

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย



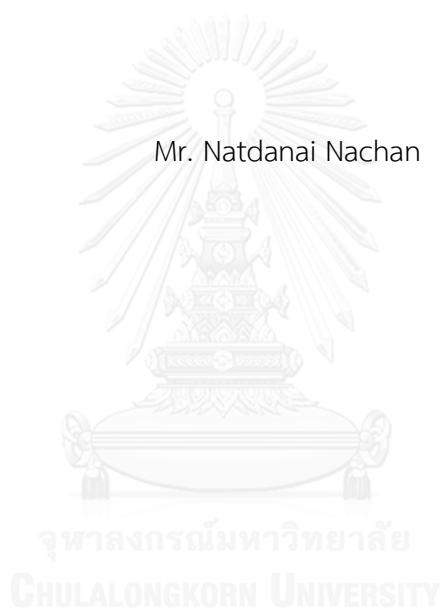
บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PARTICIPATION OF CITIZENS IN THE LEGISLATIVE INITIATIVE IN ACCORDANCE WITH
CONSTITUTION UNDER THAI POLITICAL CULTURE

Mr. Natdanai Nachan



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2016

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตาม
รัฐธรรมนูญ ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย
โดย นายณัฐดนัย นาจันทร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก รองศาสตราจารย์ ดร. ณรงค์เดช สรุโฆษิต

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร. ณรงค์เดช สรุโฆษิต)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ดร. เซวณะ ไตรมาศ)

ณัฐดนัย นาจันทร์ : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย (PARTICIPATION OF CITIZENS IN THE LEGISLATIVE INITIATIVE IN ACCORDANCE WITH CONSTITUTION UNDER THAI POLITICAL CULTURE) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. ดร. ณรงค์เดช สรุโฆษิต, 366 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงความสัมพันธ์และผลกระทบที่วัฒนธรรมทางการเมืองมีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ทั้งในด้านของการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน โดยจะเป็นการศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายระดับพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย เปรียบเทียบกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายระดับรัฐบัญญัติภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยในบริบทของประเทศออสเตรเลีย สเปน และโปแลนด์

จากการศึกษาพบว่า วัฒนธรรมทางการเมืองไทย ซึ่งประกอบไปด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองย่อยสองรูปแบบ รูปแบบแรกคือวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบเก่าได้แก่ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม บารมีนิยม ศักดินานิยม และอุปถัมภ์ค้ำชู และวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชน ส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญในสองลักษณะ คือในส่วนของ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย วัฒนธรรมทางการเมืองไทยก่อให้เกิดการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ทั้งการกำหนดเงื่อนไขที่ค่อนข้างยุ่งยากในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และการกำหนดกฎเกณฑ์ในลักษณะที่ไม่ทำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นสะท้อนถึงเจตจำนงร่วมกันของประชาชน ในขณะที่ภายใต้กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในชั้นของรัฐสภานั้น วัฒนธรรมทางการเมืองไทยทำให้กระบวนการพิจารณาดังกล่าวเป็นไปในลักษณะที่ไม่ใส่ใจ ทั้ง การกำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาที่ทำให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจำนวนมากตกไปจากการพิจารณา การนำเอาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมาพิจารณาในฐานะเครื่องมือประกอบการพิจารณาร่างฯที่เสนอโดยรัฐบาล และการกำหนดหลักเกณฑ์ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของประชาชนในลักษณะที่ไม่มีความแน่นอน

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2559

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5885969334 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: LEGISLATIVE INITIATIVE / AGENDA INITIATIVE / POLITICAL CULTURE / PARTICIPATORY DEMOCRACY

NATDANAI NACHAN: PARTICIPATION OF CITIZENS IN THE LEGISLATIVE INITIATIVE IN ACCORDANCE WITH CONSTITUTION UNDER THAI POLITICAL CULTURE. ADVISOR: ASSOC. PROF. DR. NARONGDECH SRUKHOSIT, 366 pp.

This thesis studies on relationship between the participation of citizen in the agenda initiative process and political culture. The thesis methodology analyzes impact of political culture on establishment of rules on agenda initiative and legislative process in parliament between the Thai political culture and western democracy political culture such as Republic of Austria, Kingdom of Spain, and Republic of Poland.

According to the study, Thai political culture was established on two sub political cultures. First, old political culture such as authoritarian political culture, charismatic, Thai feudalism, and patronage system. Second, mass democratic political culture. Thai political culture has an effect on the agenda initiative process in two ways. First, its effects on the establishment of rules on the agenda initiative process. Under the Thai political culture, The rules disturb the process more than facilitate it. For example, All the rules in the process were made in complicated ways with a complex condition that make the process hardly to achieve, and under this process the bill dose not represent the general will of people who initiated it.

Second, Under the Thai political culture, Thai parliament pay less attentions on peoples' bills by many reasons. For example, the parliamentary regulation on legislative process make the bill proposed in 1st round of parliamentary process and by this regulation, people who initiated the bill have a unsecure right to participate in the proceed. That's why parliament can pay less attention on the bills.

Field of Study: Laws

Academic Year: 2016

Student's Signature

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

คำขอบคุณ สำหรับการให้คำปรึกษาที่ดีมาโดยตลอด ทั้งในเรื่องการเรียน และในแง่มุมต่างๆของชีวิต จนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จเป็นรูปเล่มออกมาได้ ผู้เขียนขอขอบแต่ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และรองศาสตราจารย์ ดร. ณรงค์เดช สรุโฆษิต

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย และ ดร. เขาวนะ ไตรมาศ ที่ได้สละเวลามาเป็นกรรมการสอวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งเสนอข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

กำลังใจ จากครอบครัว และคนที่คอยอยู่เคียงข้าง เป็นสิ่งที่สำคัญ และล้วนเป็นส่วนหนึ่งที่สะท้อนอยู่ในงานเขียนเล่มนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณด้วยใจจริงแก่ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุพยอม นาจันทร์ นายกริธา นาจันทร์ และนางสาวนิตยา จงแสง อีกทั้งรุ่นพี่ และรุ่นน้องทุกท่าน ที่ไม่อาจพูดถึงได้อย่างครบถ้วนภายในหน้ากระดาษอันมีจำกัดนี้

คำขอบคุณอีกส่วนหนึ่ง ขอสงวนไว้และมอบแก่ พี่ๆ เจ้าหน้าที่หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต พี่ๆเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ และคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ช่วยเป็นธุระในการจัดหาหนังสือต่างๆให้ ตลอดจนพี่ๆร้านถ่ายเอกสาร CU 42 ขอขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่ง

ความหวังที่แท้จริง ภายหลังจากที่งานชิ้นนี้เสร็จสมบูรณ์ นั่นคือการเปิดมุมมองใหม่ เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศไทย ซึ่งผู้เขียนหวังว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อ่านไม่มากนักน้อย แน่แน่นอนว่างานชิ้นนี้อาจมีข้อบกพร่องในหลายส่วนที่ปลั่งพลาดไป ผู้เขียนยินดีเป็นอย่างยิ่งหากจะได้รับคำติชมจากผู้ที่ค้นพบจุดบกพร่องดังกล่าว เพื่อนำไปพัฒนางานเขียนต่อไป

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ท
สารบัญรูปภาพ.....	ธ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
3. ขอบเขตของการวิจัย	4
4. สมมติฐาน.....	4
5. วิธีดำเนินการวิจัย	5
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมือง	6
2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ.....	6
2.1.1 การปกครองในระบอบประชาธิปไตย.....	6
2.1.1.1 ความหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย	7
2.1.1.2 ประเภทของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย	8
2.1.1.2.1 ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy).....	9
1) ความทั่วไปเกี่ยวกับประชาธิปไตยทางตรง.....	9

2) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนในระบอบ ประชาธิปไตยทางตรง.....	13
3) จุดเด่นของประชาธิปไตยทางตรง.....	14
4) ข้อบกพร่องของประชาธิปไตยทางตรง	15
2.1.1.2.2 ประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy).....	17
1) ความทั่วไปเกี่ยวกับประชาธิปไตยทางอ้อม.....	17
2) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนในระบอบ ประชาธิปไตยทางอ้อม.....	22
3) จุดเด่นของประชาธิปไตยทางอ้อม.....	25
4) ข้อบกพร่องของประชาธิปไตยทางอ้อม	25
2.1.1.2.3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)	26
1) ความทั่วไปเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม	27
2) วัตถุประสงค์ของการนำประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาใช้	28
2.1) เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐ ของประชาชน.....	28
2.2) เพื่อแก้ไขจุดอ่อนของประชาธิปไตยทางอ้อม	29
3) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนในระบอบ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม.....	30
4) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน.....	33
4.1) การมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งไม่มีลักษณะ เป็นการใช้อำนาจอธิปไตย.....	34
4.2) การมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งมีลักษณะเป็น การใช้อำนาจอธิปไตย	35
2.1.2 การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน.....	42

2.1.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน.....	43
2.1.2.1.1 อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน	43
2.1.2.1.2 กฎหมายคือเจตจำนงร่วมกันของปวงชน.....	44
2.1.2.2 ประเภทของการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน.....	45
2.1.2.2.1 การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งนำไปสู่การออกเสียง ประชามติ (Legislative Initiative).....	45
1) ลักษณะทั่วไปของการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่ง นำไปสู่การออกเสียงประชามติ	46
2) การออกแบบกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน ซึ่งนำไปสู่การออกเสียงประชามติ	46
2.1) ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ ..	47
2.2) รูปแบบของการเสนอกฎหมาย.....	47
2.3) จำนวนรายชื่อของประชาชนที่ใช้ในการเสนอกฎหมายและ ระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อ.....	48
2.4) เงื่อนไขในการรับรองผลประชามติเพื่อรับ หรือไม่รับกฎหมายที่เสนอโดย ประชาชน	49
2.1.2.2.2 การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียง ประชามติ (Agenda Initiative)	51
1) ลักษณะทั่วไปของการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่ง ไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ	51
2) การออกแบบกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน ซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ	52
2.1) ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ ..	53
2.2) รูปแบบของการเสนอกฎหมาย.....	53

2.3) จำนวนรายชื่อของประชาชนที่ใช้ในการเสนอ กฎหมายและระยะเวลาในการ รวบรวมรายชื่อ	54
2.4) การสนับสนุนโดยรัฐ.....	54
2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง	55
2.2.1 ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมือง.....	56
2.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองและกฎหมาย	58
2.2.3 ลักษณะและที่มาของวัฒนธรรมทางการเมือง	60
2.2.4 ประเภทของวัฒนธรรมทางการเมือง.....	62
2.2.4.1 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ (The Parochial Political Culture) .	63
2.2.4.2 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (The Subject Political Culture).....	63
2.2.4.3 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (The Participant Political Culture)	64
2.2.4.4 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบผสม	65
2.2.4.4.1 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบผสมไพร่ฟ้า (The Parochial-Subject Culture)	65
2.2.4.4.2 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมมีส่วนร่วม (The Subject-Participant Political Culture).....	66
2.2.4.4.3 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบผสมมีส่วนร่วม (The Parochial - Participation Culture).....	66
2.2.4.4.4 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง (The Civic Political Culture).....	67
2.2.5 ประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองแบ่งตามรูปแบบการปกครอง.....	67
2.2.5.1 วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์	68
2.2.5.1.1 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม.....	68

2.2.5.1.2	วัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินาสวามิภักดิ์	69
2.2.5.1.3	ระบบอุปถัมภ์	71
2.2.5.1.4	วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม	73
2.2.5.2	วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ภายใต้หลักการสำคัญทาง กฎหมายมหาชน	74
2.2.5.2.1	หลักการสำคัญทางกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการปกครองใน ระบอบประชาธิปไตย	75
	1) หลักปัจเจกชนนิยม	75
	2) หลักสิทธิและเสรีภาพของประชาชน	78
	3) หลักนิติรัฐ.....	80
	4) หลักเสียงข้างมากและหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อย	83
	5) หลักความเสมอภาค.....	84
	6) หลักการคานและดุลอำนาจ	86
	7) หลักการมีส่วนร่วมทางการเมือง.....	87
	8) หลักความอดทนอดกลั้น	90
2.2.5.2.2	ประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย.....	91
	1) วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบปกป้อง (Protectionist Democracy Political Culture) ..	91
	2) วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบรากหญ้า (Grassroots Democracy Political Culture).....	93
	3) วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบผู้พิทักษ์ (Guardian Democracy Political Culture)	94
	4) วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชน (Mass Democracy Political Culture).....	94

2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายกับวัฒนธรรมทางการเมือง.....	96
บทที่ 3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก.....	101
3.1 การเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศออสเตรีย	101
3.1.1 พัฒนาการของแนวคิดว่าด้วยการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศออสเตรีย	101
3.1.2 หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติในประเทศออสเตรีย	104
3.1.3.1 หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ	105
3.1.3.1.1 จำนวนและคุณสมบัติของประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	105
3.1.3.1.2 กฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ.....	106
3.1.3.1.3 หลักเกณฑ์อื่นๆตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ.....	107
3.1.3.2 หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ.....	108
3.1.3.2.1 รัฐบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ค.ศ. 1973 (Federal Law on People Initiative 1973).....	108
1) การริเริ่มเสนอกฎหมาย.....	108
2) การรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุน.....	110
3.1.3.2.2 รัฐบัญญัติว่าด้วยข้อบังคับแห่งรัฐสภาออสเตรีย 1975 (Federal Law on the Rules of Procedure of the Austrian National Council 1975).....	112
3.1.3 วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศออสเตรีย	114
3.1.3.1 การเมืองของประเทศออสเตรียก่อนช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2.....	114
3.1.3.2 การเมืองของประเทศออสเตรียหลังช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2	118

3.1.3.3	วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศออสเตรเลียก่อนช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2	121
3.1.3.4	วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศออสเตรเลียหลังช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2	122
3.1.3.4.1	วัฒนธรรมการประนีประนอมและการสมานฉันท์	122
3.1.3.4.2	ระบบอุปถัมภ์	124
3.1.4	ผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอ	
	กฎหมายตามรัฐธรรมนูญในประเทศออสเตรเลีย	126
3.1.4.1	ผลกระทบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมาย	129
3.1.4.2	ผลกระทบต่อการพิจารณากฎหมายที่เสนอโดยประชาชน	135
3.2	การเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองของ	
	ประเทศสเปน	137
3.2.1	พัฒนาการของแนวคิดว่าด้วยการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศสเปน	137
3.2.2	หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศสเปน	138
3.2.2.1	ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	139
3.2.2.2	การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	139
3.2.2.3	กฎหมายที่ประชาชนไม่มีสิทธิเสนอ	140
3.2.2.4	กระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมาย	141
3.2.2.5	กระบวนการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมาย	142
3.2.2.6	การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการของรัฐสภา	144
3.2.3	วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศสเปน	145
3.2.3.1	ประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศสเปนโดยสังเขป	145
3.2.3.2	การเปลี่ยนผ่านไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศสเปน	148
3.2.3.3	ปัญหาความขัดแย้งทางศาสนาในประเทศสเปน	149
3.2.3.4	ปัญหาความขัดแย้งทางการปกครองในประเทศสเปน	150
3.2.3.5	วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศสเปนก่อนปี ค.ศ. 1975	151

3.2.3.6	วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศสเปนภายหลังปี ค.ศ. 1975.....	152
3.2.4	ผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอ กฎหมายตามรัฐธรรมนูญในประเทศสเปน.....	156
3.2.4.1	ผลกระทบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมาย.....	157
3.2.4.2	ผลกระทบต่อการพิจารณากฎหมายที่เสนอโดยประชาชน.....	164
3.3	การเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองของ ประเทศโปแลนด์.....	166
3.3.1	พัฒนาการของแนวคิดว่าด้วยการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศโปแลนด์.....	167
3.3.2	หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียง ประชามติในประเทศโปแลนด์.....	168
3.3.2.1	หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปแลนด์ ค.ศ. 1997.....	169
3.3.2.1.1	สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	169
3.3.2.1.2	กฎหมายที่ห้ามเสนอโดยประชาชน.....	169
3.3.2.2	หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในรัฐบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการของประชาชน ในการเสนอกฎหมาย ค.ศ. 1999 (Law of 24 June 1999. On the exercise of legislative initiative by citizens).....	171
3.3.2.2.1	หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดย ประชาชน.....	171
3.3.2.2.2	การริเริ่มเสนอกฎหมาย.....	172
3.3.2.2.3	การรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุน.....	173
3.3.2.2.4	ขั้นตอนการพิจารณากฎหมายที่เสนอโดยประชาชนของรัฐสภา.....	175
3.3.3	วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศโปแลนด์.....	177
3.3.3.1	ประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศโปแลนด์ก่อนการปกครองโดย คอมมิวนิสต์.....	177

3.3.3.2 ประวัติศาสตร์การเมืองของโปแลนด์ในช่วงระหว่างการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 1 และการปกครองโดยพรรคคอมมิวนิสต์	179
3.3.3.3 การเปลี่ยนไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยในประเทศโปแลนด์และปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน	181
3.3.3.4 วัฒนธรรมทางการเมืองก่อนปี ค.ศ. 1989	184
3.3.3.5 วัฒนธรรมทางการเมืองของระเทศโปแลนด์ภายหลังปี ค.ศ. 1989.....	186
3.3.4 ผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญในประเทศโปแลนด์	188
3.3.4.1 ผลกระทบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมาย	190
3.3.4.2 ผลกระทบต่อการพิจารณากฎหมายที่เสนอโดยประชาชน	196
บทที่ 4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย	206
4.1 พัฒนาการของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	206
4.1.1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ปรากฏแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม	207
4.1.2 การมีส่วนร่วมทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญซึ่งปรากฏแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมน้อย .	208
4.1.3 การมีส่วนร่วมทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญซึ่งปรากฏแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาก..	209
4.2 หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเสนอกฎหมายโดยประชาชนประเทศไทย	210
4.2.1 หลักเกณฑ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....	211
1) หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....	211
1.1) ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	211
1.2) ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนสามารถเสนอได้	212
1.3) การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการของรัฐสภา.....	213

2) หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542.....	218
2.1) กระบวนการใช้สิทธิและเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	219
2.1.1) กระบวนการใช้สิทธิและเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่ง ดำเนินการโดยประชาชน	219
2.1.2) กระบวนการใช้สิทธิและเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่ง ดำเนินการโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	221
2.2) การกำหนดบทลงโทษ	222
4.2.2 หลักเกณฑ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.....	223
1) หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550	223
1.1) ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	224
1.2) ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนสามารถเสนอได้	225
1.3) การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการของ รัฐสภา.....	225
2) หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556.....	227
2.1) กระบวนการใช้สิทธิและเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	227
2.2) การกำหนดบทลงโทษ	230
4.2.3 หลักเกณฑ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.....	231
1) หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	231
1.1) ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	231
1.2) ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนสามารถเสนอได้	232
1.3) การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการของ รัฐสภา.....	233

2) หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	
พ.ศ. 2556.....	235
2.1) กระบวนการใช้สิทธิและเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	235
2.2) การกำหนดบทลงโทษ	237
4.3 วัฒนธรรมทางการเมืองไทย	239
4.3.1 ประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศไทยโดยสังเขป	239
4.3.1.1 ประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทยสมัยสุโขทัย-กรุงศรีอยุธยา	240
4.3.1.2 ประวัติศาสตร์ทางการเมืองในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์	245
4.3.2 วัฒนธรรมทางการเมืองไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475.....	254
4.3.2.1 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม	255
4.3.2.2 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินานิยม.....	256
4.3.2.3 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ค้ำชู.....	257
4.3.2.4 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม	258
4.3.3 วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475.....	260
4.4 ผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอ	
กฎหมายตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทย.....	264
4.4.1 ผลกระทบต่อหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมาย	275
4.4.1.1 ผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองในการกำหนดหลักเกณฑ์ระดับ	
รัฐธรรมนูญ.....	275
4.4.1.1.1 ผลกระทบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการเสนอ	
กฎหมาย	275
1) ผลกระทบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวน	
ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	276

2) ผลกระทบต่อการกำหนดประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมี สิทธิเสนอ	277
3) ผลกระทบต่อการกำหนดรูปแบบในการเสนอกฎหมาย	279
4.4.1.1.2 ผลกระทบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ในขั้นตอนการพิจารณา กฎหมาย	280
1) การกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอ โดยประชาชนของรัฐสภา.....	281
2) การกำหนดหลักเกณฑ์ในเกี่ยวกับเงื่อนไขพิเศษในการ พิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน	283
4.4.1.2 ผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองในการกำหนดหลักเกณฑ์ระดับ พระราชบัญญัติ.....	284
1) ผลกระทบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการริเริ่มเสนอกฎหมาย.....	285
2) ผลกระทบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรวบรวมรายชื่อ ผู้สนับสนุนกฎหมาย	287
3) ผลกระทบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบความ ถูกต้องของรายชื่อและร่างกฎหมาย.....	293
4) ผลกระทบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษ.....	297
4.4.2 ผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยต่อการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดย ประชาชน.....	305
4.4.2.1 การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนภายใต้วัฒนธรรมทาง การเมืองแบบอำนาจนิยม	305
4.4.2.2 การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนภายใต้วัฒนธรรมทาง การเมืองแบบศักดินานิยมและอู๋ถ่มกั๋นค้ำชู.....	308
4.5 เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญภายใต้ วัฒนธรรมทางการเมืองไทย กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตาม รัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก	310

4.6 ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ภายใต้ วัฒนธรรมทางการเมืองไทย	324
4.6.1 ปัญหาการกำหนดเงื่อนไขในการเสนอกฎหมายซึ่งไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ประชาชน.....	324
4.6.2 ปัญหาการกำหนดกระบวนการในการเสนอกฎหมายซึ่งไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน	325
4.6.3 ปัญหาการกำหนดเงื่อนไขพิเศษในการพิจารณาของรัฐสภาให้กับร่างกฎหมายที่ เสนอโดยประชาชน	327
4.6.4 ปัญหาการขาดความช่วยเหลือจากรัฐในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	328
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	330
5.1 บทสรุป	330
5.2 ข้อเสนอแนะ	337
รายการอ้างอิง	345
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	366

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 : การแบ่งประเภทวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย	95
ตารางที่ 2 : รายชื่อกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในประเทศออสเตรียตั้งแต่ปี ค.ศ. 1964 - 2011.....	129
ตารางที่ 3 : ผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนในประเทศสเปนเกี่ยวกับความสำคัญของระบอบประชาธิปไตย	153
ตารางที่ 4 : ผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนในประเทศสเปนเกี่ยวกับความสำคัญของการเมือง.....	154
ตารางที่ 5 : ผลการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศสเปนช่วงปี ค.ศ. 1984 - 2007.....	156
ตารางที่ 6: แสดงจำนวนร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอต่อสำนักงานรัฐสภาเพื่อขอริเริ่มรวบรวมรายชื่อในช่วงปี ค.ศ. 1982 - 2007	165
ตารางที่ 7 : แสดงความเห็นของประชาชนที่มีต่อสถาบันทางการเมืองในประเทศโปแลนด์ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2004.....	183
ตารางที่ 8 : แสดงกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศโปแลนด์ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 – 2009	189
ตารางที่ 9 : ตารางแสดงเงื่อนไขพิเศษของหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติในประเทศออสเตรีย, สเปน, และโปแลนด์.....	200
ตารางที่ 10 : เปรียบเทียบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศ ออสเตรีย สเปน และโปแลนด์.....	201
ตารางที่ 11 : แสดงรายการร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในช่วงปี พ.ศ. 2542 ถึง 2556	274
ตารางที่ 12 : สรุปผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการของรัฐสภา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 – 2556.....	275
ตารางที่ 13 : แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เปรียบเทียบระหว่างประเทศออสเตรีย, สเปน, โปแลนด์ และไทย	323

สารบัญรูปภาพ

รูปที่ 1 : ประเภทของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (ความสัมพันธ์ระหว่างจำนวน ประชากรที่เกี่ยวข้องและระดับของการมีส่วนร่วม).....	89
รูปที่ 2 : แสดงวงจรทางการเมืองของประเทศไทย.....	254



บทที่ 1

บทนำ

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ (2535) ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นกลางในกรุงเทพมหานครออกมาชุมนุมเคลื่อนไหวเพื่อประท้วงรัฐบาลและต่อต้านการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) จนนำไปสู่การกวาดล้างจับกุมผู้ชุมนุมอันเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมากแล้ว รัฐบาลภายหลังจากช่วงเวลาดังกล่าวมีแนวความคิดที่จะดำเนินการปฏิรูประบบการเมืองขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในวงการเมือง โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองเพื่อคอยตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล หนึ่งในกระบวนการนั้นคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมาย

การให้สิทธิประชาชนในการเสนอกฎหมาย เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจดังกล่าวอย่างแท้จริง เป็นการให้สิทธิที่มากกว่าสิทธิเลือกตั้ง คือให้สิทธิที่จะกำหนดอนาคตในทางการเมืองของตนเองผ่านการเสนอกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา โดยประเทศไทยเริ่มนำเอาแนวคิดนี้มาใช้นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ภายใต้วัดอุปสรรคสำคัญนั้นคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการขับเคลื่อนกลไกทางการเมือง

กระบวนการเช่นนี้เป็นกระบวนการที่มีรากฐานมาจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามแบบตะวันตก ซึ่งจัดว่าเป็นกระบวนการที่มีประสิทธิภาพอย่างยิ่งเมื่อใช้ในประเทศที่ประชาธิปไตยได้ฝังรากลึกลงไปอย่างมั่นคงและถาวร เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมืองอันเป็นปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดท่าทีของประชาชนที่มีต่อระบบการเมืองของประเทศเหล่านั้นเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนตระหนักถึงอำนาจของตนในฐานะส่วนสำคัญที่จะขับเคลื่อนระบบการเมืองของประเทศ และในขณะเดียวกัน นักการเมือง หรือหากจะให้พูดโดยเจาะจงลงไปคือผู้แทนของประชาชนที่เข้ามาทำหน้าที่ในรัฐสภาก็ตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งที่ประชาชนเสนอ จึงทำให้

กระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศเหล่านั้นนำไปสู่การพิจารณาบัญญัติเป็นกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างที่สุด

แม้ประเทศไทยจะนำแนวคิดที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผ่านการเสนอกฎหมายมาใช้เป็นเวลากว่า 21 ปี แล้ว (2540 - 2560) แต่หากพิจารณาผลที่ได้จากการบังคับใช้กับกระบวนการดังกล่าวดูจะไม่น่าเป็นที่พอใจเท่าที่ควร ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนที่ผ่านมานั้นมีจำนวนกว่า 48 ฉบับ (ไม่รวมร่างที่เสนอเพื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ) มีเพียง 8 ฉบับเท่านั้นที่ได้รับการเห็นชอบให้บังคับใช้เป็นกฎหมาย (โดยถูกนำไปใช้ปรับปรุงร่างกฎหมายที่เสนอต่อมาโดยรัฐบาลอีกต่อหนึ่ง) ร่างกฎหมายที่เหลือนั้นส่วนใหญ่แทบจะถูกปิดตงจากการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่ได้สนใจที่จะศึกษาเจตนารมณ์หรือความต้องการอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เนื่องจากติดขัดเงื่อนไขต่างๆ ในข้อกฎหมายและการรัฐประหาร สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นโดยเหตุปัจจัยประการหนึ่งนั้นคือวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยอาจไม่เอื้อต่อการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมาย

วัฒนธรรมทางการเมืองนั้นคือแบบแผนความประพฤติของผู้คนที่มีต่อการกระทำต่างๆทางการเมือง ซึ่งจะส่งผลต่อการออกแบบโครงสร้างทางการเมืองไปจนถึงการบัญญัติกฎหมาย ทั้งนี้ ประเทศไทยก่อนที่จะมีการสร้างตนขึ้นมาเป็นรัฐสมัยใหม่นั้น เป็นอาณาจักรที่ปกครองภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม บารมีนิยม อุปถัมภ์ค้ำชู และศักดินา ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมถูกแบ่งเป็นชนชั้น คือชนชั้นปกครองและชนชั้นของผู้ถูกปกครอง โดยเรื่องทางการเมืองนั้นถือว่าเป็นหน้าที่ของชนชั้นปกครองเท่านั้น ผู้ถูกปกครองไม่มีอำนาจใดๆที่จะเข้ามาก้าวล่วงการเมือง

ลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองเช่นนี้มีสืบต่อมาแม้ประเทศไทยจะจัดตั้งและประกาศตนเองเป็นรัฐสมัยใหม่แล้ว การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เข้มแข็งขึ้นในสมัยรัชการที่ 5 (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) ซึ่งได้รวมอำนาจปกครองมาไว้ที่ส่วนกลาง เป็นการต่อยอดวัฒนธรรมทางการเมืองอำนาจนิยม และต่อมา ในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้การนำของคณะราษฎร การปกครองรูปแบบใหม่ที่ชื่อว่า “ประชาธิปไตย” ถูกนำเสนอสู่สังคมไทย ผ่านการเริ่มต้นปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก ซึ่งถูกนำเข้ามาโดยคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครอง

ภายหลังจากช่วงเวลานั้น ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้สถานการณ์ของการปะทะกันระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่าคือสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่คือประชาธิปไตย การปะทะกันนี้แสดงออกในรูปของวงจรการรัฐประหารกว่า 13 ครั้ง ในระยะเวลาเพียง 84 ปี ซึ่งส่งผลให้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยถูกกลืนหายหรือเปลี่ยนรูปโดยอาศัยคำอธิบายภายใต้แนวคิดแบบอำนาจนิยม ทำให้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยของประเทศไทยกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองลูกผสม ซึ่งไม่เอื้อที่จะก่อให้เกิดการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน

เมื่อวัฒนธรรมทางการเมืองไทยมีลักษณะที่กำกวมระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย กับวัฒนธรรมทางการเมืองซึ่งเน้นไปที่อำนาจนิยมแล้ว การนำเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนมาใช้ โดยหวังที่จะเพิ่มความเป็นประชาธิปไตยผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการเสนอกฎหมายจึงไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองต่อกรณีนี้แสดงออกทั้งในส่วนของกำหนัดหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมาย และในส่วนของ การพิจารณาร่างกฎหมายฉบับต่างๆที่เสนอโดยประชาชน

อย่างไรก็ตาม กระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชนเป็นกระบวนการที่สำคัญที่จะเข้ามาช่วยอุดช่องว่างของการปกครองในระบบประชาธิปไตยดั้งเดิม ซึ่งเน้นไปที่การปกครองผ่านผู้แทนของประชาชน เป็นช่องทางที่จะทำให้ประชาชนสามารถผลักดันเจตจำนงของตนเองเข้าสู่รัฐสภาผ่านกระบวนการเสนอกฎหมายได้โดยตรง ดังนั้น การศึกษาผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อกระบวนการดังกล่าวจึงเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อที่จะหาวิธีการในการปรับปรุงกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนให้มีประสิทธิภาพ และสามารถเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่อไป

2.วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) เพื่อศึกษาแนวคิด ที่มา และพัฒนาการของกระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชน และวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศไทยและประเทศตะวันตก

2) เพื่อศึกษากระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชนภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกเปรียบเทียบกับกระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชนภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย

3) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองกับการกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการเสนอกฎหมายโดยประชาชน และการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

3.ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งที่จะศึกษาถึงแนวคิด ความเป็นมา พัฒนาการ และหลักเกณฑ์ของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ในประเทศไทย โดยศึกษาเฉพาะกระบวนการเสนอกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 ควบคู่ไปกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 และ 2556 ตลอดจนประกาศหรือระเบียบอื่นๆที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งศึกษาถึงความสัมพันธ์ของกระบวนการดังกล่าวกับวัฒนธรรมทางการเมืองไทยทั้งในแง่ของการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

ทั้งนี้ จะได้มีการศึกษาเปรียบเทียบกับกระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชนภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก โดยจะมุ่งพิจารณากระบวนการดังกล่าวในบริบทของสาธารณรัฐออสเตรเลีย, ราชอาณาจักรสเปน และสาธารณรัฐโปแลนด์ ซึ่งเป็นประเทศที่มีกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนที่สอดคล้องกับระบบที่ใช้อยู่ในประเทศไทย นั่นคือกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ (Agenda Initiative)

4.สมมติฐาน

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน ดังนั้นกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการพิจารณาร่างกฎหมายจึงถูกออกแบบมาให้สอดคล้องกับลักษณะดังกล่าว แต่เมื่อนำกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนมาใช้ในประเทศไทย กระบวนการดังกล่าวกลับกลายเป็นกระบวนการที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน เนื่องจากปัญหาของการบัญญัติหลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการพิจารณาร่างกฎหมายในกระบวนการรัฐสภาอันเป็นผลกระทบจากวัฒนธรรมทางการเมืองไทย จึงจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมายเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายได้อย่างแท้จริง

5. วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้การวิจัยโดยอาศัยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของตำราเรียน หนังสือ บทความ และเอกสารต่างๆทั้งในภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยอาศัยค้นคว้าข้อมูลและจัดทำวิทยานิพนธ์ในลักษณะของการข้ามศาสตร์ คือ ศึกษาทั้งเอกสารในฝั่งสาขาวิชานิติศาสตร์ และเอกสารในฝั่งสาขาวิชารัฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ได้ทราบถึงแนวคิดและที่มา ตลอดจนหลักเกณฑ์ของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศเหล่านั้น
- 2) ได้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองกับการบัญญัติหลักเกณฑ์ ตลอดจนการพิจารณาร่างกฎหมายในกระบวนการเข้าเสนอกฎหมายโดยประชาชน
- 3) ได้ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้บริบทของวัฒนธรรมทางการเมืองไทย

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมือง

ในการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยนั้น ผู้เขียนได้ทำการแบ่งแยกการศึกษาออกเป็นสองหัวข้อที่เกี่ยวข้องกัน ในหัวข้อแรกจะเป็นการศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และอีกส่วนหนึ่งคือการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมทางการเมือง

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญถือเป็นหัวข้อสำคัญหัวข้อหนึ่งในวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ ซึ่งเป็นการศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีอันเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายที่ประกอบไปด้วยสองหัวข้อย่อย หัวข้อแรกคือการกล่าวถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสามประเภท คือประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy), ประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) และ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) โดยจะเป็นการกล่าวถึงความทั่วไปเกี่ยวกับประชาธิปไตยในรูปแบบต่างๆ, สัมพันธภาพเชิงอำนาจระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง (ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชน) ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย, ข้อดีและข้อด้อยของประชาธิปไตยแต่ละรูปแบบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งจะนำไปสู่การอธิบายรายละเอียดในหัวข้อที่สองเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายต่อไป

2.1.1 การปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การทำความเข้าใจการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือการทำความเข้าใจความหมายของประชาธิปไตยในเบื้องต้น ไปจนถึงการศึกษารูปแบบต่างๆของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นรูปแบบของการจัดการปกครองรัฐประเภทหนึ่งซึ่งมีประวัติศาสตร์ยาวนานมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ ผ่านยุคที่รุ่งเรืองและล้มเหลวหลาย

ต่อหลายครั้ง จนในที่สุด ณ ห้วงเวลาปัจจุบัน ได้รับการยอมรับว่าเป็นระบอบการปกครองที่ดีที่สุด ไม่ใช่เพราะความสมบูรณ์แบบ แต่เพราะว่าเป็นการปกครองที่เลวร้ายน้อยที่สุด

2.1.1.1 ความหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

คำว่า “การปกครองในระบอบประชาธิปไตย : Democracy” เป็นคำที่ใช้กล่าวถึง การปกครองรูปแบบหนึ่งซึ่งแผ่ขยายอยู่ในภูมิภาคต่างๆทั่วโลกในปัจจุบัน ในการพิจารณาความหมาย ทางภาษาศาสตร์ Democracy คือคำที่มีรากศัพท์มาจากคำในภาษาละตินสองคำ นั่นคือคำว่านั้นคือ Demos ซึ่งแปลว่าประชาชน และ Kratos ซึ่งหมายถึงการปกครอง ประชาธิปไตยจึงหมายถึงลักษณะ ของการปกครองโดยประชาชน ความหมายดังกล่าวสอดคล้องกับการให้ความหมายในภาษาไทย ซึ่งราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของคำว่าประชาธิปไตยไว้ว่า “ระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่”¹

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าการให้ความหมายโดยเฉพาะจากมุมมองในทางภาษาไทย นั้น ดูจะให้ความสำคัญกับการปกครองโดยมติของเสียงส่วนใหญ่จนอาจทำให้แง่มุมที่เกี่ยวข้องกับ ประชาธิปไตยจางหายไปจากการอธิบายผ่านความหมาย ทั้งนี้ หากพิจารณาการให้ความหมายหรือ ความพยายามที่จะอธิบายลักษณะหรือตัวตนของประชาธิปไตยของนักวิชาการสาขาต่างๆแล้ว จะ พบว่าประชาธิปไตยถูกให้ความหมายไปในทิศทางที่หลากหลาย ขึ้นอยู่กับว่าผู้อธิบายประสงค์จะ สะท้อนให้เห็นถึงตัวตนของประชาธิปไตยในแง่มุมไหน ทั้งนี้ เนื่องจากตัวตนของ Demos นั้น สามารถ ถูกตีความและจำแนกได้อย่างกว้างขวาง ในบางครั้ง Demos อาจหมายถึงปัจเจกชน กลุ่มบุคคล หรือ กลุ่มผลประโยชน์ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายที่น่าสนใจไว้ ดังนี้

- Michael Saward – ประชาธิปไตยคือระบบการเมืองที่ประชาชนแต่ละคน มีความเท่าเทียมกันที่จะสร้างหรือก่อให้เกิดแรงผลักดันในการตัดสินใจทาง การเมืองต่างๆ²

¹ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, 2546), หน้า.656

² M. Saward, The Term of Democracy (England: Cambridge Polity Press, 1998). p. 15

- Lane & Ersson – ระบบการปกครองที่นำเอาเจตจำนงของประชาชนมาบัญญัติเป็นกฎหมาย³
- Axel Hadenius – ระบบการเมืองที่แนวนโยบายของรัฐถูกควบคุมโดยเจตจำนงเสรีของประชาชน และในขณะเดียวกันประชาชนทุกคนได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน⁴
- Robert A. Dahl – ประชาธิปไตยหมายถึงรูปแบบของรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการที่ยอมรับให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันในการกำหนดการตัดสินใจทางการเมือง⁵

จากการให้ความหมายในหลายลักษณะตามที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า “ประชาธิปไตย” ถูกให้ความหมายในมุมมองที่กว้างกว่าการให้ความสำคัญกับเสียงส่วนใหญ่ โดยอาจสรุปความหมายของประชาธิปไตยได้ว่า **“ประชาธิปไตยคือรูปแบบการปกครองรัฐที่ถูกควบคุมโดยเจตจำนงของประชาชน และในขณะเดียวกัน ประชาชนแต่ละคนมีความเท่าเทียมกันในการที่จะมีส่วนร่วมต่อการกำหนดทิศทางการเมือง”** ความหมายเช่นนี้คือความหมายที่ถูกนิยามให้กับประชาธิปไตยภายใต้บริบทของโลกปัจจุบันซึ่งประชาธิปไตยแบบเสียงข้างมากถูกถ่วงดุลด้วยการเพิ่มอำนาจทางการเมืองให้กับประชาชน แต่หากพิจารณาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของประชาธิปไตยแล้วจะพบว่า การให้นิยามความหมายเช่นนี้คือส่วนผสมของประชาธิปไตยในสองรูปแบบหลักนั่นคือประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) และประชาธิปไตยทางอ้อม (Representative Democracy) ซึ่งมีพัฒนาการที่ยาวนานมากแล้วในอดีต

2.1.1.2 ประเภทของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นอาจแบ่งแยกได้หลายประเภท ขึ้นอยู่กับว่าผู้แบ่งหวังจะใช้หลักเกณฑ์ใดเป็นตัวแบ่ง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาพัฒนาการของการปกครองใน

³ J. Lane & S.O. Ersson, Democracy : A comparative Approach (England: Routledge, 2003).p.3

⁴ Axel Hadenius, Democracy and Development (England: Cambridge University Press 1992).

