โดย นายอภิวัฒน์ สุดสาว
นิติกร สำนักกฎหมาย

การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน

Direct Political Participation by the people

๑. ความนำ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ร่างขึ้นบนสถานการณ์ที่จะต้องนำพาประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์โดยการ จัดให้มีการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป การแก้ปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องของการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในประการต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดการผูกขาดการใช้อำนาจรัฐ การใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม การดำเนินการทางการเมืองที่ขาดความโปร่งใส ขาดคุณธรรมและจริยธรรม ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ล้มเหลว และการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนยังไม่ได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างเต็มที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีสาระสำคัญที่มุ่งจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีหลักการสำคัญรวม ๔ ประการ คือ **๑) การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ ๒) การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและขจัดการใช้อำนาจรัฐอย่างไม่เป็นธรรม ๓) การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม ๔) การทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ**[๑]

---

[๑] สภาร่างรัฐธรรมนูญ. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงประชามติ. พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐. หน้า ๑๓๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม[๒] โดยเฉพาะหมวด ๗ ว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน (มาตรา ๑๖๓ - มาตรา ๑๖๕) ทั้งนี้เพื่อสนับสนุน ส่งเสริมและเพิ่มทางเลือกให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง โดยเปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองให้เป็น **"การเมืองภาคพลเมือง"** ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้ด้อยโอกาสและสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม ซึ่งจะส่งผลให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็น **"ประชาธิปไตยที่กินได้"** ไม่ใช่เป็นประชาธิปไตยในอุดมคติหรือที่จับต้องไม่ได้อีกต่อไป

บทความนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พร้อมทั้งเจตนารมณ์และข้อสังเกต ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

๒. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

มีนักวิชาการและนักคิดหลายท่านได้ทำการศึกษาค้นคว้าและให้ความหมายของ "การมีส่วนร่วมทางการเมือง" ไว้เช่น

ไมรอน ไวน์เนอร์ ได้ให้ความหมาย "การมีส่วนร่วมทางการเมือง" (political participation) หมายถึง การกระทำใด ๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นโดยความเต็มใจ ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ไม่ว่าจะมีการจัดอย่างเป็นระเบียบหรือไม่ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องกัน จะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เพื่อผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐ หรือต่อการบริหารงานของรัฐ หรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ตาม[๓]

เฮอร์เบิร์ต แมคลอสกี้ ให้ความหมาย "การมีส่วนร่วมทางการเมือง" ว่าการกระทำโดยความสมัครใจของสมาชิกในสังคม เพื่อมีส่วนในการคัดเลือกผู้ปกครองและการกำหนดนโยบายสาธารณะ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม กิจกรรมเหล่านี้ได้แก่ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสนใจติดตามข่าวสารทางการเมือง การอภิปรายพูดคุยในประเด็นทางการเมือง การร่วมประชุมทางการเมือง การให้ความสนับสนุนผู้สมัครหรือพรรคการเมืองในด้านการเงิน การติดต่อกับผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ยังรวมถึงการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ ช่วยเขียนสุนทรพจน์ในการหาเสียง ช่วยในการรณรงค์ในการหาเสียงและสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง

[๒] คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

[๓] อ้างใน วัชรา ไชยสาร "การมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับการเมืองภาคประชาชน" รัฐสภาสาร ฉบับเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๕ หน้า ๔๘.

เลสเตอร์ มิลแบรท และ เอ็มแอล โกแอล อธิบายว่า "การมีส่วนร่วมทางการเมือง" หมายถึง การกระทำของบุคคลเพื่อพยายามมีอิทธิพลหรือสนับสนุนต่อรัฐบาลและระบบการเมือง จากความหมายนี้ มิลแบรทจึงเห็นว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองกินความรวมถึงบทบาทของประชาชนในการกระทำใดๆ เพื่อมีอิทธิพลต่อผลที่ออกมาทางการเมือง

นอร์แมน ไนล์ และซิดนีย์ เวอร์บา เน้นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องเป็นเรื่องกิจกรรมของพลเมืองเฉพาะบุคคล รวมทั้งผู้ที่ไม่กระตือรือร้นต่อกฎเกณฑ์แต่ร่วมทางด้านการเมืองโดยอาชีพ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เจ้าหน้าที่พรรคการเมือง และนักหาเสียงอาชีพ เป็นกิจกรรมซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อรัฐบาลทั้งในด้านการเลือกเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือการเลือกการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐบาล และเป็นการเข้ามีส่วนร่วมต่อการปกครองโดยการกระทำกิจกรรม

