยทางตรงอยู่แต่เป็นประชาธิปไตยทางตรงที่ไม่สมบูรณ์ เพื่อให้การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 303 - 307 เป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ให้มีองค์ประกอบในเรื่องการ

บทสรุปของการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันดังที่กล่าวมาในข้างต้นนั้น จะสอดคล้องหรือตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในเรื่องเกี่ยวกับการให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยจะต้องพิจารณาถึงคำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนหรือ Participatory Democracy นั้น อาจจะมีได้มีความหมายในทางกฎหมายโดยตรง แต่เป็นเพียงการเรียกระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง การริเริ่มและการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งมีใช้การให้สิทธิประชาชนในการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวเท่านั้นจึงจะมีการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ สำหรับประเด็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรูปแบบใดของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จะเป็นการมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยทางตรงหรือไม่ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่ง ดังนั้น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนจึงอาจอยู่ตรงกลางระหว่างประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวและประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่มีประชาธิปไตยทางตรงขึ้นมาควบคู่กันไป

ข้อเสนอแนะ

ควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้รูปแบบประชาธิปไตยทางผู้แทนเหล่านี้พัฒนาไปสู่การเป็นประชาธิปไตยทางตรงหรือรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งการพิจารณารูปแบบอื่นของประชาธิปไตยทางตรงที่มีการใช้กันในประเทศ อาทิเช่น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์และประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้แก่ การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนและให้สิทธิแก่ประชาชนในการออกเสียงแสดงประชามติควบคู่กันด้วย และการเข้าชื่อเพื่อให้มีการลงคะแนนถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนและให้สิทธิแก่ประชาชนในการออกเสียงแสดงประชามติควบคู่กันด้วยเช่นกัน และการมีส่วนร่วมในการออกเสียงประชามติโดย

1. การเสนอร่างกฎหมายของประชาชน

1.1 กรณีเรื่องจำนวนผู้ลงลายมือชื่อในการเสนอร่างกฎหมายเห็นควรให้มีการลดจำนวนประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย เพราะประชาชนยังใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นจำนวนไม่มากเท่าที่ควร เพื่อให้ประชาชนเกิดความสนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและมีโอกาสในทางปฏิบัติมากขึ้น ซึ่งทำให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อันเกี่ยวกับความต้องการที่จะให้มีประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง จึงควรมีการเสนอปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องในหลักการการเสนอร่างกฎหมายของประชาชน

1.2 กรณีเรื่องหลักฐานเอกสารในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายเห็นควรให้มีการลดจำนวนเอกสารหลักฐานที่ใช้ในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย โดยควรจะใช้เอกสารบัตรประจำตัวประชาชนก็น่าจะเพียงพอ เพราะประชาชนส่วนมากจะพกพาแต่เพียงบัตรประจำตัวประชาชนเท่านั้น และยังเป็นเป็นการลดระยะเวลา จำนวน และค่าใช้จ่ายในการรวบรวมเอกสารหลักฐานดังกล่าว เพื่อความเป็นไปได้ในการที่ประชาชนจะได้มีโอกาสในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น จึงควรมีการเสนอปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องในหลักการการเสนอร่างกฎหมายของประชาชน

1.3 กรณีเรื่องกระบวนการและขั้นตอนในการตรวจสอบเอกสารและการพิจารณาในการเสนอร่างกฎหมายของประชาชน เห็นควรให้มีการกำหนดระยะเวลาให้แน่นอนและมีความชัดเจนขึ้น เพราะเมื่อไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบเอกสารและการพิจารณาในการเสนอร่างกฎหมายของประชาชน ทำให้ประชาชนนั้นไม่ทราบถึงกำหนดระยะเวลาในการนำร่างกฎหมายของประชาชนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาต่อไปเมื่อใด เพื่อให้เกิดความเป็นไปได้ที่ร่าง

1.4 กรณีถ้ารัฐสภารับร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน แต่มีการเปลี่ยนแปลงหลักการอันเป็นสาระสำคัญของร่างกฎหมายไปจากเดิม หรือมีการยกเลิกร่างของกฎหมายหรือไม่รับร่างหรือปฏิเสธร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนดังกล่าว ควรจะต้องให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงและเป็นกระบวนการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ซึ่งอาจกำหนดให้เป็นอำนาจของประชาชนที่จะตัดสินใจโดยวิธีการออกเสียงประชามติ จึงควรมีการเสนอเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

1.5 กรณีกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อให้รัฐบาลจัดทำประชามตินั้น ถือเป็นเรื่องสำคัญและประชาชนทั่วประเทศจะต้องมีความเห็นด้วย ดังนั้นในกรณีที่จะต้องจัดให้มีการทำประชามติในกรณีรัฐสภารับร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน แต่มีการเปลี่ยนแปลงหลักการอันเป็นสาระสำคัญของร่างกฎหมายไปจากเดิม หรือมีการยกเลิกร่างของกฎหมายหรือไม่รับร่างหรือปฏิเสธร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้น จึงอาจนำการออกเสียงประชามติดังกล่าวไปจัดรวมไว้กับการเลือกตั้งทั่วไป เพราะในการออกเสียงประชามติจำเป็นต้องใช้งบประมาณ ค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงไม่ให้สิ้นเปลืองหรือเสียงบประมาณ ค่าใช้จ่าย ดังกล่าว และควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้ผลของประชามติของประชาชนนั้นต้องผูกพันให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม

2 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน

2.1 กรณีเรื่องจำนวนผู้ลงลายมือชื่อในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เห็นควรให้มีการลดจำนวนประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประชาชน เพราะประชาชนยังใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นจำนวนไม่มากเท่าที่ควร เพื่อให้ประชาชนเกิดความสนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและมีโอกาสในทางปฏิบัติมากขึ้น ซึ่งทำให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อันเกี่ยวกับความต้องการที่จะให้มีประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง จึงควรมีการเสนอปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องในหลักการการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน

2.2 กรณีเรื่องกระบวนการและขั้นตอนในการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประชาชน เห็นควรให้มีการกำหนดระยะเวลาให้แน่นอนและมีความ