⁵ Robert A. Dahl, On Democracy (United State: Yale University Press, 2015). pp.37-38

ระบอบประชาธิปไตยโดยเอาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองเป็นตัวตั้งแล้ว เราอาจจำแนกประเภทของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยพิจารณาจากความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนและการใช้อำนาจอธิปไตยได้ ดังนี้

2.1.1.2.1 ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

ประชาธิปไตยทางตรงคือรูปแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เก่าแก่ที่สุดรูปแบบหนึ่ง คำอธิบายเบื้องต้นคือเป็นการปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริงตามคำว่า Demos และ Kratos นั่นคือประชาชนเป็นผู้ขับเคลื่อนการปกครอง โดยสาระสำคัญเกี่ยวกับประชาธิปไตยทางตรงที่จำเป็นต้องกล่าวถึงนั้นมีดังต่อไปนี้

1) ความทั่วไปเกี่ยวกับประชาธิปไตยทางตรง

ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เป็นรูปแบบดั้งเดิมที่สุดของประชาธิปไตยซึ่งกำเนิดขึ้นบนโลก ในบางครั้งได้รับการศึกษาในชื่อของ Classical Democracy ซึ่งเป็นคำที่สื่อถึงความหมายของประชาธิปไตยที่ใช้ในการปกครองนครรัฐเอเธนส์ (Athens) ประเทศกรีก

ประชาธิปไตยทางตรงหรือ Direct Democracy เป็นคำที่ค่อนข้างสื่อความหมายอย่างตรงตัว คำว่าทางตรงหรือ Direct นั้น สื่อความหมายไปยังคำว่าประชาธิปไตยซึ่งแปลว่าการปกครองโดยประชาชน ทำให้เข้าใจได้ว่าประชาธิปไตยทางตรงนั้นคือรูปแบบของการปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริง (การปกครองโดยประชาชนโดยตรง) แนวคิดที่ว่าด้วยประชาธิปไตยทางตรงเป็นแนวคิดที่มีความสอดคล้องกับรูปแบบการปกครองในสมัยกรีก ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยตรงโดยไม่มีการเลือกตั้ง ประชาชนทั้งหลายจะทำหน้าที่นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการไปพร้อมๆกัน ผ่านกระบวนการจับฉลากของนครรัฐ⁶

ดร.วิชัย ตันศิริ ได้อธิบายถึงรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงของนครรัฐเอเธนส์ไว้ได้อย่างน่าสนใจโดยอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า⁷ การปกครองในนครรัฐเอเธนส์นั้นเป็นไปใน

⁶ ภูมิสาร ตันไชย, วิสัยทัศน์ใหม่เกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2553), หน้า. 9

⁷ วิชัย ตันศิริ, วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า. 57-60

รูปแบบประชาธิปไตยทางตรง โดยบุคคลผู้เป็น “พลเมือง” จะเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ ในสามหน่วยงานหลัก หน่วยงานแรกคือการที่พลเมืองทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในการเข้าประชุม สมัชชาพลเมืองที่เรียกว่า “Ecclesia” ซึ่งจะใช้เวลาในการประชุมปีหนึ่งประมาณ 10 ครั้ง โดยมีหน้าที่สำคัญในการพิจารณาปัญหาเชิงนโยบายส่วนรวมเช่น งบประมาณ กฎหมาย หรือการสงคราม

หน่วยงานที่สองคือสภาห้าร้อย (Council of the Five hundred) ซึ่งใช้วิธีการจับฉลากเอาจากสมาชิกแต่ละเผ่าของเอเธนส์จำนวน 50 เผ่า เผ่าละ 10 คน มีหน้าที่สำคัญในการประชุมเพื่อถกแถลงเรื่องและกำหนดวาระการประชุมของสมัชชาพลเมือง โดยจะใช้วิธีการแบ่งการประชุมเป็นสิบกลุ่มๆละ 50 คน โดยจะประชุมกลุ่มละประมาณ 1 เดือนจนครบสิบกลุ่มในหนึ่งปี

หน่วยงานที่สาม คือการให้พลเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมในศาลลูกขุน (Court of Jury) ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการพิจารณาคดีต่างๆไปจนถึงตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร นครรัฐ โดยลูกขุนจะใช้วิธีการเลือกสรรผ่านระบบจับฉลากจากหมู่บ้านในนครรัฐจำนวน 100 หมู่บ้าน ซึ่งจะมีสมาชิกจำนวนกว่า 6,000 คน โดยจะคัดเลือกขึ้นใหม่ในทุกๆปี นอกจากนี้ พลเมืองในนครรัฐยังทรงไว้ซึ่งสิทธิในการเลือกตำแหน่งนายพลทั้งสิบคนที่มีหน้าที่ครอบคลุมตั้งแต่เรื่องของการทหาร การต่างประเทศ ตลอดจนมีอิทธิพลต่อหน่วยงานทั้งสามที่กล่าวมาแล้วด้วย

อย่างไรก็ตาม พลเมืองในความหมายนี้ไม่ได้หมายถึงประชากรทั้งหมดของเอเธนส์ เอเธนส์นั้นมีประชากรทั้งหมดประมาณ 200,000-300,000 คน ซึ่งมีทั้งที่เป็นคนต่างชาติและทาส พลเมืองนั้นจะหมายถึงเฉพาะผู้ที่สืบเชื้อสายมาจากชาวเอเธนส์ และพลเมืองที่สามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้โดยตรงคงมีเฉพาะเพศชายที่อายุ 20 ปีขึ้นไปเท่านั้น ไม่รวมถึงพลเมืองเพศหญิง ซึ่งทำให้จำนวนที่แท้จริงของพลเมืองที่สามารถมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้นั้นมีเพียง 40,000 คนจากประชากรทั้งหมด

หลังสิ้นสุดยุคสมัยของกรีก อาณาจักรที่ขึ้นมาเรืองอำนาจจนกระทั่งครอบครองดินแดนในแถบคาบสมุทรอิตาลี แอฟริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส จนแผ่ขยายไปถึงเอเชียไมเนอร์ และอียิปต์ คืออาณาจักรโรมัน (Roman Republic) รูปแบบการเมืองการปกครองในอาณาจักรโรมันนั้นมีความแตกต่างกับการปกครองในนครรัฐเอเธนส์ของกรีกเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคืออาณาจักรโรมันนั้นได้รับเอาปรัชญาการเมืองหลายประการของกรีกไป แต่ไม่ได้นำเอารูปแบบการปกครองประชาธิปไตยทางตรงไปใช้ ในช่วงของอาณาจักรโรมันนั้น การปกครองตกอยู่ภายใต้อำนาจ

ของสองสภาหลักนั้นคือสภาขุนนางซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของผู้อาวุโส (Patres) อันเป็นขุนนางผู้ทรงอิทธิพลและมีอำนาจในการบริหารประเทศ โดยกลุ่มผู้อาวุโสนี้ได้ก่อตั้งระบบกงสุล (Consuls) ขึ้น ตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจในการบริหารกิจการของอาณาจักร ประกอบไปด้วยกงสุลสองคนที่มีอำนาจเท่าเทียมกันเพื่อคานอำนาจกัน โดยการดำรงตำแหน่งกงสุลนั้นจะมาจากการเลือกตั้งกลุ่มขุนนางหรือกลุ่มผู้มีอำนาจเข้ามาทำหน้าที่⁸

นอกจากที่อำนาจในการบริหารจัดการรัฐจะอยู่ในมือของสภาขุนนางและกงสุลทั้งสองแล้ว รัฐธรรมนูญของโรมันยังกำหนดให้มีสภาอีกสามสภาทำหน้าที่ในรัฐ สภาแรกคือสภาเซนจูรี (Century) เป็นสภาของชนชั้นอัศวิน ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการคัดเลือกกงสุล รวมถึงพิจารณากฎหมายต่างๆตามที่กงสุลเสนอมา, สภาคิวเรีย (สภาชนเผ่าดั้งเดิม) เป็นสภาที่ประกอบด้วยตัวแทนจากชนเผ่าดั้งเดิมของโรมันและชนเผ่าย่อยๆจำนวน 30 ชนเผ่า มีหน้าที่สำคัญในการรับทราบและเห็นชอบกับการแต่งตั้งผู้บริหารในตำแหน่งต่างๆ และสภาสุดท้ายคือสภาประชาชน อันประกอบไปด้วยประชาชนเพศชายชาวโรมันจากเขตเลือกตั้งต่างๆ ซึ่งทำหน้าที่ในการเลือกผู้บริหารระดับล่างตลอดจนพิจารณากฎหมายและคดีความที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ สมัชชาประชาชนนั้นยังประกอบไปด้วยหน่วยย่อยอีกหน่วยหนึ่งซึ่งซ้อนกันอยู่ นั่นคือสมัชชาของชนชั้นกระฎุมพี (Pleb) ซึ่งเป็นพลเมืองที่ยากจนโดยได้สิทธิในการมีส่วนร่วมผ่านการแสดงประชามติ (Plbicite) และมีสิทธิเลือกผู้แทนที่เรียกว่าทริบูน (Tribune) ซึ่งมีอำนาจที่จะยับยั้งการดำเนินงานหรือหรือคำวินิจฉัยของผู้บริหารในเรื่องภายในของกรุงโรม⁹

จะเห็นว่ารูปแบบการปกครองของกรุงโรมนั้นไม่ใช่รูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงโดยแท้ การปกครองอยู่ภายใต้การควบคุมของกลุ่มขุนนางและอัศวินผ่านการมอบอำนาจให้แก่กงสุลซึ่งได้รับการเลือกตั้งทุกปี อย่างไรก็ตามประชาชนทั่วไปสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการนโยบายปลีกย่อยซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของตนเองได้ เป็นการปกครองประเภทที่ให้ความสำคัญกับตัวผู้นำในเรื่องของคุณสมบัติส่วนตัวและคุณธรรม แต่ในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนในการปกครองได้ในระดับที่แตกต่างกันไป

⁸ Ibid. หน้า 61-62

⁹ Ibid หน้า 62-63

อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดแล้วอาณาจักรโรมันได้เสื่อมสลายไป ยุโรปเข้าสู่ยุคซึ่งเรียกว่ายุคกลางหรือยุคมืดแห่งภูมิปัญญา แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นแบบกรีกหรือโรมันได้สูญสลายไป และถูกแทนที่ด้วยการปกครองซึ่งเป็นการแย่งชิงอำนาจไปมาระหว่างสองชั่วอำนาจคือศาสนจักรและอาณาจักร (กษัตริย์) และในช่วงต่อมาโลกตะวันตกได้ก้าวเข้าสู่ยุคสมัยใหม่ซึ่งเป็นช่วงของการฟื้นฟูแนวคิดที่สูญสลายไปนับแต่สมัยกรีกโบราณ ฟื้นฟูแนวคิดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ขึ้นมาเป็นหลักสำคัญในการปกครองรัฐ ยุคดังกล่าวถูกเรียกว่ายุคแห่งการฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (Renaissance)¹⁰

ภายใต้การเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ซึ่งถูกนิยามความเป็นรัฐผ่านการจัดองค์ประกอบของดินแดน ประชากร และอำนาจอธิปไตย รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงได้รับการพัฒนาและเป็นที่รู้จักในชื่อของการปกครองแบบสาธารณรัฐ (Republicanism) ซึ่งเป็นแนวคิดว่าด้วยการปกครองที่ถูกปรับปรุงและนำเสนอโดยนักคิดนักปรัชญาหลายท่าน

นักคิดคนสำคัญที่เสนอเกี่ยวกับการปกครองในแบบสาธารณรัฐคือฌอง ฌาค รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ซึ่งรูสโซเชื่อว่ารัฐสมัยใหม่นั้นเกิดขึ้นเพื่อทำให้ปัจเจกชนทั้งหลายมีอิสรภาพที่แท้จริง ทุกคนต่างรวมกันเข้ามาเพื่อทำสัญญาที่จะมอบทุกส่วนของตนทั้งอำนาจและทรัพย์สินให้กับรัฐ ในที่นี้ทุกคนจึงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละส่วน ไม่มีผู้ใดที่จะมาแย่งเอาอำนาจอธิปไตยไปจากปัจเจกชนผู้เป็นเจ้าของได้ ปัจเจกชนไม่ได้ยอมสยบหรือมอบอำนาจอธิปไตยให้แก่ใคร เพราะทุกคนต่างยอมและรวมตนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน ซึ่งในท้ายที่สุดจะเกิดเป็นเจตจำนงร่วมกันของปวงชน¹¹

แนวคิดว่าด้วยการปกครองแบบสาธารณรัฐของรูสโซนั้นเป็นแนวคิดที่ยืนยันถึงหน้าที่สำคัญของรัฐที่จะต้องปกป้องเสรีภาพ (Liberal) ของประชาชนภายในรัฐ ซึ่งประชาชนภายใต้การปกครองในระบอบสาธารณรัฐทุกคนจะสามารถใช้ชีวิตได้อย่างมีเสรีภาพเพื่อเป้าหมายสูงสุดคือการพัฒนาตนเอง และการกำหนดเจตจำนงในการดำรงชีวิตอยู่ของตนเองภายใต้ความดีของสังคม (Common Good) ในระบบนี้ ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารสาธารณรัฐผ่านการเลือกตั้งตัวแทนขึ้นมาทำหน้าที่ในการบริหาร ซึ่งตัวแทนดังกล่าวถือว่าเป็นเพียงผู้ที่

¹⁰ ยุค เรเนซองส์ (Renaissance) อยู่ในช่วงศตวรรษที่ 14-15

¹¹ Martin Loughlin, *Foundation of Public Law* (England: Oxford, 2012). p.116

ประชาชนเลือกให้มาเป็นกรรมการในการบริหารรัฐผ่านการใช้กฎหมาย อย่างไรก็ตาม อำนาจในการออกกฎหมายซึ่งรัฐถือว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญที่สุดที่จะสะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงของประชาชนภายในรัฐจะต้องตกอยู่ในมือของประชาชนโดยตรง ผ่านการจัดการพบปะและประชุมในลักษณะที่เป็นสาธารณะ (Public Meetings) เพื่อดำเนินการตรากฎหมาย¹²

ภายใต้ความคิดนี้เองที่รัฐโซเชียนิยมว่ากฎหมายซึ่งเป็นสิ่งเดียวที่แสดงออกผ่านเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนโดยตรงนั้นสามารถจำกัดเสรีภาพของประชาชนได้ เพราะการจำกัดเสรีภาพเช่นนี้เป็นการจำกัดเสรีภาพซึ่งกระทำลงในลักษณะสัญญาประชาคม เป็นสิ่งที่แสดงออกว่ามนุษย์ยินยอมที่จะถูกจำกัดเสรีภาพด้วยเสรีภาพในการเลือกของตนเอง ส่วนรัฐบาลมีสถานะเป็นเพียง “กรรมการ” นั้นจะใช้อำนาจในการบริหารประเทศโดยผูกพันต่อเจตจำนงร่วมกันของประชาชนซึ่งก็คือกฎหมาย และรัฐบาลจะบริหารประเทศในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชนไม่ได้¹³

2) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนในระบบประชาธิปไตยทางตรง

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในส่วนนี้และส่วนอื่นที่กล่าวต่อไป คือการอธิบายถึงสถานะระหว่างตัวแสดงสำคัญภายในรัฐสองตัวแสดงคือ “รัฐ” และ “ประชาชน” ว่าในการปกครองระบอบประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่งๆนั้น จะให้ความสำคัญหรือมุ่งความสนใจในการพัฒนาแนวคิดไปที่ตัวแสดงใดระหว่างรัฐหรือผู้ปกครองรัฐกับประชาชน

ประชาธิปไตยทางตรง ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นตั้งแต่รูปแบบของ Classic Democracy มาจนถึงแนวคิด Republicanism ในสมัยของรุสโซ คือการจัดสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะที่การปกครองในระบบประชาธิปไตยเข้าไปแทรกอยู่ในชีวิตประจำวันของปัจเจกชนแต่ละคน สัมพันธภาพเชิงอำนาจระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองอยู่ในลักษณะที่เท่าเทียมกัน

¹² David Held, *Models of Democracy*, Third ed. (United State: Polity Press, 2006). pp. 43 -

¹³ Martin Loughlin, *Foundation of Public Law*. p.118

ระบบประชาธิปไตยทางตรงนั้นเป็นระบบที่เชื่อว่าปัจเจกแต่ละคนจะมีเสรีภาพได้อย่างเต็มที่ก็ต่อเมื่อเขาเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการปกครองตนเอง แนวคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยในการควบคุมปัจเจกชนจึงถูกสร้างขึ้นภายใต้กรอบของการควบคุมตนเอง (Self-Rule) ทั้งในเรื่องของการออกกฎหมายและการเลือกผู้แทนขึ้นมาบริหารรัฐ ลักษณะเช่นนี้ทำให้ระบบประชาธิปไตยทางตรงนั้นคาดหวังให้ประชาชนทุกคน (ขึ้นอยู่กับการนิยามความหมายของประชาชนในแต่ละรัฐ) เป็นประชาชนที่มีความตื่นตัวในทางการเมือง (Active Citizen) แนวคิดที่ว่าด้วยประชาธิปไตยทางตรงในบางรูปแบบเช่นแนวคิดสาธารณรัฐแบบปกป้อง (Protective Republicanism) ถึงกับเรียกร้องให้ประชาชนผู้ที่ไม่ยินยอมเข้าร่วมกิจกรรมทางสาธารณะว่าจะต้องยินยอมที่จะอยู่ภายใต้การปกครองโดยผู้อื่นโดยปริยาย แต่แนวคิดดังกล่าวจัดว่าเป็นแนวคิดส่วนน้อยเท่านั้น เนื่องจากประชาธิปไตยทางตรงแบบดั้งเดิมรวมถึงแนวคิดสาธารณรัฐของรุสโซซึ่งมีอีกชื่อว่า Developmental Republicanism นั้น ยืนยันว่าประชาชนทุกคนนั้นจะต้องไม่ถูกควบคุมโดยผู้หนึ่งผู้ใดเว้นแต่ตัวของเขาเอง เมื่อเขาไม่เข้าร่วมในการตรากฎหมายโดยรัฐ เขาก็ยังสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของเขาได้อย่างเต็มที่ตราบเท่าที่ไม่ทำให้ผู้อื่นต้องถูกจำกัดเสรีภาพไป¹⁴