ฮันติงตัน และ โดมิงเกซ ให้ความหมาย "การมีส่วนร่วมทางการเมือง" หมายถึง กิจกรรมหรือการกระทำของประชาชนที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล โดยที่การกระทำหรือความพยายามนั้นเป็นไปได้ทั้งถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ใช้กำลังหรือไม่ใช้กำลัง สำเร็จหรือล้มเหลว ทั้งที่สมัครใจและไม่สมัครใจ รวมถึงการเลือกตั้ง การร่วมในการรณรงค์หาเสียง การรวมตัวเพื่อกดดันรัฐบาล การประท้วง และการใช้กำลังรุนแรง

ฮันติงตัน และโจน เอ็ม เนสัน ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับ "การมีส่วนร่วมทางการเมือง" ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกิจกรรมของประชาชนแต่ละคนที่มีความมุ่งหมายเพื่อจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล[๔]

ฮันติงตัน ได้สรุปความหมายของ "การมีส่วนร่วมทางการเมือง" ไว้ว่า หมายถึงเฉพาะการกระทำ ไม่รวมถึงทัศนะคติ เป็นการกระทำของผู้มีส่วนร่วมที่เป็นพลเมืองธรรมดาไม่ใช่นักการเมืองอาชีพ (Political Professional) มีลักษณะเป็นช่วง ๆ ไม่ต่อเนื่อง (Intermittent) เป็นกิจกรรมที่ไม่เต็มเวลา (Part - Time) และเป็นบทบาทรองจากบทบาทอื่น ๆ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะสำเร็จผลหรือไม่ก็ตาม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

จันทนา สุทธิจารี ได้ให้ความหมาย "การมีส่วนร่วมทางการเมือง" หมายถึง การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนตามสิทธิที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้เป็นการกระทำที่ต้องเกิดขึ้นจากความสมัครใจของประชาชน เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐทั้งในการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ"[๕]

---

[๔]เสน่ห์ นนทะโชติ. การสื่อสารทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในชุมชนชนบทไทย. ๒๕๒๔.

[๕]จันทนา สุทธิจารี "การมีส่วนร่วมของประชาชน" ในการเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน". (อมร รักษาสัตย์ บรรณาธิการ), กทม. ๒๕๔๔ หน้า ๔๑๐.

เมื่อพิจารณาความหมายตามที่นักวิชาการและนักคิดทั้งหลายต่างได้ให้ความหมายไว้ในแต่ละกรณีดังกล่าวแล้ว สามารถสรุปหลักการร่วมที่สำคัญได้ ๒ ประการ คือ

(๑) เป็นการกระทำทางการเมืองของประชาชนที่แสดงออกด้วยความสมัครใจ

(๒) เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ

๓. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน

วิวัฒนาการของรัฐและการปกครองตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สามารถจัดแบ่งลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนได้ ๓ รูปแบบ[๖] คือ

๑) รูปแบบความสัมพันธ์แบบผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง (ruler and ruled) โดยที่วิวัฒนาการของรัฐและการปกครองนับแต่สมัยกรีกโดยเฉพาะนครรัฐเอเธนส์ถือว่าชาวกรีกเป็นพลเมืองที่สามารถใช้สิทธิทางการเมืองโดยตรง แต่เมื่อประชาชนมีจำนวนมากขึ้น รูปแบบการปกครองได้เปลี่ยนโดยเป็นการให้อำนาจกับผู้ปกครองมีอำนาจเด็ดขาด ซึ่งเริ่มตั้งแต่สมัยจักรวรรดิโรมันแล้วเข้าสู่ยุคกลางที่ถูกครอบงำโดยศาสนจักร ต่อมาพวกปัญญาชนก็พาออกจากยุคกลางหรือยุคมืดสู่ยุคฟื้นฟูและยุคแห่งแสงสว่าง เมื่อเกิดรัฐ-ชาติ (nation - state) ขึ้นในยุโรปราวคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ ทำให้อำนาจในการปกครองรัฐได้เปลี่ยนมือจากสันตะปาปา (pop) มาสู่กษัตริย์ (king) ซึ่งลักษณะการปกครองแบบนี้ฐานะของผู้ปกครองมีเหนือกว่าและสำคัญกว่าผู้ถูกปกครองเป็นอย่างมาก ผู้ปกครองเป็นผู้ชี้นำให้ประชาชนในฐานะผู้ถูกปกครองต้องปฏิบัติตามถ้าผู้ปกครองทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเป็นที่ตั้งก็ชื่อว่าเป็นการปกครองแบบราชาธิปไตย (absolute monarchy) ในทางตรงกันข้าม หากการปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง ก็ย่อมได้ชื่อว่าเป็นการปกครองแบบทรราชย์ (tyranny) ระบบการปกครองดังกล่าวประชาชนแทบไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองเลย

๒) รูปแบบความสัมพันธ์แบบการปกครองโดยผู้แทน (representative government) หลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การปฏิวัติในอังกฤษเมื่อปี ค.ศ. ๑๖๘๘ การปฏิวัติในอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. ๑๗๗๖ และการปฏิวัติในฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. ๑๗๘๙ มีผลทำให้กระแสของลัทธิประชาธิปไตยได้แพร่หลายไปยังรัฐต่าง ๆ ในทุกภูมิภาคของโลก ส่งผลต่อการทำลายศูนย์กลางการควบคุมและการผูกขาดอำนาจรัฐของบุคคลหรือคณะบุคคล ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนแบบผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง เปลี่ยนมาเป็นการปกครองระบอบผู้แทน (representative government)

---

[๖] วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน และอมร รักษาสัตย์ "การเมืองกับประชาชน" ใน การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. (อมร รักษาสัตย์ บรรณาธิการ) กทม. ๒๕๔๔ หน้า ๑๐.

สาระสำคัญของความสัมพันธ์แบบการปกครองโดยผู้แทน คืออำนาจรัฐที่เรียกกันว่า "อำนาจอธิปไตย" (sovereignty) นั้น เป็นของประชาชน (popular sovereignty) แต่ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยตรงดังเช่นสมัยนครรัฐเอเธนส์ เนื่องจากมีจำนวนประชากรมากขึ้น จึงต้องมีการมอบอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชนให้กับตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน จึงเรียกว่า "ผู้แทนราษฎร" ลักษณะสำคัญของการปกครองโดยผู้แทน ประกอบด้วย (๑) ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยของตนให้ตัวแทนไปใช้แทนตน (๒) การมอบอำนาจอธิปไตยต้องผ่านกระบวนการ "เลือกตั้ง" (election) ภายใต้ระบบการแข่งขัน (competition) (๓) ตัวแทนของประชาชนมีอำนาจจำกัดตามที่กฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) กำหนดไว้เท่านั้น (๔) เป็นการมอบอำนาจให้กับผู้แทนอย่างมีเงื่อนไข หากผู้แทนใช้อำนาจนอกขอบเขตของกฎหมาย ใช้อำนาจโดยพลการหรือโดยบิดเบือน เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมเรียกอำนาจคืนได้

อย่างไรก็ดี การปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทนที่เกิดขึ้นในสังคมต่าง ๆ มีข้อบกพร่องและจุดอ่อนอยู่หลายประการ มีการวิพากษ์ถึงความไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขาดความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน อาทิเช่น มีคำกล่าวว่าเป็นการปกครองของนายทุน คนกลุ่มน้อยสามารถผูกขาดอำนาจ เป็นต้น

๓) รูปแบบความสัมพันธ์ของการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participative politics) ความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนได้ส่งผลกระทบในทางลบต่อการพัฒนาการเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นักวิชาการจึงได้เสนอทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาและจุดอ่อนของระบบประชาธิปไตยแบบโดยผู้แทน โดยการเสนอระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาทดแทน หลักการสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดหลักพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนสามารถใช้อำนาจได้เสมอแม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะที่เป็น "ตัวแทน" แล้วก็ตาม แต่ประชาชนก็สามารถเฝ้าดู ตรวจสอบควบคุมและแทรกแซงการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ๔ ลักษณะ คือ