2.3 กรณีเรื่องการมีบทกำหนดโทษเฉพาะในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้นอาจไม่จำเป็นต้องมีบทกำหนดโทษดังกล่าว เพราะประชาชนก็อาจจะไม่ใช่สิทธิในการริเริ่มถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเนื่องจากมีบทกำหนดโทษตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์คือ ละเมิด และตามประมวลกฎหมายอาญาคือ หมิ่นประมาท ก็น่าจะเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนเกิดความสนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและมีโอกาสในทางปฏิบัติมากขึ้น จึงควรมีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องในหลักการการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.4 กรณีถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนแล้ว เห็นว่า ข้อกล่าวหาบุคคลที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอนมีมูลว่าน่าจะผิด ได้แก่ ร่ำรวยผิดปกติ หรือประพฤติมิชอบต่อตำแหน่งหน้าที่ เป็นต้น แต่วุฒิสภาไม่ลงมติถอดถอนนั้น ควรจัดให้มีการลงประชามติเพื่อชี้ขาดว่าบุคคลดังกล่าวควรจะพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงและเป็นกระบวนการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ซึ่งอาจกำหนดให้เป็นอำนาจของประชาชนที่จะตัดสินใจโดยวิธีการออกเสียงประชามติ จึงควรมีการเสนอปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องในหลักการการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 303 - 307 เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน

2.5 การกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อให้รัฐบาลจัดทำประชามติการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีวุฒิสภาไม่ลงมติถอดถอนนั้น ถือเป็นเรื่องสำคัญและประชาชนทั้งประเทศจะต้องมีความเห็นด้วย เพราะในการออกเสียงประชามติจำเป็นต้องใช้งบประมาณค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้สิ้นเปลืองหรือเสียงบประมาณค่าใช้จ่ายดังกล่าว จึงอาจนำการออกเสียงประชามติไปจัดรวมไว้กับการเลือกตั้งทั่วไปเป็นต้น ดังนั้นควรมีการเสนอเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องในหลักการ และควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้ผลของประชามติของประชาชนนั้นต้องผูกพันให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามเช่นเดียวกับการเสนอร่างกฎหมายของประชาชน



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- โกสินทร์ วงศ์สุวรรณ. ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532
- คณะวิจัยโครงการการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมฯ. ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2544
- คณะสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ. รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2541
- คณิน บุญสุวรรณ. กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญใหม่. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541
- จันทนา สุทธิจาริ. การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิ.เจ. พรินติ้ง, 2544
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2538
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิ.เจ.พรินติ้ง, 2544
- นรนิติ เศรษฐบุตร. การมีส่วนร่วมทางการเมือง ในสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย. เอกสารการสอนสาขาวิชารัฐศาสตร์ หน่วยที่ 15. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. ถกรัฐธรรมนูญ 2540. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสุชมและบุตรจำกัด, 2540
- _____.ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538
- _____.สาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ . กฎหมายมหาชน เล่ม 1 “ วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของ
กฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ”. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม,
2538
- _____. รัฐธรรมนูญน่ารู้. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542
- ประกาศ ปิ่นตกแต่ง . การเมืองบนท้องถนน : 99 วันสัมภาษณ์คนจนและประวัติศาสตร์การชุมนุม
ประท้วงในสังคมไทย . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ต้นตำรับ, 2541
- พงษ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์. ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนพิมพ์อักษรจำกัด ,
2536
- ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญภาค 1. กรุงเทพมหานคร :
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524
- _____. สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย.
กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515
- โกคิน พลกุลและชาญชัย แสวงศักดิ์. หลักกฎหมายมหาชนเล่ม 1. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพมหานคร
: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541
- มนตรี รูปสุวรรณและคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542
- มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543
- _____. รัฐธรรมนูญใหม่มีอะไรใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา,
2541
- วิชัย ตันศิริ. ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์ วี.เจ. พรินติ้ง , 2543
- วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ . พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสวงสุทธ
การพิมพ์ , 2530
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพ
มหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542
- _____. การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพ
มหานคร : สำนักพิมพ์ วี.เจ. พรินติ้ง, 2544

สมคิด ศรีสังคม. การปฏิรูปทางการเมืองกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพมหานคร

: กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540

อมร จันทรสมบูรณ์. วันเลือกตั้ง : “บทสุดท้าย” หรือ “บทเริ่มต้น” ของพลังประชาธิปไตยใน

รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ

มหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2535

อมร รักษาสัตย์. การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ

มหานคร : สำนักพิมพ์ วิ.เจ. พรินติ้ง, 2544

วารสาร

ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล . “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง” วารสารกฎหมายปกครอง. 19 สิงหาคม 2541

วิสุทธิ โพธิ์แท่น. “ความคิดเกี่ยวกับการให้ความรู้ในทางการเมืองเพื่อการมีส่วนร่วมในทาง
การเมืองที่มีประสิทธิภาพในประเทศไทย” รัฐศาสตร์สาร. 3, 3 สิงหาคม 2519

สมยศ เชื้อไทย และวราพจน์ วิสสุตพิชญ์. “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย” วารสารนิติศาสตร์. 4 กันยายน 2527

อัศรมะสวรี ทองนวล . “การมีส่วนร่วมทางการเมือง : สรรวจแนวความคิดพื้นฐาน” วารสารรัฐศาส
สาร. 34, 10 ตุลาคม 2529

เอกสารอื่นๆ

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์. แผนพัฒนาการเมืองไทย.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ, 2535

ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล . “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

กับความเป็นประชาธิปไตยกับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง” เอกสารประกอบการ

สัมมนาสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

ฉบับใหม่. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. การทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้
ได้รับการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ : กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.

กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2543

_____. รายงานการวิจัยเรื่อง “การทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
ได้รับการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ : กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2543

_____. รายงานการวิจัยเรื่อง “ข่าวสารการเมืองของคนไทย” เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม. เสนอ
ต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2523

วีระ โลจายะ. การออกเสียงประชามติ . เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและ
สถาบันการเมืองชั้นสูง 1. หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจ
บัณฑิตย

วิทยานิพนธ์

จิตพร ขำน้ำคู้. “หลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนกับพรรคการเมืองไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติ
ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540

นพรัตน์ อภิวิมลลักษณ์. “การนำประชามติมาใช้ในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร
มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย, 2538.