ลักษณะเช่นนี้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองนั้นแทบจะไม่มีหรือไม่ถูกแบ่งแยกอย่างชัดเจน เนื่องจากผู้ถูกปกครองเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ในการปกครองด้วยตัวเอง ประชาชนอยู่ภายใต้การปกครองโดยประชาธิปไตยทางตรงนั้นจะต้องเป็นประชาชนที่คำนึงถึงความต้องการหรือประโยชน์ของสาธารณะเป็นสำคัญ จะต้องมีความเคารพและอดทนอดกลั้นในความแตกต่างของผู้คนในสังคม (Tolerances) เนื่องจากเป็นสังคมที่ประชาชนจะต้องมาแลกเปลี่ยนความเห็นกันเพื่อนำไปสู่การออกกฎหมาย การปะทะกันของความแตกต่างในความคิดจึงเกิดขึ้นได้ง่าย ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้จะนำไปสู่การออกแบบกฎเกณฑ์ซึ่งเป็นที่ยอมรับได้โดยเสียงส่วนใหญ่อันถือว่าเป็นเจตจำนงร่วมกันของคนในสังคม

3) จุดเด่นของประชาธิปไตยทางตรง

จากกระบวนการของประชาธิปไตยทางตรงตามที่กล่าวมาข้างต้น เราจะเห็นว่าจุดเด่นที่ชัดเจนที่สุดของประชาธิปไตยทางตรง นั้นคือกระบวนการที่สะท้อนเจตจำนงของประชาชนออกมาได้อย่างชัดเจน เนื่องจากในกระบวนการของประชาธิปไตยทางตรงนั้น

¹⁴ David Held, *Models of Democracy*. pp. 44 - 48

ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มว่าต้องการที่จะขับเคลื่อนประเทศไปในทิศทางใด และในขณะเดียวกันประชาชนก็เป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายว่าสมควรจะดำเนินการเช่นใดกับข้อเสนอที่ได้รับการริเริ่มไว้ ประชาธิปไตยทางตรงจึงเป็นรูปแบบของการปกครองที่สมบูรณ์แบบมากที่สุดที่สามารถแสดงออกถึงเจตจำนงของประชาชนได้อย่างชัดเจนโดยไม่ต้องพึ่งพาสถาบันผู้แทน¹⁵

4) ข้อบกพร่องของประชาธิปไตยทางตรง

ประชาธิปไตยทางตรงตามรูปแบบดั้งเดิมในเอเธนส์นั้น มีลักษณะของข้อบกพร่องที่ปรากฏออกมาอย่างชัดเจนในสามประการ

ข้อบกพร่องประการแรก คือปัญหาการกำหนดนิยามคำว่า พลเมืองหรือประชาชน (Demos) ประชาธิปไตยทางตรงทั้งในแบบเอเธนส์และแบบสาธารณรัฐนั้น เป็นประชาธิปไตยในรูปแบบที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองโดยตรง การจะทำเช่นนี้ได้จะต้องเป็นกรณีที่ในรัฐหนึ่งๆสามารถกำหนดนิยามหรือขอบเขตของพลเมืองผู้ที่จะเข้ามาใช้อำนาจรัฐได้อย่างชัดเจน เช่น ในเอเธนส์ อำนาจถูกจำกัดให้อยู่ในมือของประชาชนเพศชายที่สืบเชื้อสายโดยตรงมาจากบิดามารดาชาวเอเธนส์ ปฏิเสธสิทธิในทางการเมืองของผู้หญิง ทาส หรือชนชาติอื่นที่แม้จะอาศัยอยู่ในเอเธนส์เป็นเวลานานก็ไม่มีสิทธินั้น¹⁶ ลักษณะเช่นนี้ไม่สามารถใช้ได้กับรัฐสมัยใหม่ที่มีพลเมืองเป็นจำนวนมาก ทั้งที่อยู่ภายในขอบเขตของรัฐและไม่อยู่ภายในขอบเขตของรัฐ ทั้งที่สืบเชื้อสายจากคนในรัฐนั้นโดยตรงหรือเป็นคนเชื้อชาติอื่นที่อาศัยอยู่ในรัฐนั้น

ข้อบกพร่องประการที่สอง เป็นข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากระบบของประชาธิปไตยทางตรง เนื่องจากลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยทางตรงนั้นเรียกร้องให้ประชาชนภายในรัฐหนึ่งจะต้องดำเนินการกำหนดกฎเกณฑ์และบริหารรัฐด้วยตัวของตัวเอง ทำให้ประชาชนในรัฐนั้นจะต้องมีเวลามากพอที่จะสละตัวเองเข้ามาดำเนินกิจการของรัฐ แม้แนวคิดแบบสาธารณรัฐจะแบ่งเบาภาระของประชาชนด้วยการกำหนดให้มีผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศ แต่หน้าที่หลักในการออกกฎหมายยังคงเป็นของประชาชน ซึ่งในสังคมที่ไม่มีระบบทาสและมีลักษณะเป็นสังคมอุตสาหกรรมที่มีความซับซ้อนในปัจจุบันนั้น เป็นการยากที่จะเรียกร้องให้ประชาชนสละ

¹⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548), หน้า. 12-13

¹⁶ วุฒิสสาร ตันไชย, วิสัยทัศน์ใหม่เกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย, หน้า.55-56

เวลาในการประกอบอาชีพมาจัดการกิจการต่างๆของรัฐตั้งแต่การออกกฎหมายและการกำหนดนโยบายด้วยตนเอง¹⁷ ทำให้เงื่อนไขในการเอาประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ในการปกครองรัฐสมัยใหม่อย่างเต็มรูปแบบนั้นแทบที่จะไม่สามารถทำได้

ข้อบกพร่องประการที่สาม คือข้อบกพร่องที่ถูกชี้ให้เห็นมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณโดย Plato ที่แสดงทัศนคติของตนต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงไว้อย่างน่าสนใจว่า แนวคิดที่ให้ประชาชนทั้งหมดมาทำการปกครองประเทศนั้นมีแนวโน้มที่จะทำให้ผู้ที่มีความสามารถในการปกครองโดยแท้จริงถูกปฏิเสธความสามารถและถูกรอบงำโดยผู้ที่ความสามารถในการพูดหรือชักจูงผู้อื่น ภายใต้ระบบเช่นนี้ ประชาธิปไตยทางตรงอาจก่อให้เกิดเผด็จการเสียงข้างมาก ซึ่งเป็นเสียงข้างมากที่ถูกชักจูงจากผู้ที่มีสถานะทางสังคมสูงกว่าผู้อื่นได้โดยง่าย ทำให้การปกครองรัฐถูกชักจูงไปเพื่อสนองตอบต่อความประสงค์ส่วนตัวของผู้หนึ่งผู้ใดแทนที่จะเป็นการสนองตอบต่อความต้องการของสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากการออกแบบสถาบันทางการเมืองภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยทางตรงนั้นคำนึงถึงเสรีภาพของประชาชนโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องชาติกำเนิดและความสามารถอื่นๆอันมีผลให้รัฐแทบจะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวในเรื่องของความไม่เท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจและสังคม¹⁸

ด้วยเหตุที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ทำให้เห็นว่าประชาธิปไตยทางตรงดั้งเดิมในแบบเอเธนส์โบราณนั้นมีความแตกต่างจากรูปแบบประชาธิปไตยในปัจจุบันที่เน้นการปกครองเพื่อสนองประโยชน์ของคนส่วนใหญ่โดยอาศัยระบบการเลือกตั้งที่เปิดโอกาสให้ทุกคนในรัฐสามารถออกเสียงเพื่อเลือกผู้แทนของตนมาใช้อำนาจได้โดยเสรี ซึ่งยืนอยู่บนฐานของการเคารพเสียงส่วนใหญ่โดยไม่ละเมิดเสียงข้างน้อย ทั้งยังยอมรับเรื่องความแตกต่างระหว่างปัจเจกอีกด้วย¹⁹

¹⁷ David Held, *Models of Democracy*. pp. 11 - 55

¹⁸ Ibid. pp. 23 - 27

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 58

ประชาธิปไตยทางตรงในปัจจุบันนั้น ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ในบางมลรัฐ (Canton) ของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ (Switzerland) เช่น Glaris, Unterwald และ Appenzel²⁰ ทั้งนี้ หากพิจารณาเฉพาะตัวอย่างของมลรัฐ Glaris จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Glaris ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าในมลรัฐนี้ไม่ปรากฏองค์ประกอบของรัฐสภาแห่งมลรัฐในลักษณะผู้แทน แต่องค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในมลรัฐนั้นถูกเรียกว่า “Landsgemeinde” ซึ่งเป็นองค์กรที่ถูกจัดขึ้นในลักษณะของการประชุมประชาชนในมลรัฐนั้นๆ เพื่อจัดการกิจการราชการของรัฐ²¹ ลักษณะเช่นนี้เป็นเหมือนกันในมลรัฐอื่นๆ ที่กล่าวไว้ข้างต้น

2.1.1.2 ประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy)

ประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) เป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) หรือประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม (Liberal Democracy) ซึ่งหากจะพิจารณาความหมายอย่างตรงไปตรงมาแล้ว จะพบว่าประชาธิปไตยทางอ้อมคือการปกครองโดยมีคนหรือคณะบุคคลเข้ามาทำหน้าที่ในการปกครองแทนประชาชนนั่นเอง

1) ความทั่วไปเกี่ยวกับประชาธิปไตยทางอ้อม

ประชาธิปไตยทางอ้อมนั้นถือกำเนิดขึ้นโดยความประสงค์ที่จะยืนยันการคงอยู่ของเสรีภาพของปัจเจกชนเหนือรัฐ โดยการสร้างหลักเกณฑ์การปกครองที่สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เติบโตขึ้นเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน และเสรีภาพของบุคคล ในขณะเดียวกันก็จำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองไม่ให้มากเกินไปซึ่งอาจนำไปสู่การใช้อำนาจอันไม่ชอบธรรมของผู้ปกครอง แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตยทางอ้อมนั้นอาจอธิบายได้ดังต่อไปนี้

²⁰ คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

2549), หน้า. 7

²¹ Constitution the canton of Glaris, Article 61 “The Landsgemeinde is the assembly of active citizens of the canton. It is the supreme body of the canton...”

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) แสดงให้เห็นถึงลักษณะสำคัญประการหนึ่ง นั่นคือในระบบนี้ประชาชนไม่ได้เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเอง แต่จะมีผู้แทนขึ้นมาใช้อำนาจในการปกครองประเทศแทนตน การพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับการมีผู้แทนของประชาชนนั้นจำเป็นต้องสืบย้อนไปถึงแนวคิดและพัฒนาการของรูปแบบการเมืองในยุโรปยุคกลางช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 5 ถึงคริสต์ศตวรรษที่ 17 โดยในช่วงต้นของคริสต์ศตวรรษที่ 5 นั้นตกอยู่ภายใต้การครอบงำของแนวคิดแบบจิตนิยม (Idealism) แนวคิดแบบจิตนิยมนั้นเชื่อว่าโลกนี้ถูกขับเคลื่อนด้วยจิตสมบูรณ์เพียงหนึ่งเดียวคือพระเจ้า พระเจ้าเป็นผู้กำหนดความเป็นไปของโลกแม้ในเรื่องการเมืองการปกครอง ซึ่งในสมัยดังกล่าวปกครองกันโดยระบบศักดินาที่ยอมรับความแตกต่างของชนชั้น ผู้มีอำนาจสูงสุดคือสันตะปาปา รองลงมาคือกษัตริย์ ขุนนาง และในท้ายที่สุดคือประชาชนและทาสซึ่งต้องทำงานรับใช้ขุนนางและกษัตริย์เพื่อแลกกับที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย และความคุ้มครอง²²

แนวคิดแบบจิตนิยมผสมกับการปกครองในระบบศักดินานั้นให้อำนาจกับศาสนจักรเป็นอย่างมากจนถึงขั้นที่อาจเรียกได้ว่าศาสนจักรเข้ามาครอบงำและบงการอาณาจักร แนวคิดสายนี้ในภายหลังตกอยู่ภายใต้ความเสื่อมอันเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น ปัญหาความไม่สงบอันเกิดจากสงครามทางศาสนาซึ่งก่อให้เกิดความเบื่อหน่ายศาสนจักร และเกิดความไม่พอใจในระบบศักดินา²³ ในท้ายที่สุด ความไม่พอใจของสังคมก็พัฒนาไปสู่การฟื้นฟูแนวคิดแบบมนุษยนิยม (Humanism) ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีมาตั้งแต่สมัยกรีกและโรมัน เป็นแนวคิดที่เชิดชูคุณค่าของมนุษย์ในฐานะสิ่งที่ดำรงอยู่ได้ด้วยตนเอง มีเสรีภาพ (Liberal) สามารถปกครองอาณาจักรได้โดยไม่ยุ่งเกี่ยวกับพระเจ้า โดยมีทั้งผู้ที่สนับสนุนความสามารถในการปกครองตนเองของมนุษย์ซึ่งอ้างฐานอำนาจจากพระเจ้าเป็นเจ้าโดยตรงเช่น สันตะปาปาเจลาสิอุสที่ 1 ซึ่งกล่าวว่าพระเจ้านั้นมอบอำนาจการปกครองอาณาจักรมายังมนุษย์หรือผู้ปกครองโดยตรง และอำนาจนี้ไม่มีความเกี่ยวพัน

²² ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), หน้า. 2

²³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการร่างปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า. 27

กับศาสนจักร²⁴ ไปจนถึงแนวคิดของแมคคิอาเวลลี (Nicolas Machiaveli) และ ฌอง โบแดง (Jean Bodin) ซึ่งแมคคิอาเวลลีนำเสนอการคงอยู่ของรัฐในฐานะตัวตนที่มีเหตุผลในตัวเอง โดยกษัตริย์ (เจ้าชาย) จะต้องปกครองรัฐโดยอาศัยและคำนึงถึงเหตุผลนี้เป็นสำคัญ และโบแดงมอบอำนาจอันเป็นนิรันดร์ สูงสุด เต็มขาด และแบ่งแยกไม่ได้ให้กับผู้ปกครอง โดยนัยที่ว่าอำนาจนี้ไม่อาจแบ่งแยกให้กับผู้ใดได้ และเป็นอำนาจสูงสุดโดยชอบธรรมของกษัตริย์ที่จะใช้อำนาจนี้ในการปกครองประชาชน ซึ่งในช่วงปลายของยุคกลาง แนวคิดเหล่านี้นำไปสู่การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่กษัตริย์มีอำนาจเต็มขาดและปกครองไปในลักษณะของทรราชย์ในที่สุด

เฉพาะจากพัฒนาการในส่วนที่กล่าวมานี้ เราจะเห็นว่าอำนาจอธิปไตยถูกส่งต่อความชอบธรรมจากพระเจ้าลงมาสู่สันตะปาปา และในที่สุดความชอบธรรมก็ตกมาอยู่ที่กษัตริย์ อย่างไรก็ตาม เมื่อประชาชนเริ่มเบื่อหน่ายกับการใช้อำนาจของกษัตริย์ทรราชซึ่งทำให้เสรีภาพและความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชนได้รับความกระทบกระเทือน อำนาจเริ่มถูกถ่ายโอนความชอบธรรมอีกครั้ง คราวนี้ภายใต้วัตถุประสงค์หลักในการคุ้มครองชีวิต ทรัพย์สิน และเสรีภาพของปัจเจกชน และสร้างความสงบสุขให้เกิดขึ้นกับรัฐ วัตถุประสงค์ดังกล่าวกลายเป็นรากฐานของนักคิดสายสัญญาประชาคมหลายท่านซึ่งนำมาพัฒนาต่อยอดเป็นแนวคิดที่สนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม แนวคิดที่ว่าด้วยสัญญาประชาคมของจอห์น ล็อก เป็นแนวคิดสำคัญที่นำไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม

แนวคิดของล็อกนำเสนอรูปแบบขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนซึ่งให้ความสำคัญกับฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐบาลในลักษณะที่ทั้งสององค์กรต่างเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนในรูปแบบของทรัสต์ (Trust) โดยถือว่าประชาชนเป็นผู้มอบความไว้วางใจ (The Beneficiary) และมีรัฐบาลเป็นผู้บริหารทรัสต์ (Trustee) หรือก็คือบริหารความไว้วางใจของประชาชน ลักษณะเช่นนี้เป็นการที่ประชาชนมอบความไว้วางใจให้แกรัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติในการบริหารประเทศ จุดเด่นที่สำคัญของล็อกนั้นคือการวางใจให้รัฐบาลเป็นผู้คุ้มครองความผาสุกในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของตน ผู้ที่ประชาชนเลือกให้เข้าไปทำหน้าที่แทนนั้นมีหน้าที่สำคัญในการบริหารรัฐให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการก่อตั้ง เพื่อคุ้มครองความสงบสุขของสังคม อันจะทำให้ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งเสรีภาพที่จะนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพของ

²⁴ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง, หน้า. 2-6

ตนเองได้อย่างเต็มที่ และประชาชนสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่ไม่สามารถดำเนินการเพื่อสนองตอบวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้²⁵

นอกจากนี้ ประชาธิปไตยทางอ้อมยังวางอยู่บนรากฐานของการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสามองค์กรสำคัญ คือ องค์กรนิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย โดยองค์กรนี้จะถือว่าเป็นองค์กรที่จำเป็นจะต้องเป็นผู้แทนที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนโดยตรง, องค์กรซึ่งทำหน้าที่บริหารประเทศโดยอาศัยกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้วัตถุประสงค์สำคัญในการคุ้มครองความสงบสุขในชีวิต ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพของประชาชน และองค์กรซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมาย แนวคิดนี้ถูกเสนอโดยนักคิดสำคัญคือมองเตสกีเออ (Montesquieu) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทำให้อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นอำนาจที่อ่อนตัว ป้องกันไม่ให้อำนาจอธิปไตยตกอยู่ในมือของคนหรือองค์กรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขในชีวิต ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ทั้งนี้ ดังที่มองเตสกีเออได้กล่าวไว้ว่า “การจะมีเสรีภาพได้ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับลักษณะของอำนาจ แต่ขึ้นอยู่กับสภาพแห่งการใช้อำนาจ”²⁶