(๑) **การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่ง** (recall) เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่า ผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ "ตัวแทน" มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้อง หรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบโดยทุจริต หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่งได้

(๒) **การริเริ่มเสนอแนะ** (intiatives) เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน หรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของตัวแทนประชาชน ประชาชนสามารถเสนอแนะนโยบาย ร่างกฎหมาย รวมทั้งมาตรการใหม่ ๆ เองได้ หากว่าตัวแทนของประชาชนไม่เสนอหรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

(๓) **การประชาพิจารณ์** (public hearings) เป็นการแสดงออกของประชาชนในการเฝ้าดูตรวจสอบและควบคุมการทำงานของตัวแทนประชาชน ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใด ๆ ก็ตามอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสีย ก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการนั้น ๆ ได้

(๔) **การแสดงประชามติ** (referendum หรือ plebisite) ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญหรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก เช่น การขึ้นภาษี การสร้างเขื่อนหรือโรงไฟฟ้า ฯลฯ ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมาย หรือดำเนินการสำคัญ ๆ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

๔. การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน โดยบัญญัติรับรองไว้ในหมวด ๗ ตั้งแต่มาตรา ๑๖๓ ถึงมาตรา ๑๖๕

มาตรา ๑๖๓ เป็นเรื่องประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในหมวด ๓ และหมวด ๕[๗]

หลักการในมาตรานี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเสนอกฎหมายและได้รับความสะดวกในการใช้สิทธิมากขึ้น

---

[๗] มาตรา ๑๖๓ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติและคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดด้วย.

โดยกำหนดให้**ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๑๐,๐๐๐ คน** มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายต่อประธานรัฐสภา โดยให้จัดทำร่างกฎหมายที่ต้องการเสนอมาด้วย ทั้งนี้ ร่างกฎหมายที่เสนอได้นั้นต้องจำกัดอยู่เฉพาะเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เท่านั้น และอาจขอให้องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายช่วยเหลือในการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว หรืออาจได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองช่วยเหลือในการทำร่างพระราชบัญญัติก็ได้

เพื่อคงเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริงจึงจำต้องให้ผู้แทนของผู้เสนอกฎหมายเข้าชี้แจงและเป็นกรรมาธิการร่วมมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ในการพิจารณาร่างกฎหมาย

ข้อสังเกต

๑) หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่ได้มีการแก้ไขจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อจากเดิม ๕๐,๐๐๐ คน เป็น ๑๐,๐๐๐ คน เพื่อให้การดำเนินการตามหลักการนี้กระทำได้ง่ายและคล่องตัวยิ่งขึ้น และกำหนดให้ในการพิจารณากฎหมายที่ประชาชนเสนอมานั้นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด

๒) หลักการดังกล่าวนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นครั้งแรก

มาตรา ๑๖๔ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๒๗๐[๕] ให้ออกจากตำแหน่งได้

หลักการในมาตรานี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและเสนอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งในองค์กรอิสระ ศาล และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาเริ่มกระบวนการถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด

---

[๕] มาตรา ๒๗๐ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.

อัยการสูงสุด รวมทั้ง ผู้พิพากษา กรรมการการเลือกตั้ง และองค์กรอิสระอื่นๆ ในฐานความผิดปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทุจริต ร่ำรวยผิดปรกติ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น โดยต้องระบุพฤติการณ์การกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน ทั้งนี้ หลังจากประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้ว จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด หากเห็นว่าข้อกล่าวหามีมูลก็จะนำเข้าสู่ขั้นตอนการถอดถอนโดยวุฒิสภาต่อไป

ข้อสังเกต

๑) หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่ได้มีการแก้ไขจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อจากเดิม ๕๐,๐๐๐ คน เป็น ๒๐,๐๐๐ คน เพื่อให้การเข้าชื่อเกิดขึ้นได้จริง

มาตรา ๑๖๕ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงประชามติ[๙]

หลักการในมาตรานี้มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักการใช้สิทธิทางการเมืองโดยตรงด้วยการออกเสียงประชามติ

ให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงประชามติได้ใน ๒ กรณี คือ

(๑) คณะรัฐมนตรีเสนอให้ออกเสียงประชามติ

(๒) มีกฎหมายบัญญัติให้เรื่องนั้นๆ ต้องออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติอาจมีผลให้เป็นข้อยุติหรือเป็นการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลก็ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะออกเสียงประชามติ โดยเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

---

[๙]มาตรา ๑๖๕ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(๒) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตาม (๑) หรือ (๒) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลจะกระทำมิได้

ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติระยะเวลาในการดำเนินการ และจำนวนเสียงประชามติ เพื่อมีข้อยุติ.