นเรศ อยู่สนิท . “มาตรการทางกฎหมายในการให้สิทธิประชาชนเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตาม
บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 287”
วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543

มุกดา เอนกโลกาภิจ. “รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช 2492” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2542

วนิดา แสงสารพันธ์. “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร
มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543

ศุภชัย เวียงอินทร์. “รูปแบบที่เหมาะสมของสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ภาษาอังกฤษ

Books

Butler, David and Austin Ranney. **Referendums : A Comparative Study of Practice and Theory**. Washington D.C. : American Enterprise Institute , 1980.

Butler ,David and Austin Ranney. **Referendum Around the World**. Washington D.C. : American Enterprise Institute , 1994.

Federal Constitution of the Swiss Confedertion , Op. cit., Art. 121.

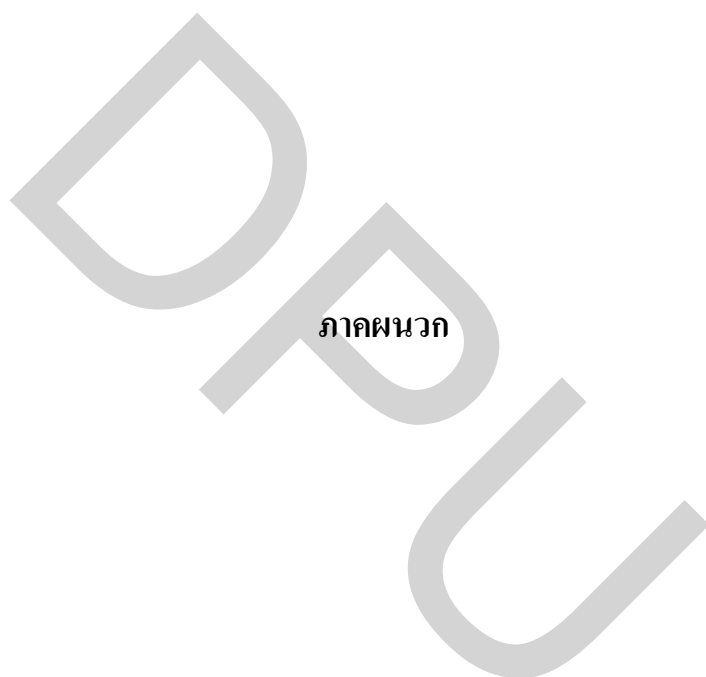
Gupta , B.B., **Comparative Study of Six Living Constitutions**. Safdarjang Enclave . New Delhi : Sterling Pulishers (P) Ltd., 1974.

Milbrath, Lester W. and M.L. Goel . **Political Participation : How and Why People Get Involved in Politics** . Chicago : Rand McNally , 1977.

Kobach, Kris W. **Referendum and Direct Democracy in Swizerland** . Yale University : Dartmouth Publishing Limited , 1993.

Weiner, Myron. Political. **Participation : Crisis of the Political Process**. In Leonard Binder and other (eds.) , Crises and Sequences in Political Development . Princeton : Princeton University Press , 1971.

Linder ,Wolf. **Swiss Democracy : Possible to Conflict in Multicultural Societies**. New York : ST. Martin's Press , 1994.



ภาคผนวก

พระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

พ.ศ. ๒๕๔๒

.....

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๒

เป็นปีที่ ๕๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ประกาศว่าโดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

“ศาลากลางจังหวัด” หมายความว่ากรุงเทพมหานคร

“ที่ว่าการอำเภอ” หมายความว่าสำนักงานเขตและที่ว่าการอำเภอ

“สำนักงานเทศบาล” หมายความว่ากรมการเมืองพัทยา

มาตรา ๔ ให้ประธานรัฐสภารักษาราชการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑

บททั่วไป

.....

มาตรา ๕ บุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

กฎหมายที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาดังกล่าวจัดทำในรูปแบบร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด ๕ แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และต้องมีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอกฎหมาย รวมทั้งต้องมีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นอย่างไร

เพื่อประโยชน์ในการพิจารณากฎหมายของรัฐสภา การเสนอกฎหมายอาจจัดทำบันทึกสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละบทบัญญัติของกฎหมายที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละมาตราได้

มาตรา ๖ วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้อาจกระทำโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง หรืออาจร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็ได้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดร่วมลงชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้ถือว่า การเข้าชื่อนั้นมีผลสมบูรณ์และจะถอนการเข้าชื่อในภายหลังอีกมิได้

หมวด ๒

การเข้าชื่อโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

.....

มาตรา ๗ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเองครบจำนวนห้าหมื่นคน ให้ยื่นเรื่องเสนอต่อประธานรัฐสภาโดยต้องมีเอกสารดังต่อไปนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา

(๒) แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและผู้แทนการเสนอกฎหมายตามที่ประธานรัฐสภากำหนด พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัว ประชาชนบัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการ ที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของทุกคน

มาตรา ๘ เมื่อประธานรัฐสภาได้รับเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารตามมาตรา ๗ ถ้าเห็นว่าถูกต้อง ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น ทั้งนี้ เฉพาะในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายผู้นั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน

ในกรณีที่ผู้ใดมีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามประกาศในวรรคหนึ่ง โดยมีได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ขีดฆ่าชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ภายในสี่สิบวันนับแต่วันปิดประกาศตามวรรคหนึ่ง

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านตามวรรคสองแล้ว ให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ไม่มีการคัดค้านเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง และถ้ามีจำนวนครบห้าหมื่นคนให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป แต่ถ้ามีจำนวนไม่ครบห้าหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายตามมาตรา ๗ (๒) ทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบห้าหมื่นคนภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวมิได้เสนอการเข้าชื่อเพิ่มเติมจนครบห้าหมื่นคนให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง

หมวด ๓

การเข้าชื่อโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

.....