รูปแบบของประชาธิปไตยทางอ้อมถูกพัฒนาต่อยอดจากแนวคิดเบื้องต้นของล๊อคและนักปรัชญาอื่นๆอีกหลายท่านกลายเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบต่างๆ เช่น Protective Democracy และ Developmental Democracy อย่างไรก็ตามยังคงยืนอยู่บนพื้นฐานของการมีผู้แทนของประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ ความแตกต่างในรูปแบบของประชาธิปไตยทางอ้อมแต่ละแบบนั้น อยู่ที่การจัดลำดับความสำคัญและความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนและประชาชน ทั้งนี้ เฉพาะระบบผู้แทนซึ่งถือว่าเป็นแกนกลางของประชาธิปไตยทางอ้อมนั้นอาจอธิบายโดยสรุปได้ดังนี้

ระบบผู้แทน (Representative) เป็นระบบที่ยอมรับว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน แต่ในขณะเดียวกันอำนาจนั้นไม่ได้ถูกใช้โดยประชาชนแต่ถูกแสดงออกผ่านทางผู้แทนที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้มาใช้อำนาจแทนตน

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28-29

²⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการร่างปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า. 55 - 57

เหตุที่ต้องนำระบบผู้แทนมาใช้ก็เนื่องมาจากขนาดของประเทศที่มีขนาดใหญ่ จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น ทำให้ไม่สามารถจัดให้ประชาชนทุกคนเข้ามามีส่วนในการบริหารประเทศได้โดยตรง จึงต้องอาศัยผู้แทนที่ได้รับความไว้วางใจให้มาทำหน้าที่ดังกล่าวประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งคือประเด็นปัญหาทางการเมืองต่าง ๆ นั้นมีเพิ่มมากขึ้นและซับซ้อน ทำให้ต้องใช้ผู้ที่มีความสามารถเฉพาะทางซึ่งมีเวลามากพอที่จะอุทิศให้กับการทำงานเข้ามาทำหน้าที่

ลักษณะของการกระทำของผู้แทนในทางการเมืองนั้นอาจแบ่งได้เป็นสองรูปแบบ **รูปแบบแรก**คือยึดตามแนวความคิดของจอห์น ล็อก คือผู้แทนจะกระทำการใดๆบนพื้นฐานของเจตนารมณ์ของประชาชนที่เลือกตนเข้ามา การกระทำของผู้แทนในนามของรัฐจะต้องคำนึงถึงความต้องการหรือการรับฟังเสียงสะท้อนถึงการกระทำดังกล่าวจากประชาชน เนื่องจากผู้แทนนั้นเป็นตัวแทนของประชาชน หรือตาม**รูปแบบที่สอง**คือแนวคิดของซีเอเยสส์ ซึ่งมองว่าผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้าไปทำหน้าที่นั้นจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นของรัฐเป็นสำคัญ และไม่ถูกผูกมัดอยู่กับเจตนารมณ์ของประชาชน ผู้แทนจะกระทำการไปในทางใดก็ได้เพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการคงอยู่ของรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากซีเอเยสส์มองว่า ผู้แทนซึ่งประชาชนเลือกขึ้นมา นั้นไม่มีความผูกพันใดๆกับประชาชนเลย ผู้แทนย่อมเป็นผู้แสดงออกและกระทำการแทนรัฐไม่ใช่ประชาชน เพราะอำนาจอธิปไตยที่ผู้แทนทั้งหลายได้เข้าไปใช้นั้นล้วนเป็นอำนาจของชาติ (รัฐ) ทั้งสิ้น

ภายใต้ระบบผู้แทนนี้ ประชาชนจะเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงก็เฉพาะในเวลาที่จะต้องมีการเลือกตั้งผู้แทนเท่านั้น ส่วนที่เหลือจะใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยอ้อมเช่น การให้ความเห็นในการดำเนินโครงการต่างๆของรัฐ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของโครงการต่างๆ เป็นต้น²⁷ ทั้งนี้ ผู้แทนที่จะได้รับเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องไม่อยู่ในตำแหน่งอย่างถาวร คือจะดำรงตำแหน่งเป็นวาระไปและจะต้องกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ทุกครั้ง ที่หมดวาระ โดยอาจกำหนดให้ได้รับหรือลงสมัครรับเลือกตั้งในวาระติดต่อกันหรือไม่ก็ได้²⁸ ทั้งนี้

²⁷ ปัญญณี เจียมสันดุขฎี, "ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540" (ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า.

²⁸ บรรพต วีระสัย, รัฐศาสตร์ทั่วไป (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522), หน้า. 74

Frank Hendriks ได้สรุปหลักการซึ่งถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่สุดของประชาธิปไตยทางอ้อมไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้²⁹

- การตัดสินใจต่างๆของรัฐบาลรวมถึงหน่วยงานของรัฐจะต้องถูกตรวจสอบหรือสามารถตรวจสอบได้โดยผู้แทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง
- การเลือกตั้งจะต้องจัดขึ้นโดยที่ประชาชนไม่เสียค่าใช้จ่าย โดยจะต้องเป็นการเลือกตั้งที่เป็นธรรม คือเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงเจตจำนงของตนได้อย่างอิสระ และจะต้องมีการเลือกตั้งเป็นระยะๆที่ไม่ทิ้งช่วงนานเกินไปหรือบ่อยเกินไป
- ประชาชนจะต้องมีเสรีภาพในการแสดงออก (Freedom of Expression) หมายถึงเสรีภาพที่จะแสดงออกซึ่งความเห็นและความเชื่อของตนต่อประเด็นทางการเมืองหรือการปกครองต่างๆ
- ประชาชนจะต้องมีเสรีภาพในการเลือกและเข้าถึงข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ซึ่งรวมถึงแหล่งข้อมูลที่ไม่ถูกควบคุมโดยรัฐ
- ประชาชนจะต้องมีเสรีภาพในการรวมตัวเป็นกลุ่มต่างๆ ทั้งในส่วนที่เป็นทางการเช่น พรรคการเมือง หรือในส่วนที่ไม่เป็นทางการ เช่น กลุ่มต่างๆที่มีความสนใจร่วมกัน
- ประชาชนทุกคนภายในรัฐจะต้องได้รับสิทธิต่างๆอย่างเท่าเทียมกัน จะต้องไม่มีผู้ที่ถือสัญชาติของรัฐคนใดถูกจำกัดหรือยกเว้นไม่ให้เข้าถึงสิทธิต่างๆ ซึ่งรวมถึงสิทธิที่จะได้รับเลือกตั้งหรือสิทธิที่จะเลือกตั้งด้วย

2) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนในระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม

อย่างที่ได้อธิบายไปแล้วในตอนต้น ประชาธิปไตยทางอ้อมนั้นตั้งอยู่บนฐานคิดในเรื่องการปกครองผ่านผู้แทนของประชาชน ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนในระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมนี้จึงมีลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกันอยู่ กล่าวคือ รัฐจะถูกลมองเป็นตัวแสดงหลักที่มีหน้าที่สำคัญในการคุ้มครองความเป็นอยู่ตลอดจนเสรีภาพของปัจเจกชน ส่วน

²⁹ Frank Hendriks, *Vital Democracy : A Theory of Democracy in Action* (England: Oxford University Press, 2010). p.66

ประชาชนนั้นมีฐานะหลักคือผู้ที่รับการคุ้มครองจากรัฐเพื่อให้สามารถพัฒนาศักยภาพของตนภายใต้เสรีภาพที่รัฐให้การคุ้มครองได้อย่างเต็มที่

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกป้องและผู้ถูกปกป้องนี้ จัดเป็นความสัมพันธ์หลักที่นักคิดฝ่ายประชาธิปไตยทางอ่อนหรืออีกชื่อหนึ่งคือเสรีนิยมประชาธิปไตยยึดถือ อย่างไรก็ตาม รูปแบบของประชาธิปไตยทางอ่อนนั้นกลับมีแตกต่างกันไปหลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับว่าจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนมากขนาดไหน เช่น **Protective Democracy** เป็นลักษณะของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางอ่อนซึ่งให้ความสำคัญกับผู้แทนที่ได้รับการเลือกเข้าไปทำหน้าที่โดยประชาชนเป็นสำคัญ ความสัมพันธ์ในรูปแบบนี้จะเป็นความสัมพันธ์ที่รัฐถูกมองว่าเป็นเครื่องมือที่สร้างขึ้นเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน และเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนร้องขอและต้องการจากรัฐ ในลักษณะนี้ ประชาชนจะมีอำนาจในการบริหารประเทศเฉพาะกรณีของการเลือกผู้แทนเท่านั้น นอกเหนือจากนั้นล้วนเป็นการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ แนวคิดนี้ให้ความสำคัญไปที่การที่รัฐจะต้องไม่เข้ามาแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและชีวิตประจำวันของประชาชน นอกเหนือไปจากเหตุผลของความปลอดภัยในชีวิตร่างกาย³⁰

แนวคิดแบบ Protective Democracy ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นสำคัญคือ การให้ความสำคัญกับการทำงานของรัฐในเชิงปกป้องสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนมากเกินไป ท้ายที่สุดอาจนำไปสู่การขยายอำนาจของรัฐเข้าแทรกแซงชีวิตของปัจเจกชน จนทำให้รัฐนั่นเองเป็นผู้ละเมิดในสิ่งที่พยายามจะปกป้อง ทั้งนี้ เนื่องจากการตีความการกระทำซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของส่วนร่วม นอกจากนี้ กิจการของรัฐจะถูกครอบงำหรือควบคุมโดยบุคคลหรือข้าราชการ (Bureaucrat) ที่มีความเข้มแข็ง มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาเฉพาะด้านต่างๆ โดยละเลยที่จะพัฒนาศักยภาพความเป็นพลเมืองของประชาชนภายในรัฐ³¹ แนวคิดของ Protective Democracy จึงถูกพัฒนาต่อไปโดยมีวัตถุประสงค์หลักคือการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่มีพื้นฐานสำคัญที่จะยังคงอำนาจของรัฐไว้อย่าง

³⁰ David Held, *Models of Democracy*. pp. 75 -78

³¹ Ibid. p. 87

กว้างขวาง พร้อมทั้งรักษาจุดเด่นของการมีข้าราชการที่มีความสามารถในการบริหารกิจการเฉพาะเรื่องต่างๆของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยแนวคิดนี้ได้ชื่อว่าเป็น Developmental Democracy

Developmental Democracy ยังคงให้ความสำคัญกับอำนาจรัฐในฐานะผู้ที่มีหน้าที่ปกป้องและคุ้มครองเสรีภาพของปัจเจกชน แต่อย่างไรก็ตาม ประชาชนในรัฐจะถูกให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้น รัฐจะส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากขึ้นผ่านการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องต่างๆในทางการเมือง การปรึกษาหารือกับเอกชน การพัฒนาความเป็นพลเมืองผ่านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในหน่วยงานต่างๆของรัฐ อำนาจของรัฐจะถูกจำกัดลง เน้นส่งเสริมสิทธิของปัจเจกชนมากยิ่งขึ้นควบคู่กับการส่งเสริมเสรีภาพในทางการเมือง

นอกจากแนวคิดที่จะเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปในระบบผู้แทนแบบ Protective Democracy แล้ว ยังมีความคิดอีกลักษณะหนึ่งที่เห็นว่าการส่งเสริมให้ผู้มีความรู้ความสามารถเข้ามาบริหารประเทศนั้นถือเป็นวิธีการบริหารประเทศที่ดีที่สุด แนวคิดนี้ถูกเรียกว่า **Competitive Elitist Democracy** ซึ่งมีลักษณะที่ให้ความสำคัญไปที่ตัวผู้ปกครองหรือชนชั้นปกครองมากกว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองของประชาชน ระบบนี้จะสนับสนุนให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านในเรื่องต่างๆเข้ามาแข่งขันกันเพื่อให้ได้รับเลือกเป็นตัวแทนของประชาชน โดยจะเน้นการแข่งขันในการนำเสนอนโยบายของพรรคการเมืองหรือผู้ที่ประสงค์จะลงสมัครเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นสำคัญ ในระบบนี้ประชาชนแทบจะไม่มี ความเกี่ยวข้องใดๆกับการใช้อำนาจหรือการกระทำต่างๆของรัฐซึ่งล้วนตกอยู่ในมือคนเพียงบางกลุ่มเท่านั้น³²

รูปแบบที่กล่าวมาข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นว่าแม้ภายใต้ความเป็นประชาธิปไตยทางอ้อมเองยังคงมีการแบ่งรูปแบบของประชาธิปไตยออกเป็นหลายลักษณะ และแต่ละลักษณะก็มีการให้ความสำคัญกับการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกชนที่แตกต่างกันไป ซึ่งยืนยันสิ่งที่กล่าวมา ณ ตอนต้นของแนวคิดที่ว่าด้วยประชาธิปไตยได้ส่วนหนึ่ง นั่นคือ แทบจะเป็นไปไม่ได้ที่จะค้นหาความสัมพันธ์อันตายตัวระหว่างรัฐและประชาชน รวมถึงการกำหนดความหมายที่แน่นอนของแนวคิดประชาธิปไตย

³² David Held, *Models of Democracy*. p. 157

3) จุดเด่นของประชาธิปไตยทางอ้อม

ประชาธิปไตยทางอ้อมมีลักษณะเด่นอยู่ที่ระบบการปกครองในรูปแบบนี้ตอบสนองต่อความเป็นไปของรัฐสมัยใหม่ที่มีพื้นที่มากขึ้น ทั้งยังมีภารกิจของรัฐที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกผู้ที่เหมาะสมที่จะจัดการความเป็นไปของรัฐได้ย่อมทำให้ผู้ที่เข้ามาดำเนินกิจการต่างๆของรัฐนั้นสามารถขับเคลื่อนกิจการอันซับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งลักษณะดังกล่าวเชื่อถือว่าได้มากกว่าการที่จะให้ปัจเจกชนทั้งหลายรวมกลุ่มเข้ามาเพื่อตัดสินใจในเรื่องที่ซับซ้อนร่วมกัน

กระบวนการการเลือกตั้งซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญของประชาธิปไตยทางอ้อมนั้นสร้างความผูกโยงผู้ใช้อำนาจรัฐเข้ากับประชาชน การใช้อำนาจรัฐทั้งหลายจะต้องผูกโยงกับประชาชนผ่านทางกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยผู้แทนที่ประชาชนเลือก รวมถึงการสร้างกฎเกณฑ์ในการควบคุมการทำงานของรัฐโดยประชาชน และการให้โอกาสประชาชนที่จะเปลี่ยนแปลงตัวรัฐบาลได้ตลอดเวลาตามวิธีการที่กำหนด หลักการเหล่านี้เป็นเครื่องมือที่ก่อให้เกิดการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงจำกัดอำนาจของผู้ปกครองไม่ให้ก้าวล่วงมายังชีวิตส่วนตัวของประชาชนจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ ทำให้ภายใต้การปกครองโดยประชาธิปไตยทางอ้อมนั้นประชาชนมีเสรีภาพอย่างกว้างขวาง มีอิสระในการพูด พิมพ์ หรือแสดงความคิดเห็นโดยรัฐบาลไม่สามารถกระทำการอันละเมิดกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้³³

4) ข้อบกพร่องของประชาธิปไตยทางอ้อม

ถึงแม้ประชาธิปไตยทางอ้อมภายใต้อุดมการณ์ทางการเมืองที่ถูกนำเสนอโดยลัทธิและนักปราชญ์หลายท่านจะยืนยันถึงหลักการพื้นฐานของการจัดตั้งรัฐบาลผู้แทนว่าเป็นการจัดตั้งผู้แทนที่ประชาชนยอมรับขึ้นมาจากปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ตามประชาธิปไตยทางอ้อมซึ่งยอมรับระบบผู้แทนให้เข้ามาใช้อำนาจในการบริหารประเทศแทนประชาชนนั้นมีจุดอ่อนที่สำคัญอยู่สองประการ³⁴

³³ วุฒิสสาร ตันไชย, วิสัยทัศน์ใหม่เกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย, หน้า. 17-18

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 179 - 183

ข้อบกพร่องประการแรก ประชาธิปไตยทางอ้อมที่เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งเป็นสำคัญนั้นมีลักษณะเป็นการสร้างความรู้สึกของประชาชนว่าได้มีส่วนร่วมทางการเมืองแล้ว แต่ในความเป็นจริงอาจไม่มีส่วนร่วมใดๆเลยในการเสนอแนะความเห็นของตน ทั้งที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย หรือความเห็นต่อกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ลักษณะเช่นนี้ทำให้ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม ประชาชนผู้ที่ไม่มีความสามารถพอที่จะเข้าถึงทรัพยากรต่างๆมักถูกกดขี่หรือเอารัดเอาเปรียบจากผู้ที่มีสถานะหรือมีกำลังทางสังคมที่สูงกว่า เนื่องจากรัฐสงวนขอบอำนาจในการคุ้มครองความสงบสุขเรียบร้อยโดยไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการจัดการเรื่องการแข่งขันในกลไกตลาด รวมถึงระบบการเมืองมุ่งเน้นไปที่การบริหารประเทศในลักษณะองค์รวมมากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับการยกระดับหรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของปัจเจกชน

ข้อบกพร่องประการที่สอง การมอบอำนาจในการตัดสินใจทุกอย่างไว้กับผู้แทนนั้น ทำให้มีโอกาสเป็นไปได้สูงที่ผู้แทนซึ่งได้รับมอบอำนาจจะใช้อำนาจในทางที่ไม่เหมาะสม เช่น ใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง หรือกระทำการใดๆอันไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน รวมถึงอาจมีการตัดสินใจหลายประการที่กระทำลงไปโดยที่ประชาชนไม่ได้รับทราบ แม้จะมีการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับหนึ่งแต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ ทั้งนี้ ลักษณะดังกล่าวยังหมายความว่าความถึงการขยายอำนาจของรัฐออกไปอย่างไม่มีขอบเขตภายใต้แนวคิดเรื่องความปลอดภัยของสังคม และการเพิ่มขึ้นของระบบข้าราชการตลอดจนองค์กรต่างๆของรัฐที่มีความซับซ้อนยากแก่การตรวจสอบและถ่วงดุล

2. 1. 1. 2. 3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)³⁵

หากพิจารณารูปแบบของการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองทั้งสองลักษณะ ซึ่งเป็นลักษณะหรือประเภทของประชาธิปไตยอย่างหนึ่งที่ศึกษากันในวงการนิติศาสตร์แล้ว จะพบว่าประชาธิปไตยในสองลักษณะนั้นต่างมีข้อบกพร่อง ในส่วนของประชาธิปไตย

³⁵ เนื่องจากประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมคือการนำเอาประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ในการปกครองซึ่งใช้ประชาธิปไตยทางอ้อมเป็นหลัก บางครั้งประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงถูกเรียกในชื่อของ “ประชาธิปไตยกึ่งทางอ้อม : Semi – indirect democracy)

ทางตรงนั้นมีข้อบกพร่องที่สำคัญคือการไม่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้จริงในพื้นที่ๆมีขนาดใหญ่และจำนวนประชากรหนาแน่น ส่วนประชาธิปไตยทางอ้อมซึ่งบริหารงานผ่านผู้แทนเป็นหลักนั้นย่อมก่อให้เกิดความขาดตกบกพร่องในการนำเสนอความต้องการของประชาชนภายในประเทศในหลายๆประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มของผู้ที่ไม่ได้เข้าถึงตัวผู้แทนดังกล่าว ข้อบกพร่องนี้ภายหลังถูกแก้ไขโดยการนำเอารูปแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งสองระบบมาผสมผสานกัน ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ารูปแบบหลักที่ใช้ในปัจจุบันนั้นคือการปกครองโดยอาศัยประชาธิปไตยทางอ้อม และนำเอารูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงมาสอดแทรกไว้ในกระบวนการใดกระบวนการหนึ่งภายใต้การปกครองผ่านผู้แทน