ข้อสังเกต

๑) หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่ได้มีการเพิ่มหลักการให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อให้มีผลเป็นข้อยุติหรือเป็นการให้คำปรึกษาก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะให้ออกเสียงประชามติ และเพิ่มหลักการในการออกเสียงประชามติที่รัฐต้องให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้นมีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกันด้วย

๒) หลักการดังกล่าวนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ เป็นครั้งแรก[๑๐]

๔. ปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน[๑๑]

เป็นที่ทราบกันดีว่าปัจจุบันประชาชนกำลังตื่นตัวในเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมืองที่ต้องการเห็นการเมืองและสังคมเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่ก็มีปัญหาหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เช่น

๑) ต้นทุนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการ กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมืองและสังคมต่างๆ ประชาชนกลุ่มนั้นๆ จะต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเอง ไม่ว่าจะเป็นการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งรวมไปถึงกระบวนการที่ซับซ้อน ยุ่งยาก และมีเงื่อนไขมากมายหลายประเด็น อย่างที่ทราบกันก็คือ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องเป็นการเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ ชื่อ โดยในกระบวนการล่ารายชื่อให้ครบก็เป็นสิ่งที่ยากลำบากและล้วนแต่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น อีกทั้งเอกสารประกอบต่างๆ อีกหลายประการคือ สำเนาบัตรประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน ที่เพิ่มภาระให้ต้นทุนของการมีส่วนร่วมสูงขึ้นอีก นั่นก็เป็นข้อสังเกตที่ชัดเจนว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น ไม่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้จริงถ้าหากกลุ่มภาคประชาชนนั้นไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากแหล่งใดแหล่งหนึ่ง หรืออาจสำเร็จได้แต่ก็คงเป็นที่ยากลำบาก

๒) ความเสี่ยงในด้านต่างๆ ทั้งในชีวิต ทรัพย์สิน ชื่อเสียง และความน่าเชื่อถือ เป็นสิ่งที่ทำให้การใช้สิทธิของประชาชนอ่อนแอลงในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะทุกครั้งที่ประชาชนคนธรรมดาได้เข้าไปมีส่วนร่วมในจุดนี้มักจะถูกคุกคาม ข่มขู่ จากผู้มีอำนาจ หรือถูกข่มขู่เมื่อออกมาใช้สิทธิของตนตามรัฐธรรมนูญ หรือแม้แต่ถูกกล่าวหาว่าเป็นบุคคลหัวรุนแรง

---

[๑๐]คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ สำนักกรรมาธิการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. หน้า ๑๖๐ - ๑๖๓.

[๑๑]C. Kwanza. "Current Impact." February ๒๒ , ๒๐๐๗ . <http://www.thaingo.org/writer/view.php?id =๓๓๑>.

เป็นผู้ไม่รักประเทศชาติ เป็นผู้ก่อความไม่สงบ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยยังไม่รวมถึงกรณีที่แกนนำภาคประชาชนต้องตกเป็นผู้ต้องหา ถูกดำเนินคดี และถูกอุ้มอย่างที่เคยเป็นข่าวผ่านๆ มา ดังนั้นรัฐควรให้ความสำคัญในการให้ความคุ้มครองประชาชนที่ออกมาใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