มาตรา ๙ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไปประสงค์จะขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ยื่นคำขอต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา

มาตรา ๑๐ เมื่อประธานกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำขอตามมาตรา ๙ ให้ดำเนินการจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งในแต่ละจังหวัด เพื่อดำเนินการประกาศให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดทราบว่ามีการเสนอกฎหมายในเรื่องใด และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายไปลงชื่อตามระยะเวลาและสถานที่ที่กำหนด ทั้งนี้การกำหนดระยะเวลาเข้าชื่อต้องไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศ

มาตรา ๑๑ ในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายในสถานที่ที่กำหนดไว้ในจังหวัดที่ตนมีสิทธิ

เลือกตั้งในการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปแสดงตนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง พร้อมทั้งแสดงบัตรประจำตัวประชาชน หรือหลักฐานอื่นใดตามที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าผู้แสดงตนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยถูกต้อง ให้จัดให้ผู้นั้นกรอกข้อความและลงชื่อในแบบพิมพ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ในกรณีจำเป็นเพื่อให้การจัดการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยก็ได้

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอตามมาตรา ๘ ร้องขอ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดสถานที่ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในถิ่นที่บุคคลนั้นมีที่อยู่นอกเหนือจากการกำหนดสถานที่ในแต่ละจังหวัดได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตจังหวัดที่ตนมีสิทธิเลือกตั้งและหลักเกณฑ์การตรวจสอบการเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นได้ตามสมควร

มาตรา ๑๓ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งรวบรวมแบบพิมพ์ที่มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหมด

มาตรา ๑๔ ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปยังประธานรัฐสภา ถ้าประธานรัฐสภาเห็นว่าถูกต้องและมีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบห้าหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป

ในกรณีที่การเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่ครบห้าหมื่นคนให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งรายงานให้ประธานรัฐสภาทราบ เพื่อให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง

หมวด ๔
บทกำหนดโทษ

.....

มาตรา ๑๕ ผู้ใดกระทำการใดโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือขัดขวางการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ มาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อ ประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาได้โดยตรง นอกเหนือจากสิทธิในการเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี และเนื่องจากมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. ๒๕๔๒

.....

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๒

เป็นปีที่ ๕๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวัน
ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐

พระราชบัญญัติการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองข้าราชการหรือพนักงาน
ส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือ
หน่วยงานของรัฐ ผู้บริหาร ท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้า
พนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ
ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจ
หรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตาม กฎหมาย
ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า

(๑) นายกรัฐมนตรี

(๒) รัฐมนตรี

(๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๔) สมาชิกวุฒิสภา

(๕) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (๑) และ (๒) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

(๖) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

(๗) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

(๘) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร

(๙) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวงหรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรง ตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการ ทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่ง ตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

“ผู้เสียหาย” หมายความว่า ผู้เสียหายจากการกระทำอันเป็นเหตุให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวญ ผิดปกติการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

“ผู้ถูกล่ามคา” หมายความว่า ผู้ซึ่งถูกล่ามคาหรือมีพฤติการณ์ ปรากฏแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า ได้กระทำการอันเป็นมูลที่จะนำไปสู่การถอดถอนจากตำแหน่งการดำเนินคดีอาญา การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินหรือการดำเนินการทางวินัย ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้หมายความรวมถึงตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าวด้วย

“ประธานกรรมการ” หมายความว่า ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

“อนุกรรมการ” หมายความว่า อนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้แต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เลขาธิการ และข้าราชการในสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการ หรือ พนักงานซึ่งมาช่วยราชการในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้แต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือ หน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือ หน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหา ประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

“ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” หมายความว่า การที่ทรัพย์สินหรือหนี้สินในบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่น เมื่อพ้นจากตำแหน่งมีการ เปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินที่ได้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งในลักษณะที่ ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือหนี้สินลดลงผิดปกติ

“รัวรายผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมาก ผิดปกติหรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการ ปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

มาตรา ๕ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรักษาการตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้มีอำนาจออกประกาศหรือระเบียบกับแต่งตั้งพนักงาน เจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อ ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ประกาศและระเบียบตามวรรคหนึ่งที่มีผลเป็นการทั่วไปเมื่อได้ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๒

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

.....

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาดำเนินการตาม หมวด 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง

(๒) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม มาตรา ๓๐๘ ของรัฐธรรมนูญ

(๓) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(๔) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม หมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(๖) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

(๗) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(๘) เสนอมาตรการ ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีรัฐสภา ศาล หรือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุง การปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(๙) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่ง หรือคำพิพากษาให้ ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์

(๑๐) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตรวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๑๑) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

(๑๒) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

มาตรา ๒๐ การประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม แต่องค์ประชุมในการพิจารณาและวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบต้องประกอบด้วยกรรมการไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด

มาตรา ๒๑ การประชุมให้เป็นไปตามระเบียบการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดการนัดประชุมต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวันเว้นแต่กรรมการนั้นจะได้ทราบการบอกนัดในที่ประชุมแล้ว กรณีดังกล่าวนี้จะทำหนังสือแจ้งนัดเฉพาะกรรมการที่ไม่ได้มาประชุมก็ได้

บทบัญญัติในวรรคสองมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งประธานกรรมการจะนัดประชุมเป็นอย่างอื่นก็ได้

มาตรา ๒๒ ประธานกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการประชุม และเพื่อรักษาความเรียบร้อยในการประชุม ให้ประธานกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ตามความจำเป็นได้

ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม

มาตรา ๒๓ การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่การลงมติในการวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ประธานในที่ประชุมและกรรมการต้องลงคะแนนเสียงเพื่อมีมติ โดยมติของที่ประชุมต้องไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๒๔ ในการประชุมต้องมีรายงานการประชุมเป็นหนังสือ ถ้ามีความเห็นแย้งให้บันทึกความเห็นแย้งพร้อมทั้งเหตุผลไว้ในรายงานการประชุม และถ้ากรรมการฝ่ายข้างน้อยเสนอความเห็นแย้งเป็นหนังสือก็ให้บันทึกไว้ด้วย