1) ความทั่วไปเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ในความหมายโดยทั่วไปหรือกล่าวโดยรวมแล้ว ถือเป็นคำรวมที่ลูกใช้เพื่อเรียกแทนกลุ่มของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสองรูปแบบสำคัญคือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) และประชาธิปไตยแบบถกแถลง (Deliberative Democracy) โดยมีแนวคิดตั้งต้นมาจากการยอมรับความเป็นพหุสังคม (Pluralism) ของรัฐ คือการที่ยอมรับว่าปัจเจกแต่ละคนมีความต้องการที่แตกต่างกันไป แม้อาจมีความต้องการบางประการที่ทำให้สามารถรวมกลุ่มกันได้ แต่ความต้องการปลีกย่อยอื่น ๆ นั้นล้วนแตกต่างกันไปตามแต่ความเชื่อหรือสิ่งที่ก่อสร้างตัวตนของเขาขึ้นมา

การปกครองในรูปแบบนี้ยังคงยึดการปกครองโดยอาศัยผู้แทนจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นหลัก เนื่องจากเป็นสิ่งที่จำต้องยอมรับว่ารัฐในปัจจุบันนี้มีขนาดที่กว้างขึ้น รวมถึงมีภารกิจที่ซับซ้อนมากไปกว่าการคุ้มครองความสงบสุขในชีวิตและร่างกายของปัจเจกชนคือขยายภารกิจไปถึงการควบคุมปัจจัยทางเศรษฐกิจและแนวนโยบายต่างประเทศ การให้ประชาชนทั้งหลายเข้ามามีส่วนจัดการประเด็นต่างเหล่านี้โดยตรงจึงไม่สามารถทำได้ เนื่องจากเป็นประเด็นที่ซับซ้อนและต้องการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

James R. Townsend ได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองภายใต้การปกครองโดยอาศัยประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า³⁶ การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือการกำหนดให้ประชาชนสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางการเมืองได้ โดยอาจเป็นการยอมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายโดยตรงหรือยอมให้ตัวแทนที่เลือกเข้าไปทำหน้าที่นั้นเป็นผู้คอยดำเนินการตามความต้องการของประชาชนภายใต้ขอบเขตอำนาจที่มี

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนนั้นอาจแบ่งได้เป็นสองลักษณะ นั่นคือ**การมีส่วนร่วมโดยตรง** ซึ่งเป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางนโยบายต่าง รวมไปถึงเสนอกฎหมายได้โดยตรงเป็นต้น การมีส่วนร่วมโดยตรงนี้คือการนำเอารูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงมาประยุกต์ใช้ภายใต้พื้นฐานของประชาธิปไตยทางอ้อมนั่นเอง และในอีกลักษณะหนึ่งคือ**การมีส่วนร่วมโดยอ้อม** ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการทำงานของรัฐได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็น หรือการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่างๆของรัฐ แต่ไม่ส่งผลหรือส่งผลน้อยมากต่อการกำหนดนโยบาย³⁷

2) วัตถุประสงค์ของการนำประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาใช้

การนำประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในการปกครองในปัจจุบันนั้น มีขึ้นภายใต้เหตุผลสองประการ ดังนี้

2.1) เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐของประชาชน

การนำเอาประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ในปัจจุบันนี้ วัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งคือการเพิ่มและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนภายในรัฐ ทั้งนี้ เนื่องมาจากรัฐนั้นคือที่รวมของปัจเจกชนแต่ละคน ซึ่งเข้ามารวมกันภายใต้วัตถุประสงค์เฉพาะในการแสวงหาความมั่นคงปลอดภัยทั้งทางชีวิตและทรัพย์สิน รัฐจึงเป็นเสมือนสิ่ง

³⁶ James R. Townsend, *Political Participation in Communist China* (United States: University of California Press., 1967). Pp. 25-29, อ้างใน สมบัติ อึ้งรังษีวงศ์, *การเมืองไทย* (กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2549), หน้า. 575

³⁷ สมบัติ อึ้งรังษีวงศ์, *การเมืองไทย*, หน้า. 574-575

ซึ่งสกัดเอาเจตจำนงของประชาชนออกมาเพื่อดำเนินการสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง
 อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากความเฟื่องฟูของการปกครองในระบบประชาธิปไตยตามแบบของ
 ประชาธิปไตยทางอ้อมแล้ว เราจะเห็นได้ว่าผู้แทนของรัฐเริ่มออกห่างจากปัจเจกชน ในแง่หนึ่ง
 เนื่องจากทฤษฎีของนักคิดหลายท่านที่มองว่าผู้แทนของรัฐเมื่อได้รับเลือกมาแล้วย่อมเป็นผู้แทนของรัฐ
 มิได้ผูกมัดอยู่กับปัจเจกชนที่เลือกเข้ามา หรืออาจเป็นเพราะความเป็นจริงที่ทำให้เรากลุ่มหลงอยู่ใน
 ระบบผู้แทนจนละเลยการมีส่วนร่วมในทางการเมืองไป

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ได้
 ให้ความหมายของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า³⁸ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
 (Participatory Democracy) หมายถึงการที่อำนาจการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย
 แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุกคนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรม
 ส่วนรวม” ภายใต้อิทธิพลเช่นนี้ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเรียกร้องให้รัฐมองเห็นความสำคัญของ
 ประชาชนมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในการปกครองเดิม คือมองให้เห็นว่าประชาชนเป็นผู้เล่นหนึ่งที่จะ
 กำหนดทิศทางการเมืองของประเทศได้ และในขณะเดียวกันก็เรียกร้องให้ประชาชนตระหนักถึง
 คุณค่าของตนในทางการเมือง และพยายามเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองให้มากที่สุด

2.2) เพื่อแก้ไขจุดอ่อนของประชาธิปไตยทางอ้อม

จุดอ่อนของประชาธิปไตยทางอ้อมที่สำคัญที่สุด นั่นคือ
 ความเสี่ยงที่การกระทำของผู้แทนประชาชนจะไม่สามารถสะท้อนเจตจำนงของประชาชนได้อย่าง
 แท้จริง การนำเอาแนวคิดประชาธิปไตยทางตรงมาปรับใช้โดยเพิ่มการมีส่วนร่วมและสร้างโอกาสใน
 การตัดสินใจในประเด็นทางการเมืองด้วยตนเองของประชาชน ผ่านกระบวนการออกเสียงประชามติ
 การเสนอกฎหมาย หรือการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น อย่างน้อยที่สุดจะทำให้ผู้ใช้
 อำนาจอธิปไตยตระหนักถึงความคงอยู่ของเจตจำนงของประชาชนที่ประสงค์จะขับเคลื่อนประเทศไปใน
 ทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ซึ่งทำให้โอกาสที่แนวคิดหรือความต้องการของประชาชนจะถูกกลืนนั้นเป็นไปได้ยาก

³⁸ คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า.

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่จะกล่าวถึงในงานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้นับแต่นี้ไปนั้น จะเป็นการกล่าวถึงการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองโดยตรง โดยพิจารณาจำเพาะเจาะจงลงไปที่มีการมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายของประชาชน

3) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

สิ่งที่ต้องทำความเข้าใจในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมคือ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยังคงตั้งอยู่บนฐานคิดของประชาธิปไตยทางอ้อมซึ่งอาศัยการบริหารประเทศโดยผู้แทนของประชาชนเป็นหลัก ดังนั้นความสัมพันธ์ตั้งต้นระหว่างรัฐและประชาชนยังคงเป็นการยอมรับอำนาจของรัฐในฐานะตัวแสดงหลักซึ่งยังคงทำหน้าที่บริหารประเทศเพื่อภารกิจต่างๆอยู่

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมคือแนวคิดในการปกครองประเทศที่ยอมรับอำนาจของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยควบคู่ไปกับการคงอยู่ของระบบผู้แทน ซึ่งแตกต่างจากระบบประชาธิปไตยทางตรงที่ปฏิเสธการมีผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมดังที่กล่าวไว้ในตอนต้นว่าอาจแบ่งรูปแบบที่มีความสำคัญได้เป็นสองรูปแบบ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองรูปแบบนั้นคือการกำหนดลักษณะของความสัมพันธ์ที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนในการบริหารหรือกำหนดนโยบายของประเทศ ดังนี้

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

แนวคิดที่ว่าด้วยประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดที่เชื่อว่ารัฐที่จะส่งเสริมให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตได้บนฐานของสิทธิที่เท่าเทียมกันอย่างมีเสถียรภาพและในขณะเดียวกันก็สามารถพัฒนาตนเองได้อย่างเต็มทีนั้น จะต้องเป็นรัฐหรือสังคมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในสังคมสามารถมีส่วนร่วมในทางการเมือง³⁹

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะพยายามจำกัดการทำงานหรือการคงอยู่ขององค์กรทางการเมืองที่ไม่จำเป็น และเพิ่มการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในระดับต่างๆให้มากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะในด้านของการกำหนดนโยบายและกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการปกครอง

³⁹ David Held, *Models of Democracy*. p. 215

รวมถึงส่งเสริมให้เกิดการสร้างการมีส่วนร่วมในพรรคการเมือง กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องกำหนดและบริหารนโยบายโดยรับผิดชอบต่อสมาชิกพรรค และเปิดพื้นที่ในการมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบเช่นนี้ในระบบรัฐสภา⁴⁰

ภายใต้ระบบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนี้ รัฐจำเป็นต้องดำเนินการบางประการเพื่อสร้างโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและทำให้ประชาชนแต่ละกลุ่มสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้อย่างเท่าเทียมกัน เช่น การแก้ปัญหาการถือครองทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกัน, การส่งเสริมสิทธิสตรี สร้างระบบเลี้ยงดูเด็กเล็กเพื่อเปิดโอกาสทางสังคมให้ผู้หญิงและผู้ชายมีความเท่าเทียมกัน ไปจนถึงการสร้างระบบการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถนำไปใช้ในการร่วมดำเนินการต่างๆกับรัฐ เป็นต้น⁴¹

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมคือข้อเสนอที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงกับการดำเนินการต่างๆของรัฐ การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนจะมีผลต่อการตัดสินใจกำหนดกฎหมายและนโยบาย ดังนั้นจึงมีการนำเอารูปแบบการมีส่วนร่วมในทางการเมืองจากระบบประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ในหลายลักษณะ ทั้งการเสนอกฎหมายโดยประชาชนโดยตรงและการออกเสียงประชามติซึ่งมีผลผูกพันรัฐบาล

เมื่อพิจารณาจากกระบวนการที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเรียกร้องให้พลเมืองของรัฐหนึ่งๆเป็นผู้ที่มีความกระตือรือร้นในทางการเมือง (Active Citizen) ซึ่งจะต้องมาพร้อมการยอมรับความต้องการที่แตกต่างของคนในสังคม โดยการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ และจะต้องตระหนักถึงศักยภาพของตนในการขับเคลื่อนให้ระบบการเมืองเดินหน้าไปได้⁴²

ประชาธิปไตยอีกรูปแบบหนึ่งที่เน้นการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนคือ**ประชาธิปไตยแบบถกแถลง (Deliberative Democracy)** เป็นรูปแบบการปกครองที่ยกฐานะของประชาชนให้มีความสำคัญต่อการบริหารประเทศเทียบเท่าการกระทำของรัฐบาล แต่ประชาธิปไตยแบบถกแถลงแตกต่างจากประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่กล่าวมาข้างต้น

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid. pp.209 - 216

ตรงที่กระบวนการนี้ไม่ได้เน้นให้เกิดกระบวนการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน แต่เน้นไปที่การสร้างกระบวนการรับรองความชอบธรรมของการกำหนดกฎเกณฑ์ การออกนโยบาย และการจัดทำกิจการต่างๆของรัฐผ่านการสร้างกระบวนการที่เปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนความเห็นเกี่ยวกับประเด็นต่างๆในทางการเมือง⁴³

กระบวนการที่เป็นหัวใจสำคัญของประชาธิปไตยแบบถกแถลงคือการพูดคุยแลกเปลี่ยนกันบนพื้นที่สาธารณะ (Public Square) โดยกำหนดให้การตัดสินใจในทุกอย่างของรัฐจะต้องผ่านการรับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากกลุ่มต่างๆในสังคมอย่างเต็มที่เสียก่อนจึงจะสามารถทำการตัดสินใจใดๆได้ โดยแนวคิดนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่าไม่มีการปกครองใดที่จะเป็นการปกครองสมบูรณ์พร้อม กฎเกณฑ์ทั้งหลายที่ใช้ในการปกครองรัฐฯหนึ่งจะต้องเกิดจากการรับฟังความเห็นของกลุ่มคนต่างๆในสังคมที่มีความหลากหลายเสียก่อน และกลุ่มคนเหล่านั้นจะต้องมาตกลงร่วมกันว่าแนวทางใดจะเป็นแนวทางกลางอันเป็นที่ยอมรับได้ของคนในทุกๆกลุ่มของสังคม⁴⁴

ระบบประชาธิปไตยแบบถกแถลงจึงไม่ได้สร้างรูปแบบการปกครองที่ประชาชนสามารถตัดสินใจประเด็นทางการเมืองต่างๆได้โดยตรง แน่แน่นอนว่าเนื่องจากข้อกังวลสำคัญเกี่ยวกับเผด็จการเสียงข้างมากในกระบวนการประชาธิปไตยทางตรง รวมถึงการให้ความสำคัญกับการคงอยู่ของระบบผู้แทน ประชาธิปไตยแบบถกแถลงเรียกร้องให้รัฐคุ้มครองเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยเฉพาะเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลต่างๆของรัฐ และในขณะเดียวกันจะต้องสร้างช่องทางที่เอื้อต่อการเสนอประเด็นต่างๆในทางการเมืองของประชาชน เช่น การเสนอกฎหมาย หรือการเสนอความเห็นต่อรัฐบาลผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีความเชื่อว่ากระบวนการมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ทุกคนได้แสดงความคิดเห็นเช่นนี้จะเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้แทน และในขณะเดียวกันจะเป็นการกระตุ้นให้ผู้แทนได้ทราบถึงความต้องการของประชาชนและพิจารณาประเด็นปัญหาต่างๆอย่างจริงจัง ซึ่งในท้ายที่สุดจะนำไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักเหตุผล (Radical)⁴⁵

⁴³ Ibid. pp. 230 - 237

⁴⁴ Ibid. pp. 239 - 241

⁴⁵ Ibid. p. 253

แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมทั้งสองรูปแบบแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับบทบาทของประชาชนในการบริหารกิจการต่างๆของรัฐในลักษณะที่ค่อนข้างจะเท่าเทียมกับสถานะของรัฐบาล ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงเรียกร้องให้เกิดการยอมรับความแตกต่างๆ ขณะเดียวกันการตัดสินใจใดๆจะต้องอยู่บนเหตุและผลซึ่งคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ และประชาชนก็ต้องกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมมากพอที่จะทำให้ฝ่ายรัฐตระหนักถึงความสำคัญของประชาชนในฐานะผู้ที่มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ

4) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

เมื่อเรากล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น เราอาจพิจารณาความหมายของการมีส่วนร่วมซึ่งหมายถึง “กระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะและความคิดเห็น และมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งที่มีรูปแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียน้อย”⁴⁶

จากความหมายดังกล่าว การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงมีลักษณะทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในฐานะของการจัดโครงสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้วเราจะต้องอธิบายถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะที่เป็นทางการ คือได้รับการยอมรับและถูกบรรจุให้เป็นกระบวนการตามกฎหมายของประเทศโดยเฉพาะตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ ซึ่งการมีส่วนร่วมเช่นนี้สามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเภท ประเภทแรกคือการมีส่วนร่วมในทางการเมืองซึ่งมีลักษณะไม่เป็นการใช้อำนาจอธิปไตย คือกรณีที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองผ่านการติดตามและวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล รวมถึงการชุมนุมประท้วงและเสนอข้อเรียกร้องต่างๆเป็นสำคัญ และอีกรูปแบบหนึ่งคือการมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะที่เป็นการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นการนำเอารูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ในการปกครองรัฐสมัยใหม่ซึ่ง

⁴⁶ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า. 9 - 10

ปกครองผ่านผู้แทนเป็นสำคัญ โดยรูปแบบที่สองนี้เองเป็นสิ่งที่วิทยานิพนธ์นี้มุ่งที่จะศึกษา โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในแต่ละประเภทรูปแบบนั้นมีรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้

4.1) การมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งไม่มีลักษณะเป็น

การใช้อำนาจอธิปไตย

จากงานศึกษาของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ในเอกสารงานวิจัยเรื่อง “รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก” ได้นำเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในบริบทสากลไว้อย่างน่าสนใจ โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนซึ่งไม่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยนั้น อาจแบ่งได้เป็นสองรูปแบบ⁴⁷ **รูปแบบแรก** คือลักษณะของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายระดับชาติ (Public Participation in National Policies Planning) คือการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายตลอดจนแผนงานต่างๆของประเทศ ซึ่งในต่างประเทศโดยเฉพาะฝั่งยุโรปและอเมริกามักจะกำหนดให้มีคณะกรรมการต่างๆเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนงานระดับชาติ ซึ่งจะกำหนดให้มีตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในคณะกรรมการดังกล่าวด้วย

รูปแบบที่สอง คือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอนุมัติโครงการและออกใบอนุญาต (Public Participation in Projects Decision-making and Permitting) ซึ่งเป็นรูปแบบที่เห็นได้ชัดเจนในเรื่องของการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการดำเนินโครงการต่างๆผ่านการทำ (EIA : Environmental Impact Assessment) ที่กำหนดให้มีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการริเริ่มดำเนินโครงการใดๆซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ถึงแม้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะนี้จะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่สิ่งที่ทุกประเทศมีความเห็นสอดคล้องกันคือการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจอนุมัติโครงการรวมถึงการจัดทำใบอนุญาตต่าง ๆ นั้นส่งผลดีต่อการทำงานของรัฐบาล ทั้งในเรื่องของการเพิ่มคุณภาพในการตัดสินใจ ลดค่าใช้จ่ายและความล่าช้า บรรลุวัตถุประสงค์เรื่องการตัดสินใจที่จะต้องโปร่งใสและมีความรับผิดชอบ รวมถึงหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากันของคนในสังคม

⁴⁷Ibid. 49 - 62

4.2) การมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งมีลักษณะเป็นการ

ใช้อำนาจอธิปไตย

การมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยนั้น โดยหลักแล้วคือการนำเอารูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงมาปรับใช้ หากย้อนกลับไปพิจารณาในส่วนที่ว่าด้วยประชาธิปไตยทางตรง เราจะพบว่าประชาธิปไตยทางตรงมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญอันจัดเป็นหัวใจของแนวคิดดังกล่าว อยู่สองประการ ประการแรกคือภายใต้การปกครองโดยอาศัยประชาธิปไตยทางตรง ประชาชนจะต้องเป็นผู้ริเริ่มประเด็นในทางการเมืองต่างๆด้วยตนเอง และประการที่สอง คือประชาชนจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเองว่าจะดำเนินการอย่างไรกับประเด็นทางการเมืองดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการนำเอารูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงมาปรับใช้กับการปกครองบนพื้นฐานของประชาธิปไตยทางอ้อม ทำให้มีการปรับปรุงกระบวนการต่างๆของประชาธิปไตยทางตรงในหลายๆด้าน อาทิ ในบางกรณีประชาชนอาจมีสิทธิที่จะริเริ่มประเด็นหรือกระบวนการต่างๆทางการเมืองได้ด้วยตนเอง แต่ไม่สามารถตัดสินใจได้ว่าในท้ายที่สุดแล้วจะดำเนินการกับประเด็นดังกล่าวอย่างไร ทั้งนี้ด้วยเหตุผลสำคัญคือการคงไว้ซึ่งความสำคัญของระบบตัวแทนไปพร้อมกับสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยประเภทของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนซึ่งอาศัยประชาธิปไตยทางตรงนั้น ในปัจจุบันอาจแบ่งได้เป็นสามประเภทหลัก ดังนี้

4.2.1) การออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติ (Referendum) มีรากศัพท์มาจากคำในภาษาละตินซึ่งมีความหมายว่า “การให้สัตยาบัน” เป็นแนวคิดที่ถูกนำมาเสริมทฤษฎีการปกครองภายใต้ระบบผู้แทน เนื่องจากระบบผู้แทนเป็นระบบที่ประชาชนมอบอำนาจให้กับผู้แทนของตนเข้ามาทำหน้าที่ในการใช้อำนาจแทน อย่างไรก็ตาม มักปรากฏว่าผู้แทนของประชาชนที่ถูกเลือกเข้ามาทำหน้าที่ (นิติบัญญัติ) นั้นมักจะใช้อำนาจอธิปไตยในนามของตนเอง คือทำตัวเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้นเสียเอง วิธีแก้คือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการตัดสินใจในกิจการต่างๆที่

ผู้แทนได้ระงับไป โดยการนำเอาประเด็นที่เป็นปัญหามาให้ประชาชนร่วมกันตัดสินใจว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไร⁴⁸

การออกเสียงประชามตินั้นในมุมมองหนึ่งเป็นนโยบายของรัฐที่จะกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ดังนั้นรัฐแต่ละรัฐจะกำหนดประเด็นที่ประชาชนอาจออกเสียงประชามติได้แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม โดยส่วนใหญ่แล้วการลงประชามติมักจะปรากฏในสองรูปแบบ คือรูปแบบของการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐที่จะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติทุกครั้ง (การออกเสียงประชามติซึ่งกฎหมายบังคับให้ต้องทำ) เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐหรือการทำสนธิสัญญาซึ่งมีความสำคัญต่อประเทศและอาจส่งผลกระทบต่อประชาชน และอีกรูปแบบหนึ่งคือการออกเสียงประชามติซึ่งไม่บังคับให้ทำ (การออกเสียงประชามติซึ่งกฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้) อันเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลตามที่กฎหมายกำหนดสามารถเสนอประเด็นที่จะทำการออกเสียงประชามติได้ ซึ่งการจะลงประชามติได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าได้ดำเนินการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่⁴⁹

ระดับความสำคัญของการออกเสียงประชามตินั้น เมื่อมีความประสงค์จะให้มันขึ้นแล้วย่อมอยู่ในระดับเดียวกับการเลือกตั้ง ดังนั้นหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้งย่อมจะต้องนำมาบังคับใช้กับกระบวนการประชามติเช่นเดียวกัน โดยหลักการสำคัญเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่นำมาใช้ในกระบวนการออกเสียงประชามตินั้น มีดังนี้

การออกเสียงประชามติโดยทั่วไปที่ประชาชน
ทุกคนในรัฐมีสิทธิในการออกเสียงประชามติโดยเท่าเทียมกัน การออกเสียงประชามติจะต้องเป็นไปโดย**เสมอภาค**ในลักษณะที่ทุกคะแนนเสียงย่อมต้องมีค่าเท่าเทียมกัน การนับคะแนนจะต้องใช้วิธีนับแบบเดียวกัน และการออกเสียงประชามตินั้นจะต้องครอบคลุมทั้งผู้ที่อยู่ในและภายนอกรัฐ โดยจะต้องเป็น**การออกเสียงประชามติโดยตรง**ที่ไม่มีองค์กรใดมาชี้นำหรือตัดสินคั่นกลางระหว่างการออกเสียงประชามติของประชาชนและผลของการออกเสียงประชามติ รวมถึง**การออกเสียงประชามติ**

⁴⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, ระบบการออกเสียงประชามติ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2539), หน้า. 12-13

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18 - 47

จะต้องเป็นไปโดยลับและเสรี คือจะต้องไม่มีสิ่งใดสามารถล่วงรู้การตัดสินใจของปัจเจกชนรายหนึ่งรายใดได้ และการแสดงเจตจำนงของเขาผ่านการออกเสียงประชามติจะต้องไม่ส่งผลใดๆต่อการดำเนินชีวิตของเขา รวมถึงเพื่อให้การออกเสียงประชามติแสดงออกซึ่งเจตจำนงเสรีอย่างแท้จริง จะต้องไม่มีการใช้มาตรการใดๆทั้งโดยรัฐและเอกชนเองเข้าครอบงำความคิดของปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งเพื่อชี้นำการแสดงเจตจำนงในการออกเสียงประชามติ โดยในการออกเสียงประชามติ **จะต้องเคารพเสียงส่วนใหญ่** เพื่อให้การตัดสินใจในรัฐนั้นดำเนินการไปได้ โดยควบคู่ไปกับการ **คุ้มครองเสียงข้างน้อย** คือเมื่อมีการถกเถียงหรือดำเนินการเพื่อตัดสินใจในการดำเนินการใดๆที่อาจส่งผลกระทบต่อส่วนรวม ปัจเจกชนทุกคนในรัฐย่อมมีสิทธิอย่างเต็มที่ที่จะแสดงความเห็นของตน เสียงข้างน้อยจะต้องไม่ถูกห้ามในการแสดงความเห็นโดยเสียงข้างมาก แต่เมื่อมีการตัดสินใจผ่านการเลือกของคนทั้งหมดหรือของผู้แทนของปวงชนแล้ว เสียงส่วนน้อยจำต้องยอมรับผลที่ตามมาและเคารพเสียงส่วนใหญ่⁵⁰

ทั้งนี้ ผลของการออกเสียงประชามตินั้นจะมีขึ้นในสองลักษณะ คือผลที่มีลักษณะผูกมัดให้ผู้ใช้อำนาจรัฐต้องดำเนินการตาม (Binding Referendum) และประชามติซึ่งไม่มีผลผูกพันผู้ใช้อำนาจรัฐให้ต้องดำเนินการตาม (Non-binding Referendum)

ตัวอย่างการนำกระบวนการออกเสียงประชามติมาใช้ในต่างประเทศนั้น มีตัวอย่างที่น่าสนใจ เช่น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ (Switzerland) ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ (Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999) ให้การออกเสียงประชามติของประชาชนในประเทศสวิตเซอร์แลนด์มีด้วยกันสองประเภทใหญ่ นั่นคือ การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับให้ทำ (Mandatory Referendum)⁵¹ โดยในการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ, การเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศด้าน

⁵⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า. 209-211

⁵¹ Article. 140 Mandatory referendum

(1) The following must be put to the vote of the People and the Cantons: a. amendments to the Federal Constitution; b. accession to organisations for collective security or to supranational communities; c. emergency federal acts that are not based on a provision of the Constitution and whose term of validity exceeds one year; such federal acts must be put to the vote within one year of being passed by the Federal Assembly.

ความมั่นคงหรือองค์กรที่มีการรวมตัวกันเป็นชุมชนระหว่างประเทศ หรือการประกาศใช้กฎหมายฉบับใดโดยเร่งด่วนและปราศจากฐานรองรับจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งบังคับใช้เป็นระยะเวลาเกินกว่าหนึ่งปีแล้ว กรณีเหล่านี้เป็นการกระทำโดยรัฐที่บังคับให้ต้องมีการออกเสียงประชามติของประชาชนทั้งในระดับสหพันธรัฐและในระดับมลรัฐ นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่มีการบังคับให้ออกเสียงประชามตินั้นถูกริเริ่มโดยประชาชนด้วย เช่น การริเริ่มโดยประชาชนในการเสนอให้ทบวงรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐทั้งฉบับ, การริเริ่มเสนอขอให้มีการทบวงรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐโดยประชาชน โดยได้จัดทำในรูปข้อเสนอทั่วไปและถูกปฏิเสธจากสภาแห่งสหพันธรัฐ เป็นต้น

ในส่วนของการออกเสียงประชามติซึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจที่จะทำได้ (Optional Referendum)⁵² คือกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนจำนวนตามที่กำหนดสามารถเข้าชื่อร่วมกันเพื่อขอให้มีการทำประชามติในเรื่องต่อไปนี้ได้

(2) The following are submitted to a vote of the People: a. popular initiatives for a total revision of the Federal Constitution; b. popular initiatives for a partial revision of the Federal Constitution in the form of a general proposal that have been rejected by the Federal Assembly; c. the question of whether a total revision of the Federal Constitution should be carried out, in the event that there is disagreement between the two Councils.

⁵² Article 141 Optional referendum

If within 100 days of the official publication of the enactment any 50,000 persons eligible to vote or any eight Cantons request it, the following shall be submitted to a vote of the People:

- a. federal acts;
- b. emergency federal acts whose term of validity exceeds one year;
- c. federal decrees, provided the Constitution or an act so requires;
- d. international treaties that:
 1. are of unlimited duration and may not be terminated,
 2. provide for accession to an international organisation,
 3. contain important legislative provisions or whose implementation requires the enactment of federal legislation.

ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด กฎหมายของสหพันธรัฐ, กฎหมายของสหพันธรัฐที่ประกาศใช้เป็นการเร่งด่วนและมีระยะเวลาในการบังคับใช้เกินกว่าหนึ่งปี เป็นต้น

การออกเสียงประชามติในประเทศ

สวิสเซอร์แลนด์นั้นเป็นการออกเสียงประชามติที่มีผลผูกพันรัฐบาลทั้งในระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐเสมอ (Binding Referendum) ประชามติทุกครั้งแสดงถึงเจตจำนงของประชาชนที่ไม่สามารถมีการแก้ไขหรือลบล้างได้เว้นแต่จะอาศัยกระบวนการประชามติด้วยตัวเอง

4.2.2) การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน

การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน

(Initiative) เป็นหนึ่งในกระบวนการสำคัญซึ่งรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ แนวคิดว่าด้วยการเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นเป็นแนวคิดที่จัดให้กระบวนการเสนอกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็ร่างกฎหมายอย่างเป็นทางการ (Formulated Draft Law) หรือประเด็นทางกฎหมาย (Legal Suggestion) เป็นกระบวนการที่ริเริ่มมาจากข้างล่าง (From Below) คือประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายโดยตรง ซึ่งอาจแบ่งได้เป็นสองขั้นตอน คือขั้นตอนของการริเริ่มก่อการและขั้นตอนของการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุน ทั้งนี้ เหตุที่ต้องแบ่งแยกเป็นสองขั้นตอนเช่นนี้ เพราะการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นเป็นการริเริ่มทางเลือก คือมิได้บังคับโดยกฎหมาย รัฐธรรมนูญในหลายๆประเทศจึงออกแบบกระบวนการดังกล่าวให้มีขั้นตอนที่สามารถยืนยันได้อย่างหนักแน่น ว่าร่างกฎหมายหรือประเด็นทางกฎหมายที่ประชาชนเสนอนั้นจะได้รับเสียงสนับสนุนมากพอที่จะดำเนินการต่อไปได้ ทั้งนี้ ในช่วงท้ายของการเสนอกฎหมายของประชาชน ผลการตัดสินใจว่ากฎหมายที่ประชาชนเสนอนั้นจะถูกนำมาบังคับใช้หรือไม่อาจดำเนินการได้ในสองรูปแบบ รูปแบบแรกคือกรณีที่ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจโดยตรงว่าจะรับหรือไม่รับร่างกฎหมายที่เสนอ (Direct Initiative or Legislative Initiative) ซึ่งกระบวนการเช่นนี้จะถูกนำไปผูกโยงกับการทำประชามติว่าจะรับหรือไม่รับกฎหมายนั้น ส่วนในอีกรูปแบบหนึ่งคือกรณีที่ประชาชนเสนอร่างกฎหมายเข้ามาแล้วและการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวจะตกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรด้านนิติบัญญัติ (Indirect Initiative or Agenda Initiative) ซึ่งในการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น

จะมีลักษณะของกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างจากกฎหมายปกติ⁵³ ทั้งนี้จะได้กล่าวในรายละเอียดในส่วนต่อไป

ประเทศที่นำกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนมาปรับใช้ และมักเป็นที่กล่าวถึงในงานศึกษาว่าด้วยเรื่องดังกล่าวนั้น ประกอบไปด้วยประเทศสวิตเซอร์แลนด์ซึ่งในระดับสหพันธรัฐนั้นให้อำนาจประชาชนในการเสนอแก้ไข ปรับปรุง และยกเลิกได้เฉพาะรัฐธรรมนูญของสหพันธ์⁵⁴, ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งไม่ให้สิทธิประชาชนในการเสนอกฎหมายระดับสหพันธรัฐ แต่ในทุกมลรัฐกำหนดให้ประชาชนในมลรัฐนั้นๆสามารถเสนอกฎหมายรวมถึงขอให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของแต่ละมลรัฐได้ และประเทศเยอรมันซึ่งกำหนดให้มีการเสนอกฎหมายในทุกมลรัฐเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา เพียงแต่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนบางประการที่แตกต่างกัน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาคำหนดให้ประชาชนสามารถริเริ่มเสนอกฎหมายได้โดยตรง แต่ประเทศเยอรมันกำหนดให้ก่อนที่ประชาชนจะทำการรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอกฎหมายได้นั้นประชาชนจะต้องดำเนินการเรียกร้องต่อรัฐเพื่อให้บัญญัติหรือพิจารณากฎหมายที่ตนหรือกลุ่มของตนมีความประสงค์จะให้เกิดขึ้นเสียก่อน⁵⁵

ลักษณะของการมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายของแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน เช่นสวิตเซอร์แลนด์นั้นจัดเป็นประเทศที่ใช้กระบวนการเสนอกฎหมายอย่างเต็มรูปแบบ คือประชาชนเป็นผู้เสนอและเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะให้กฎหมายใช้บังคับหรือไม่ ในขณะที่บางมลรัฐในสหรัฐอเมริกาและบางมลรัฐของเยอรมันเลือกใช้กระบวนการที่ให้ประชาชนมีสิทธิยื่นเสนอกฎหมายแต่ไม่มีสิทธิตัดสินใจว่าจะให้กฎหมายนั้นใช้บังคับหรือไม่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความจำเป็นของแต่ละประเทศว่าจะนำกระบวนการแบบใดมาใช้บังคับ

4.2.3) การถอดถอนผู้แทนประชาชน

⁵³ IDEA, *Direct Democracy (the International Idea Handbook)* (Sweden2008); ibid. p. 61

⁵⁴ โปรดดู Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999, Article 120 - 121

⁵⁵ โปรดดู, “การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process) ในต่างประเทศ”, ใน วนิดา แสงสารพันธ์, *หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548), หน้า. 25 - 83

การถอดถอนผู้แทนประชาชน (Recall) เป็นกระบวนการหนึ่งที่ทำให้อำนาจประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้แทนที่ได้รับเลือกให้เข้ามาทำหน้าที่จากประชาชนได้โดยตรง เป็นการถอดถอนก่อนที่บุคคลนั้นจะดำรงตำแหน่งครบตามวาระที่กำหนด อันเป็นการแสดงออกซึ่งความไม่พอใจของประชาชนต่อตัวแทนซึ่งพวกเขาเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนตน การถอดถอนเป็นการยืนยันอำนาจของประชาชนที่ว่า เมื่อผู้แทนได้รับเลือกเข้าไปโดยเจตจำนงของประชาชนแล้ว เจตจำนงของประชาชนเช่นเดียวกันย่อมสามารถถอดถอนเขาออกจากตำแหน่งได้⁵⁶

ในการถอดถอนผู้แทนของประชาชนนั้น มักจะมีการกำหนดเงื่อนไขในการริเริ่มกระบวนการถอดถอน โดยเงื่อนไขดังกล่าวจะแสดงให้เห็นถึงการไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของประชาชนภายในรัฐ หรืออาจจะกระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณะ โดยรูปแบบของกระบวนการถอดถอนนั้นอาจแบ่งได้เป็นสองลักษณะ คือ Full Recall ซึ่งเป็นรูปแบบที่ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มในการเสนอขอถอดถอน และเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวหรือไม่ กับอีกรูปแบบหนึ่งเรียกว่า Mixed Recall ซึ่งเป็นรูปแบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการริเริ่มขอถอดถอน โดยกระบวนการตัดสินใจว่าจะถอดถอนหรือไม่จะขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นผู้แทนหรือผู้ที่ได้รับเลือกมาจากประชาชน หรืออาจเป็นองค์กรศาล⁵⁷

หากพิจารณาเนื้อหาว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทั้งหมดที่กล่าวมา โดยเฉพาะในประเด็นของการมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยควบคู่ไปกับการพิจารณาหลักเกณฑ์ในเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เราจะพบว่าการนำเอากระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองมาใช้ในรูปแบบต่าง ๆ นั้นมักจะประกอบไปด้วยทางเลือกสองทางเสมอ ทางแรกคือการนำกระบวนการเหล่านี้มาปรับใช้ในฐานะเครื่องมือโดยตรงของประชาชนที่จะใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ส่วนอีกทางเลือกหนึ่งคือการนำเอากระบวนการมีส่วนร่วมของ

⁵⁶ ปัญญา เจียมสันตสุขฎี, "ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540," หน้า. 24

⁵⁷ p. 110 - 123

ประชาชนมาใช้ในลักษณะของการให้อำนาจประชาชนริเริ่มเสนอประเด็นต่างๆเพื่อให้องค์กรของรัฐที่มีอำนาจพิจารณา ซึ่งมีความสอดคล้องกับความพยายามเพิ่มอำนาจให้ประชาชนเสนอประเด็นในทางการเมืองพร้อมเหตุผลของตนเพื่อให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาประเด็นดังกล่าวอย่างรอบคอบตามหลักของประชาธิปไตยแบบถกแถลง (Deliberative Democracy) ซึ่งขึ้นอยู่กับรัฐแต่ละรัฐว่าจะให้ความสำคัญกับการคงอยู่และการทำหน้าที่ของผู้แทนประชาชนเพียงใด และคิดว่าแนวทางใดจะเหมาะสมกับการบริหารงานภายในรัฐของตน

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยทุกรูปแบบที่กล่าวมานี้ เป็นการนำเอารูปแบบการปกครองหลักๆที่มีการใช้ภายใต้การคงอยู่ของรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันมานำเสนอ เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการ และทางเลือกที่แฝงตัวอยู่ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบต่างๆ อย่างไรก็ตาม การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นยังมีอีกหลายประเภทและสามารถอธิบายได้ต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งลักษณะเช่นนี้ถือเป็นจุดเด่นอย่างหนึ่งของประชาธิปไตย นั่นคือการปกครองที่ไม่ได้มีลักษณะตายตัวและพยายามปรับเปลี่ยนตัวเองให้เข้ากับบริบทของยุคสมัยนั่นเอง⁵⁸