๓) ความสัมพันธ์ทางอำนาจ สิ่งที่ขัดเจนว่าประชาชนโดยปกติทั่วไปนั้นจะไม่ค่อยมีความสัมพันธ์ทางอำนาจใดๆ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง กับกลุ่มผู้มีอำนาจมากนัก นั่นหมายถึงกลุ่มประชาชนปกติทั่วไปยังไม่สามารถเข้าถึงอำนาจต่างๆ ข้างต้นได้อย่างเท่าเทียมกันกับคนระดับสูงหรือผู้ที่พอจะมีอำนาจทางสังคมและการเมือง หรือชนชั้นปกครอง และก็เป็นที่แน่นอนว่าเมื่อคนระดับสูงและชนชั้นปกครองเมื่อมีอำนาจสามารถเข้าถึงเครือข่ายที่มีอำนาจได้มากกว่าประชาชนปกติทั่วไป สิ่งที่จะเกิดขึ้นตามมาก็คือนโยบายต่างๆ ที่เกิดขึ้นสนองต่อผู้ที่สามารถเข้าถึงเครือข่ายความสัมพันธ์ทางอำนาจเหล่านั้น และจะไม่สนองตอบต่อภาคประชาชนซึ่งไม่สามารถเข้าถึงเครือข่ายความสัมพันธ์ทางอำนาจเหล่านั้นได้ ตามหลักที่ว่า **ชนชั้นใดเป็นผู้ปกครองก็เอื้อประโยชน์ต่อชนชั้นเดียวกัน** เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากอำนาจทางการเมืองและอำนาจรัฐมากขึ้น ก็ต่อเมื่อตัวแทนภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ของการกำหนดนโยบายหรือการออกกฎหมายต่างๆ

๔) ปัญหาในทางปฏิบัติของกลไกกฎหมายและรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในกระบวนการตรากฎหมายลูกและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ นับเป็นช่องทางหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้ามาผลักดันและกำกับได้อย่างเบ็ดเสร็จ ทำให้ภาครัฐที่มีอำนาจมีการตีความกรณีต่างๆ โดยอ้างกฎหมายเก่าโบราณที่ไม่เอื้อประโยชน์ต่อภาคประชาชนอยู่ตลอดเวลา โดยไม่คำนึงถึงรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่ใหญ่กว่า

๕) กลไกข้าราชการและนักการเมือง ที่ไม่สามารถปฏิเสธได้โดยเฉพาะในเรื่องของวัฒนธรรมทางการเมืองของข้าราชการและนักการเมือง ที่ยังยึดติดกับระบบราชการการเมืองแบบเก่าไม่มีการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกยุคโลกาภิวัตน์ โดยวัฒนธรรมแบบเก่าๆ นั้นบางครั้งเหมือนเป็นการกดขี่ภาคประชาชนให้เป็นผู้ที่ต่ำกว่าโดยใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจทางการเมืองของตน

ประเด็นที่กล่าวข้างต้นเป็นเพียงกรณีตัวอย่างของข้อจำกัดและปัญหาในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วยังมีข้อจำกัดอีกหลายรูปแบบ ซึ่งข้อจำกัดเหล่านั้นควรจะถูกกำจัดให้หมดสิ้นไปจากสังคมประชาธิปไตย ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมและการเอาใจใส่ และความตั้งใจจริงที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นแก่การเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างจริงจังของภาคประชาชน

บทสรุป

สังคมไทยในปัจจุบันนั้นมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ หน้าที่และการมีส่วนร่วมในทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเป็นหลักการพื้นฐานไว้มากขึ้น ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากประชาชนชาวไทยได้รับการศึกษาในระดับที่ดีขึ้นในระดับหนึ่งโดยเฉพาะชนชั้นกลางในเขตเมือง จึงสามารถแสวงหาความรู้และข้อมูลข่าวสารจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ และสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันอย่างรวดเร็วผ่านช่องทางการสื่อสารที่หลากหลาย ทำให้ประชาชนเกิดการตื่นตัว รักและหวงแหนอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชน และมองเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย จะเห็นได้จากการชุมนุมเรียกร้องของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ต่อรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ วิถีการดำรงชีวิต จากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นว่าสังคมไทยในปัจจุบันได้เกิดการเมืองในรูปแบบใหม่ขึ้นคู่ขนานกับการเมืองแบบมีตัวแทน นั่นคือ การเมืองแบบมีส่วนร่วม

ดังนั้น หลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นผลผลิตจากการต่อสู้เรียกร้องของภาคประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพื่อให้มีพื้นที่ในการแสดงออกทางการเมืองและมีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล จึงเป็นเรื่องที่ท้าท้ายอยู่ว่าสุดท้ายแล้วการเมืองแบบมีส่วนร่วมจะสามารถเดินเคียงคู่กับการเมืองแบบมีตัวแทนได้อย่างกลมกลืนและเกื้อกูลหรือไม่ ๑