มาตรา ๒๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลาย อันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

(๒) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลา ระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบ กิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐาน อันใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(๓) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติ หน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(๔) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทางและค่าตอบแทนของพยานบุคคล และเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๕) วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนตาม มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๖ ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

(๒) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

มาตรา ๒๗ การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้ประธานกรรมการ กรรมการ หรือเลขาธิการซึ่งประธานกรรมการมอบหมาย มีอำนาจลงนามในหนังสือเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้

มาตรา ๒๘ ในกรณีที่ประธานกรรมการมีหน้าที่ต้องดำเนินการใด ๆ นอกจากการดำเนินการประชุม และไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นการชั่วคราว ให้กรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการแทน

มาตรา ๒๙ ในกรณีที่กรรมการ อนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องใด ๆ ห้ามมิให้ผู้นั้นเข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงพิจารณาหรือวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว

มาตรา ๓๐ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติหรือการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน หรือหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากผู้ใดชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกตรวจสอบ รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการชี้ช่อง แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงดังกล่าว เป็นผลให้ทรัพย์สินที่ร้ายวยผิดปกติ หรือทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน โดยคำสั่งถึงที่สุดของศาลแล้ว ให้ผู้นั้นได้เงินสินบนตาม ระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

มาตรา ๓๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ฯลฯ

หมวด ๔

การไต่สวนข้อเท็จจริง

.....

มาตรา ๔๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๔ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเนื่องจากได้มีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๕๕

(๒) ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาตาม มาตรา ๖๖

(๓) มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตาม มาตรา ๗๕

(๔) มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติดังกล่าว มาตรา ๗๗ หรือกระทำความผิดตาม มาตรา ๘๘

(๕) มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตาม มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๕ ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้วและไม่มีพยานหลักฐาน ใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่การไต่สวน

(๒) ผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลคนเดียวกับผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องที่อยู่ระหว่างการไต่สวน ข้อเท็จจริงและมูลกรณีแห่งการกล่าวหาเป็นเรื่องเดียว

มาตรา ๘๕ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงตาม มาตรา ๘๑ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้ โดยประกอบด้วยกรรมการหนึ่งคน พนักงาน เจ้าหน้าที่และหรือผู้ทรงคุณวุฒิ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและ รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด

การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน ให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะ และระดับของ ตำแหน่งและการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

มาตรา ๘๖ ห้ามมิให้แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีเหตุดังต่อไปนี้เป็นอนุกรรมการไต่สวน

(๑) รู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา

(๒) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา

(๓) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

(๔) เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดา มารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

(๕) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

ในกรณีที่ปรากฏว่ามีการแต่งตั้งบุคคลตามวรรคหนึ่งเป็นอนุกรรมการได้ส่วนให้อนุกรรมการผู้นั้นแจ้งต่อประธานกรรมการโดยเร็ว ระหว่างนั้นห้ามมิให้อนุกรรมการผู้นั้นยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะอนุกรรมการได้ส่วน

ความในวรรคสองให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านว่าอนุกรรมการ ผู้ใดมีเหตุตามวรรคหนึ่งด้วยโดยอนุโลม

การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคัดค้าน และการแต่งตั้งบุคคลเป็นอนุกรรมการได้ส่วนแทนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

มาตรา ๔๗ ในการดำเนินการได้ส่วนข้อเท็จจริงให้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และกำหนดระยะเวลาตามสมควรให้ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจง

ในการชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหาให้มีสิทธินำพยานหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้

มาตรา ๔๘ กรณีที่มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้ส่วน การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาหรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน ต้องมีอนุกรรมการได้ส่วนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการในจำนวน นั้นจะต้องเป็นอนุกรรมการได้ส่วนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน แต่ถ้าเป็นการรับฟังคำชี้แจงหรือการถามปากคำบุคคลตาม มาตรา ๕๘ จะต้องมีอนุกรรมการได้ส่วนที่เป็นกรรมการเข้าร่วมดำเนินการด้วย

ห้ามมิให้อนุกรรมการได้ส่วนทำหรือจัดให้ทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการล่อลวง หรือขู่เข็ญ หรือให้สัญญากับผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานเพื่อจูงใจให้เขาให้ถ้อยคำอย่างใด ๆ ในเรื่องที่กล่าวหา

มาตรา ๔๙ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการได้ส่วน ให้คณะอนุกรรมการได้ส่วนมีอำนาจดำเนินการตาม มาตรา ๒๕ (๑) (๒) หรือ (๓) หรือ มาตรา ๒๖ ได้ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

มาตรา ๕๐ เมื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว ให้จัดทำสำนวนการได้ส่วนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ ประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา
- (๒) เรื่องที่ถูกกล่าวหา
- (๓) ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการได้ส่วนข้อเท็จจริง
- (๔) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (๕) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- (๖) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา

มาตรา ๕๑ เมื่อประธานกรรมการได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา ๕๐ แล้วให้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวัน

เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม ในกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน คณะกรรมการ ป.ป.ช.อาจมีมติให้คณะกรรมการไต่สวนชุดเดิม ไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือ แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนชุดใหม่ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแทนก็ได้

มาตรา ๕๒ ห้ามมิให้กรรมการซึ่งมีเหตุตาม มาตรา ๔๖ เข้าร่วมประชุมพิจารณาสำนวน การไต่สวนข้อเท็จจริง เว้นแต่เป็นกรรมการซึ่งรู้เห็นเหตุการณ์ เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาเนื่องจากได้รับ แต่งตั้งให้เป็นอนุกรรมการไต่สวน

มาตรา ๕๓ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.พิจารณาข้อกล่าวหาจากสำนวนการไต่สวน ข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหามีมูลหรือไม่ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยว่า ข้อ กล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป

มาตรา ๕๔ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้มีมติตาม มาตรา ๕๓ แล้ว ถ้าข้อกล่าวหานั้นเป็น เรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมาตาม มาตรา ๔๓ (๑) หรือ ผู้เสียหายยื่นคำร้องเพื่อดำเนินคดีกับผู้ถูก กล่าวหาตาม มาตรา ๔๓ (๒) ให้ ประธานกรรมการส่งรายงานไปยังประธานวุฒิสภาหรือแจ้งไปยัง ผู้เสียหาย แล้วแต่กรณีโดยเร็ว

รายงานตามวรรคหนึ่งต้องมีลายมือชื่อของกรรมการที่เข้าร่วมการพิจารณาและต้องระบุ ความเป็นมาหรือข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงเหตุผลในการพิจารณา วินิจฉัยและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๕๕ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล และข้อกล่าวหา นั้นเป็นเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมาตาม มาตรา ๔๓ (๑) หรือผู้เสียหายยื่นคำร้องเพื่อดำเนินคดีกับผู้ถูก กล่าวหาตาม มาตรา ๔๓ (๒) นับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติดังกล่าวผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติ หน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง จะมีคำพิพากษาแล้วแต่กรณี

มาตรา ๕๖ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล ให้ประธาน กรรมการส่งรายงานตาม มาตรา ๕๔ วรรคสอง และเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยัง

(๑) ประธานวุฒิสภา ถ้าข้อกล่าวหานั้นเป็นเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมาตาม มาตรา ๔๓ (๑) หรือเรื่องที่ยื่นคำร้องขอตาม มาตรา ๔๓ (๒)

(๒) อัยการสูงสุด ถ้าผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีมูลความผิดอาญาหรือร้ายแรง ผิดปกติและผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลตาม มาตรา ๕๘ เว้น แต่อัยการสูงสุด หรือเป็นข้าราชการการเมือง อื่นนอกเหนือจากบุคคลตาม มาตรา ๕๘ (๑) และ (๒)

(๓) อัยการสูงสุด ถ้าผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีมูลความผิดอาญาหรือร้ายแรง ผิดปกติและผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

(๔) ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา ถ้าผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีมูลความผิดทางวินัย หรือมีมูลความผิดต้องให้พ้นจากตำแหน่ง และผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้อกล่าวหาใดที่ประธานวุฒิสภาส่งมาตาม มาตรา ๕๓ (๑) เป็นเรื่องสำคัญ จะแยกทำรายงานเฉพาะข้อกล่าวหาที่ส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาก่อนก็ได้

มาตรา ๕๖ ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะ ดำเนินคดีอาญาดำเนินการทางวินัย หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณีต่อไปได้

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการอันเนื่องมาจากความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไปได้

หมวด ๕

การถอดถอนจากตำแหน่ง

.....

มาตรา ๕๘ เมื่อปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจดำเนินการถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้

(๑) นายกรัฐมนตรี

(๒) รัฐมนตรี

(๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๔) สมาชิกวุฒิสภา

(๕) ประธานศาลฎีกา

(๖) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

- (๗) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- (๘) อัยการสูงสุด
- (๙) กรรมการการเลือกตั้ง
- (๑๐) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (๑๑) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- (๑๒) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (๑๓) รองประธานศาลฎีกา
- (๑๔) รองประธานศาลปกครองสูงสุด
- (๑๕) หัวหน้าสำนักงานตุลาการทหาร
- (๑๖) รองอัยการสูงสุด
- (๑๗) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

มาตรา ๕๕ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธาน วุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตาม มาตรา ๕๔ ออกจากตำแหน่งได้

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

มาตรา ๖๐ กรณีประชาชนร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตาม มาตรา ๕๔ ออกจากตำแหน่งต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยคน เพื่อดำเนินการจัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อต้องไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาก่อนเริ่มรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอ

มาตรา ๖๑ การร้องขอให้ถอดถอนนอกจากตำแหน่งตาม มาตรา ๕๔ และ มาตรา ๖๐ ต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชน พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือ บัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปี ที่ลงลายมือชื่อให้ชัดเจน และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งตาม มาตรา ๕๔ เป็นข้อ ๆ อย่างชัดเจนว่ามีพฤติการณ์ร้าย

มาตรา ๖๒ ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตาม มาตรา ๕๘ ออกจากตำแหน่ง หรือในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจาก ตำแหน่งให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๖๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๖๓ เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาคำเนินการ ตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบท บัญญัติของรัฐธรรมนูญ และตาม มาตรา ๖๑ หรือ มาตรา ๖๒ หรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้วให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการตามหมวด ๔ การไต่สวนข้อเท็จจริง โดยเร็ว หากเห็นว่าคำร้อง ขอไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ร้องขอ หรือผู้ริเริ่มทราบเพื่อดำเนินการให้ ถูกต้องต่อไป

ให้ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่ วันที่ได้รับแจ้งจากประธานวุฒิสภา

มาตรา ๖๔ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาที่มาจากการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้ วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งมีมูล และได้รายงานไปยังประธานวุฒิสภาตาม มาตรา ๕๖ (๑) แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณามติโดยเร็ว

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานให้นอกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้ง ให้ประธานรัฐสภาทราบ เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภา เป็นการประชุมสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าว และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระ บรมราชโองการ

มาตรา ๖๕ สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธี ลงคะแนนลับมติให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอา คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากการนับ แต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือใน หน่วยงานของรัฐ หรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี

มติของวุฒิสภามาตรานี้ให้เป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแล้วแต่กรณี

เมื่อวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งมติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกถอดถอนจากตำแหน่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยเร็ว

ฯลฯ

หมวด ๑๑

บทกำหนดโทษ

.....

มาตรา ๑๑๘ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตาม มาตรา ๒๕ (๑) หรือ มาตรา ๓๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๑๙ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิด ข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๒๐ ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริงหรือข้อมูล ที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยมิได้รับ มอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีใช่เป็นการกระทำตามหน้าที่ ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริงหรือเพื่อ ประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๒๑ ผู้ใดครอบครองหรือรักษาทรัพย์สิน บัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยึดอายัด หรือเรียกให้ส่ง ทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหายหรือทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์สิน บัญชี เอกสาร หรือหลักฐานนั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๒๒ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติ มาตรา ๑๐๐ มาตรา ๑๐๑ หรือ มาตรา ๑๐๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กรณีความผิดตาม มาตรา ๑๐๐ วรรคสาม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดพิสูจน์ได้ว่า ตนมิได้รู้ เห็นยินยอมด้วยในการที่คู่สมรสของตนดำเนินกิจการตาม มาตรา ๑๐๐ วรรคหนึ่ง ให้ถือว่าผู้นั้นไม่มีความผิด

มาตรา ๑๒๓ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่ อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มี ตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น เพื่อแสวงหา ประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปี ถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๒๔ ผู้ใดเป็นผู้ริเริ่มให้มีการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตาม มาตรา ๖๐ หรือยื่นคำร้องเพื่อดำเนินคดีอาญาตาม มาตรา ๖๖ หรือยื่นคำกล่าวหาตาม มาตรา ๘๔ รู้ว่า ไม่มีเหตุที่จะถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หรือรู้ว่าไม่มีพฤติการณ์ว่าบุคคลร่ำรวยผิดปกติ หรือรู้ว่า ไม่มีการ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น กระทำ การกล่าวหาเท็จหรือแสดงพยานหลักฐานเท็จ ต้อง ระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหก หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่การกระทำตามวรรคหนึ่งเป็นการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนบุคคล ออกจากตำแหน่ง ให้ถือว่าบุคคลผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียหายในการกระทำความผิดด้วย

มาตรา ๑๒๕ ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือบุคคล ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย ผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ โดยขาดความเที่ยงธรรม กระทำความผิดฐาน ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ต้องระวางโทษสองเท่าของโทษที่ กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

บทเฉพาะกาล

.....

มาตรา ๑๒๖ ในกรณีที่มีการสรรหากรรมการในระหว่างที่ยังไม่มีประธานศาลปกครอง สูงสุดให้คณะกรรมการสรรหากรรมการตาม มาตรา ๗ มีจำนวน สิบสี่คนประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ อธิการบดี ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือก กันเองให้เหลือเจ็ดคน และผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ หนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคนเป็นกรรมการ

มาตรา ๑๒๗ ให้กรรมการที่วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๑๕ วรรคสาม มีมติเลือก มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งเพียงกึ่งหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่งตาม มาตรา ๑๒ และมีให้นับพบัญญัติ ที่ให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวมาใช้บังคับกับกรรมการ ดังกล่าว

มาตรา ๑๒๘ บรรดาเรื่องกล่าวหาร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ ประพฤติมิชอบในวงราชการ ที่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้รับไว้ ก่อนวันที่พระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และอยู่ระหว่างการดำเนินการตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๖๔ ให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้ โดยให้การดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ ประพฤติ มิชอบในวงราชการที่กระทำมาแล้วเป็นอันใช้ได้ ส่วนการดำเนินการต่อไปให้เป็นไปตามที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

ในกรณีที่เรื่องกล่าวหาร้องเรียนตามวรรคหนึ่งเป็นเรื่องที่คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมีมติว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติมิชอบใน วงราชการ ให้คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือ หน่วยงานของ รัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

มาตรา ๑๒๙ บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้แสดงไว้ตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๖๔ และ เก็บอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเก็บรักษาไว้เพื่อประโยชน์ ใน การปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจาก ตำแหน่งเกินห้าปีแล้วจะทำลายเสียก็ได้

มาตรา ๑๓๐ ให้บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย หรือพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวง ราชการ พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งใช้บังคับ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงใช้ บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะได้มีระเบียบหรือประกาศตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ออกใช้บังคับ

มาตรา ๑๓๑ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงิน งบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวง

ให้ข้าราชการและลูกจ้างที่โอนไปตามวรรคหนึ่ง ดำรงตำแหน่งและได้รับเงินเดือนรวมทั้งเงินประจำตำแหน่งไม่ต่ำกว่าเดิม

มาตรา ๑๓๒ ให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าจะมีการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มาตรา ๑๓๓ เจ้าหน้าที่ของรัฐตาม มาตรา ๑๐๐ ซึ่งได้รับสัมปทานจากรัฐหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ เข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทาน หรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ถ้าได้รับสัมปทาน หรือเป็นคู่สัญญา หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับ สัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าวอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้คงถือไว้ซึ่งสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญา หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็น คู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว นั้นได้ต่อไปจนกว่าจะครบอายุสัมปทานหรือครบอายุสัญญา

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ โดยที่ มาตรา ๓๐๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ใต้สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูงออกจากตำแหน่ง หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทาง

DRU

บทสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีประสบการณ์

คุณระกาวัน ลีชนะวานิชพันธุ์

- อดีตประธานโครงการรณรงค์หลักประกันสุขภาพภาคประชาชน
- ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้ประสานงานขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ สหประชาชาติ

- ทราบว่าคุณระกาวัน ลีชนะวานิชพันธุ์ มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในทางปฏิบัติซึ่งมีการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ ในขณะที่นั้นไม่ทราบว่าในทางปฏิบัติที่ผ่านมามีความคิดเห็นเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชนอย่างไร

- ในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการในการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนเพื่อเสนอร่างกฎหมายหรือร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพนั้น หลังจากที่ยื่นเรื่องเสนอต่อประธานรัฐสภาไม่ทราบว่า มีปัญหาที่สำคัญในทางปฏิบัติหรืออุปสรรคอย่างไรบ้าง

- ไม่ทราบว่าหลังจากยื่นเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายลายมือชื่อของประชาชนให้แก่ทางประธานรัฐสภา ขณะที่เราเวลาในการตรวจสอบเอกสารความถูกต้องของเอกสารต่าง ๆ และตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมายหลักประกันสุขภาพดังกล่าว ได้มีการติดตามหรือติดต่อเกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาในการใช้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวหรือไม่

- หลังจากผ่านกระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายหรือร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแล้วนั้น ไม่ทราบว่าทางผู้ดำเนินการได้ดำเนินการอย่างไรต่อไปและมีปัญหาอื่นใดบ้างอีกหรือไม่

- ประเด็นในเรื่องของระยะเวลาในการตรวจสอบร่างกฎหมายในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน อาจจะมีผลกระทบต่อการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันตามมาตรา 170 หรือไม่ และไม่ทราบว่าท่านมีความคิดเห็นอย่างไรในปัญหาดังกล่าว

คุณไพโรจน์ พลเพชร

- อดีตผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงทางปฏิบัติในการมีส่วนร่วมรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน
- เลขานุการสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน

- ทราบว่าคุณไพโรจน์ พลเพชร มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงทางปฏิบัติในการมีส่วนร่วมรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ ป่าชุมชนในขณะนั้น ไม่ทราบว่าในทางปฏิบัติที่ผ่านมา มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชนอย่างไร

- ในฐานะที่เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนเพื่อเสนอร่างกฎหมายหรือร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนนั้น หลังจากที่ยื่นเรื่องเสนอต่อประธานรัฐสภาไม่ทราบว่ามีความสำคัญในทางปฏิบัติหรืออุปสรรคอย่างไรบ้าง

- ไม่ทราบว่าหลังจากยื่นเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายรายมือชื่อของประชาชนให้แก่ทางประธานรัฐสภา ขณะที่มีเวลาในการตรวจสอบเอกสารความถูกต้องของเอกสารต่าง ๆ และตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมายหรือร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนดังกล่าว ได้มีการติดตามหรือติดต่อเกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาในการใช้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวหรือไม่

- หลังจากผ่านกระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายหรือร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนแล้วนั้น ไม่ทราบว่าทางผู้ดำเนินการได้ดำเนินการอย่างไรต่อไปและมีปัญหาอื่นใดบ้างอีกหรือไม่

- ประเด็นในเรื่องของระยะเวลาในการตรวจสอบร่างกฎหมายในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน อาจจะมีผลกระทบต่อการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันตามมาตรา 170 หรือไม่และไม่ทราบว่าท่านมีความคิดเห็นอย่างไรในปัญหาดังกล่าว

- ประเด็นในเรื่องของการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันตามมาตรา 304 ไม่ทราบว่าท่านมีความคิดเห็นอย่างไรในปัญหาดังกล่าว

รองศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์

- อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายวิชาการและผู้มีประสบการณ์สายกฎหมายมหาชน
- อดีตคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ
- อดีตอนุกรรมการในการในคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ 1 ว่าด้วย สิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง
- ปัจจุบันอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- ทราบว่าท่านอาจารย์ได้มีส่วนในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปีพุทธศักราช 2540 โดยเป็นอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ 1 ว่าด้วย สิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง อยากทราบว่ามีที่มาในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายและการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนอย่างไร

- หลังจากนั้นผ่านมาก็ได้มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รวมทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ไม่ทราบว่าท่านอาจารย์มีความคิดเห็นในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเรื่องดังกล่าวว่ามีปัญหาหรืออุปสรรคในทางปฏิบัติหรือไม่อย่างไร

- ถ้าอย่างนั้นแสดงว่าบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องก็ติดกับแนวทางการปฏิบัติในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น ก็อาจมองได้ว่าไม่ตรงกับเจตนารมณ์หรือสอดคล้องของรัฐธรรมนูญที่แท้จริงหรือไม่อย่างไร

- ในกรณีที่รัฐสภาปฏิเสธไม่รับหรือมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายของประชาชน หรือปฏิเสธไม่รับการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ดังนั้นประชาชนย่อมไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองหรือไม่อย่างไร

- ในกรณีที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายแล้วประชาชนที่เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายก็ยังต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอของประชาชน อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนดังกล่าว ไม่ทราบว่าท่านอาจารย์มีความคิดเห็นอย่างไร

สมาชิกรัฐสภาแก้วสรร อติโพธิ

- อดีตสมาชิกรัฐสภาร่างรัฐธรรมนูญสายวิชาการและผู้มีประสบการณ์สายกฎหมายมหาชน
- อดีตคณะกรรมการวิชาการและข้อมูล
- อดีตอนุกรรมการวิชาการในคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ 1 ว่าด้วย สิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง
- ปัจจุบันดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภากรุงเทพมหานคร

- ทราบว่าท่านอาจารย์ได้มีส่วนในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปีพุทธศักราช 2540 โดยเป็นอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ 1 ว่าด้วย สิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง อยากทราบว่ามีที่มาในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายตามมาตรา 170 และการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 304 อย่างไร

- หลังจากนั้นผ่านมาก็ได้มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รวมทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ไม่ทราบว่าท่านอาจารย์มีความคิดเห็นในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเรื่องดังกล่าวว่ามีปัญหาหรืออุปสรรคหรือไม่อย่างไร

- ถ้าอย่างนั้นแสดงว่าบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องก็ติดกับแนวทางการปฏิบัติในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น อาจมองได้ว่ามีปัญหาและไม่ตรงกับเจตนารมณ์หรือสอดคล้องของรัฐธรรมนูญที่แท้จริงหรือไม่อย่างไร

- ตามรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ แต่ในทางปฏิบัตินั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้จริงหรืออาจเกิดขึ้นได้ยาก ไม่ทราบว่าท่านอาจารย์มีความเห็นว่าในทางปฏิบัตินั้นก็อาจมองได้ว่ามีปัญหาและไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตามเหตุผลที่ท่านอาจารย์ได้กล่าวไว้ในข้างต้นหรือไม่อย่างไร

- ไม่ทราบว่าท่านอาจารย์มีความเห็นในประเด็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันในทางปฏิบัติอย่างไร

ประวัติผู้เขียน

นายสันติเลิศ เพ็ชรอาภรณ์ เกิดเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2513 ที่กรุงเทพมหานคร
สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ เมื่อปีการศึกษา 2536
และเข้ารับการศึกษาคือในระดับปริญญาตรีศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
สาขาวิชานิติศาสตร์ วิชาเอกกฎหมายมหาชน