2.1.2 การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน

กระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายซึ่งจะนำมาบังคับใช้ร่วมกันภายใต้กรอบของสังคมรัฐ แนวคิดนี้หากพิจารณาจากจุดตั้งต้นบนประชาธิปไตยทางตรงของกรีก คำอธิบายที่ง่ายที่สุดคือการที่ประชาชนผู้เป็นส่วนประกอบอันสำคัญที่สุดของสังคมออกมาทำหน้าที่ในฐานะผู้ปกครองสังคมร่วมกัน อย่างไรก็ตาม คำอธิบายนี้ถูกเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากภายใต้สภาวะการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นถูกจัดเป็นเครื่องมือหนึ่งในการขับเคลื่อนกระบวนการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งในมุมมองหนึ่งถือว่าเป็นสิทธิทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองแก่ประชาชนว่าสามารถทำได้ โดยที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการศึกษาถึงกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญเป็นหลัก จึงจะขอกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนเป็นเบื้องต้น จากนั้นจึงกล่าวถึงกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายประเภทต่างๆโดยมุ่งเน้นไปที่กระบวนการสร้างการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนให้เป็นกระบวนการภายใต้รัฐธรรมนูญที่สำคัญกระบวนการหนึ่ง ดังต่อไปนี้

⁵⁸ ผู้ที่สนใจศึกษาเรื่องประเภทของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างละเอียดนั้น ผู้เขียนใคร่ขอแนะนำหนังสือเรื่อง Models of Democracy (Third Edition) เขียนโดย David Held ซึ่งผู้เขียนพบว่าเป็นหนังสือที่อธิบายถึงรูปแบบต่างๆของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไว้ได้น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง

2.1.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน

เมื่อเรากล่าวถึงแนวคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติหรือที่มาของความชอบธรรม (Legitimate) เกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติในปัจจุบันนั้น ย่อมเป็นการอธิบายถึงแนวคิดที่ว่าด้วยรัฐและอำนาจอธิปไตยเป็นสำคัญ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสามารถนำมาใช้เพื่ออธิบายและรับรองความชอบธรรมของการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนได้ ดังนี้

2.1.2.1.1 อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน⁵⁹

แนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้นเป็นแนวคิดสำคัญของ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ซึ่งได้นำเสนอแนวคิดของรูสโซไปแล้วในส่วนของประชาธิปไตยทางตรงภายใต้กรอบแนวคิดของรัฐสมัยใหม่ รูสโซนั้นเชื่อว่ามนุษย์ทั้งหลายรวมตัวกันเข้ามาเป็นสังคม โดยต่างเข้าร่วมกันทำสัญญาขึ้นสัญญาหนึ่งชื่อ “สัญญาประชาคม”

สัญญาประชาคมตามความหมายของรูสโซ คือสัญญาที่ปัจเจกชนทุกคนรวมตัวกันเป็นสังคมและตกลงที่จะมอบสิทธิและเสรีภาพที่ตนมีอยู่ทั้งหมดให้แก่ตัวตนสมมุติตัวตนหนึ่งซึ่งชื่อว่ารัฐผ่านเครื่องมือที่เรียกว่า “สัญญาประชาคม” โดยการมอบสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายให้แก่รัฐนำไปสู่การก่อตั้งอำนาจหนึ่งที่อยู่เหนือปัจเจกชนทั้งหลายคือ “อำนาจอธิปไตย” เป็นอำนาจที่ปัจเจกชนแต่ละคนต่างเป็นเจ้าของอำนาจนั้นคนละส่วนอย่างเท่าเทียมกัน

เมื่ออำนาจอธิปไตยในที่นี้ประกอบขึ้นจากทุกส่วนของเสรีภาพซึ่งปัจเจกชนพึงมี อำนาจอธิปไตยจึงเป็นอำนาจซึ่งละเมิดมิได้ ลบล้างมิได้ แม้กระทั่งการถ่ายโอนก็ไม่สามารถทำได้ สมาชิกทุกคนในสังคมต่างเป็นเจ้าของอำนาจดังกล่าวในฐานะสมาชิกอันแยกออกจากกันไม่ได้ของส่วนรวม เมื่อเป็นเช่นนี้ เราย่อมสามารถอธิบายได้ว่าอำนาจอธิปไตยนั้นไม่ได้เป็นของผู้ใดเลยนอกจากประชาชนทั้งหลายในรัฐเป็นเจ้าของอำนาจนี้ร่วมกัน

ทั้งนี้ รูสโซได้นำเสนอต่อไปด้วยว่า อำนาจอธิปไตยอาจใช้ได้หลายลักษณะเพื่อสนองต่อวัตถุประสงค์ในการสร้างความสงบสุขให้กับการดำรงชีวิตของมนุษย์ ไปจนถึงเพื่อคุ้มครองเสรีภาพอันติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด เมื่ออำนาจอธิปไตยไม่สามารถถูกถ่ายโอนจากผู้เป็นเจ้าของได้เช่นนี้ รูสโซจึงกล่าวว่ามีผู้แทนหรือบุคคลที่ประชาชนเลือกมาเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้น มิใช่สิ่งใดเลยนอกจากบุคคลผู้ที่จะมาคอยเป็นกรรมการสอบถามความเห็นของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ ว่าควรจะใช้อำนาจอธิปไตยนั้นบริหารกิจการของรัฐไปในทางใด แนวคิดเช่นนี้เป็น

⁵⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการร่างปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชน ยุคต่างๆ, หน้า. 52-54

แนวคิดสำคัญซึ่งยืนยันความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชน และในขณะเดียวกันก็สะท้อนให้เห็นว่าการปกครองตามแบบของรุสโซ้นั้นคือการปกครองในลักษณะของประชาธิปไตยทางตรง

2.1.2.1.2 กฎหมายคือเจตจำนงร่วมกันของปวงชน⁶⁰

พื้นฐานแนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของรุสโซ้นำมาสู่แนวคิดถัดมานั้นคือกฎหมายคือเจตจำนงร่วมกันของปวงชน กล่าวคือ เมื่อรุสโซ้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจที่สูงส่งที่สุดในรัฐนั้นและไม่สามารถแยกออกจากประชาชนแต่ละคนผู้เป็นเจ้าของอำนาจดังกล่าวคนละส่วนได้แล้ว การบริหารรัฐ การดำเนินกิจการใดๆภายในรัฐ รวมถึงการตรากฎหมายเพื่อควบคุมกันเองภายในรัฐจะต้องเกิดขึ้นจากเจตจำนงร่วมกันของประชาชน (General Will)⁶¹

เจตจำนงร่วมกันของประชาชนนี้คือกระบวนการที่รุสโซ้เลือกใช้เมื่อจะต้องมีการตัดสินใจกระทำการใดๆในนามของรัฐ (ประชาชน) กล่าวคือ เจตจำนงดังกล่าวจะถูกแสดงออกมาในรูปแบบของเสียงข้างมากของคนในสังคม ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นไปไม่ได้ที่เราจะหามติเอกฉันท์ใดๆภายในสังคมที่มีความต้องการที่แตกต่างกัน ทางออกที่ดีที่สุดคือการหาข้อตกลงหรือกระบวนการที่คนส่วนใหญ่เห็นชอบ และบังคับให้เป็นไปตามนั้น โดยรุสโซ้ถือเอาเจตจำนงร่วมกันของประชาชนนี้เป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการขับเคลื่อนรัฐ

กระบวนการที่รุสโซ้เชื่อว่าจะแสดงให้เห็นถึงการคงอยู่ของเจตจำนงร่วมกันของประชาชนได้ดีที่สุดนั้นคือกระบวนการตรากฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายคือสิ่งจะถูกนำมาบังคับใช้เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยอำนาจอธิปไตยนี้เองที่จะกลายเป็นสิ่งซึ่งสร้างความชอบธรรมให้กับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นศูนย์รวมของสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายของประชาชนทั้งหมดคนละส่วนนั้น เมื่อนำมาใช้เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยอาศัยการตรากฎหมาย กฎหมายดังกล่าวย่อมเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าประชาชนนั้นได้ถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการโดยการตัดสินใจหรือโดยพื้นฐานของสิทธิและ

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน

⁶¹ Martin Loughlin, *Foundation of Public Law*. p. 117

เสรีภาพของตนเอง เมื่อเป็นเช่นนี้ ย่อมเท่ากับว่าประชาชนทั้งหลายนั้นมีสิทธิและเสรีภาพที่แท้จริง เพราะไม่มีผู้ใดสูญเสียสิ่งใดไปเลยภายใต้การเลือกของตนเอง

เมื่อกระบวนการตรากฎหมายเป็นกระบวนการที่สำคัญเช่นนี้ รุสโซจึงเชื่อ และสนับสนุนว่าไม่ควรให้ผู้หนึ่งผู้ใดหรือองค์กรหนึ่งองค์กรใดเข้ามาแทรกกลางในกระบวนการ แสดงออกซึ่งเจตจำนงร่วมกันของปวงชนกับการตรากฎหมาย แนวคิดของรุสโซจึงนำไปสู่ ประชาธิปไตยทางตรงที่เสนอรูปแบบในการตรากฎหมายสองรูปแบบ รูปแบบแรกคือการทำที่ประชาชน เข้าไปเป็นผู้ตรากฎหมายด้วยตนเอง และอีกรูปแบบหนึ่งคือการทำให้ผู้แทนหรือผู้หนึ่งผู้ใดเข้าไปทำหน้าที่ในการตรากฎหมายและเสนอกฎหมายดังกล่าวให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าจะให้ กฎหมายนั้นบังคับใช้หรือไม่

2.1.2.2 ประเภทของการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน

แนวคิดที่ว่าด้วยการริเริ่มเสนอกฎหมายนั้นโดยดั้งเดิมคือแนวคิดของประชาธิปไตยทางตรงอันเป็นการแสดงออกถึงความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชน ซึ่งต่อมาถูกพัฒนาขึ้น โดยปรับเปลี่ยนให้เข้ากับประชาธิปไตยทางอ้อมที่เน้นบทบาทของผู้แทนประชาชนเป็นสำคัญ ทำให้ การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นถูกแบ่งเป็นสองรูปแบบ ดังนี้

2.1.2.2.1 การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งนำไปสู่การออกเสียงประชามติ (Legislative Initiative)

กระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งนำไปสู่การออกเสียงประชามติ จัดว่าเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับแนวคิดของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ซึ่งให้ความสำคัญกับประชาชนโดยกำหนดให้เข้ามามีส่วนในการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยตรง ทั้งเป็นผู้ริเริ่มและเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย เป็นการนำเอากระบวนการประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ภายใต้การปกครองโดยผู้แทนอย่างเต็มรูปแบบ โดยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในส่วนนี้ดังต่อไปนี้

1) ลักษณะทั่วไปของการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งนำไปสู่การออกเสียงประชามติ

กระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งนำไปสู่การออกเสียงประชามติ (Direct Initiative) คือกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจโดยตรงในสองส่วน ส่วนแรกคือส่วนของการเสนอกฎหมาย ประชาชนจะเป็นผู้ริเริ่ม และขอเสียงสนับสนุนจากประชาชนด้วยตัวเองว่าควรจะเสนอร่างกฎหมายในเรื่องใดๆให้เข้าสู่การพิจารณาหรือไม่ และในส่วนที่สอง คือส่วนที่ประชาชนทั้งหลายภายในรัฐนั้นเองที่จะเป็นผู้ตัดสินใจในท้ายที่สุดว่าร่างกฎหมายหรือประเด็นทางกฎหมายที่มีการเสนอเข้ามาจะสมควรได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ผ่านการทำประชามติ (Referendum) ดังนั้น หากพิจารณาถึงความเชื่อมโยงระหว่างการเสนอกฎหมายโดยประชาชนโดยตรงกับกระบวนการประชามติแล้ว เราจะเห็นว่าไม่มีหน่วยงานใดของรัฐที่จะเข้ามาแทรกแซงการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายได้เลย

อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจของ The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) พบว่า จำนวนประเทศที่ให้สิทธิประชาชนในการเสนอกฎหมายโดยตรงนั้นมีน้อยกว่าจำนวนของประเทศที่เปิดโอกาสให้มีการทำประชามติ โดยมีเพียง 37 ประเทศเท่านั้นที่ยอมรับให้ประชาชนสามารถเสนอกฎหมายและตัดสินใจว่าจะนำกฎหมายนั้นมาบังคับใช้หรือไม่โดยตรง โดยส่วนใหญ่จะเป็นประเทศที่อยู่ในภูมิภาคยุโรป และโดยมากจะเป็นการเสนอกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติหรือพระราชบัญญัติ มิใช่การเสนอแก้ไขหรือเสนอรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

2) การออกแบบกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งนำไปสู่การออกเสียงประชามติ

การออกแบบกระบวนการ (Institution Design) เป็นการพิจารณาข้อเสนอว่าด้วยการออกแบบโครงสร้างของกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งนำไปสู่การออกเสียงประชามติ เพื่อให้กระบวนการดังกล่าวสามารถบรรลุผลได้อย่างดีที่สุด โดยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาดังนี้⁶²

⁶² IDEA, *Direct Democracy (the International Idea Handbook)*, pp. 61-82

2.1) ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ

กระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งนำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้น ควรเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายใหม่ไปจนถึงการขอแก้ไขกฎหมาย หรือขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปแล้วการเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งนำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้นสมควรจะถูกจำกัดขอบเขตของการเสนอกฎหมายไว้บางประการเช่น กฎหมายที่อาจเป็นเรื่องเฉพาะทางของหน่วยงานภาครัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยแท้ รวมถึงอาจถูกจำกัดมิให้มีการเสนอข้อกฎหมายที่อาจส่งผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐมากจนเกินไป อย่างไรก็ตามเฉพาะในส่วนของการกำหนดเกี่ยวกับงบประมาณของรัฐจะต้องมีการระบุให้ชัดเจนและต้องพึงระวังไม่ให้ข้อกำหนดดังกล่าวจำกัดหรือปิดกั้นไม่ให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนไม่สามารถดำเนินการได้⁶³

2.2) รูปแบบของการเสนอกฎหมาย

ในการเสนอกฎหมายของประชาชนอาจกำหนดให้มีการเสนอในรูปแบบของร่างกฎหมาย (Formulated Draft Law) หรือเป็นการเสนอในรูปแบบของข้อเสนอทางกฎหมาย (Legal Suggestion) ก็ได้ โดยหากมีการเสนอในลักษณะของข้อเสนอทางกฎหมาย มักกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการยกร่างกฎหมายขึ้นจากประเด็นดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งนำไปสู่การออกเสียงประชามตินี้เป็นกระบวนการที่จะให้ประชาชนทั้งประเทศเข้ามามีส่วนสำคัญในการตัดสินใจว่าจะรับหรือไม่รับร่างกฎหมายที่ถูกเสนอโดยประชาชน ดังนั้นการรักษาซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เสนอกฎหมายจึงเป็นสิ่งสำคัญ ร่างกฎหมายที่ถูกจัดทำขึ้นโดยเจ้าหน้าที่รัฐโดยมีข้อเสนอของประชาชนเป็นฐานนั้นควรได้รับการตรวจสอบความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เข้าชื่อด้วย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการบิดเบือนเจตนารมณ์ดังกล่าวก่อนนำไปสู่การออกเสียงประชามติ

นอกจากนี้ ประเทศที่ยอมให้ประชาชนเป็นผู้เสนอกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมายซึ่งจะนำไปสู่การออกเสียงประชามติ มักกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับรูปแบบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน เช่น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์กำหนดให้

⁶³ Ibid. p. 197

รัฐบาลสามารถเสนอร่างกฎหมายหรือประเด็นทางกฎหมายขึ้นมาแข่งกับประชาชน (Counter Proposal) ได้ โดยข้อเสนอของรัฐบาลจะถูกนำไปออกเสียงประชามติพร้อมกับข้อเสนอของประชาชนว่าจะใช้ร่างใดในการบังคับใช้ให้เป็นกฎหมาย⁶⁴ หรือกรณีของประเทศเยอรมันที่กำหนดให้ก่อนจะมีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายของมลรัฐใดๆ ประชาชนจะต้องเสนอประเด็นในเรื่องดังกล่าว เพื่อให้สภาของมลรัฐพิจารณาเสียก่อนในขั้นตอนที่เรียกว่าการริเริ่มโดยประชาชน (Volksinitiative) ซึ่งหากสภาแห่งมลรัฐไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของประชาชนก็จะนำไปสู่ขั้นตอนของการเรียกร้องของประชาชน (Volksbegehren) ซึ่งนำไปสู่การออกเสียงประชามติต่อไป⁶⁵

2.3) จำนวนรายชื่อของประชาชนที่ใช้ในการเสนอกฎหมายและระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อ

ในการกำหนดจำนวนรายชื่อของประชาชนที่จะต้องร่วมลงชื่อเพื่อสนับสนุนกฎหมายนั้น จะต้องกำหนดจำนวนที่ไม่มากและไม่น้อยเกินไป ซึ่งจะต้องแสดงให้เห็นถึงการสนับสนุนทางการเมืองให้ร่างกฎหมายหรือประเด็นทางกฎหมายตามที่เสนอได้รับการนำไปลงประชามติ เพื่อในท้ายที่สุดจะได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมาย

การกำหนดจำนวนรายชื่อที่ต้องใช้เพื่อสนับสนุนร่างกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมายนั้นมีความแตกต่างกันไปแต่ละประเทศ เช่น การกำหนดเป็นร้อยละของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง, กำหนดเป็นร้อยละของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งในครั้งที่ผ่านๆ มา หรือเป็นการกำหนดจำนวนที่แน่นอนตายตัว เช่น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน นอกจากนี้ ในบางประเทศยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์ของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ครอบคลุมถึงการกระจายตัวทางภูมิศาสตร์ของจำนวนผู้ลงชื่อด้วย เช่น รายชื่อผู้สนับสนุนต้องกระจายตัวอยู่ในจังหวัดต่างๆ ของประเทศเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนจังหวัดทั้งหมด

⁶⁴ Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999, Article 139 “Popular initiative requesting a partial revision of the Federal Constitution in specific terms...(5) An initiative in the form of a specific draft shall be submitted to the vote of the People and the Cantons. The Federal Assembly shall recommend whether the initiative should be adopted or rejected. It may submit a counter-proposal to the initiative.

⁶⁵ วนิตา แสงสารพันธ์, หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, หน้า. 75 - 80

อย่างไรก็ตาม จำนวนรายชื่อซึ่งต้องใช้ในการเสนอกฎหมายแต่ละครั้งแม้จะต้องไม่น้อยจนเกินไปจนไม่อาจแสดงถึงการสนับสนุนของประชาชนได้ แต่การกำหนดจำนวนที่มากจนเกินไปย่อมไม่อาจทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งนำไปสู่การออกเสียงประชามติกลายเป็นสถาบันหรือเครื่องมือหลักที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ข้อเสนอที่น่าสนใจคือการกำหนดจำนวนรายชื่อที่ต้องใช้เพื่อสนับสนุนการเสนอกฎหมายไว้ที่ร้อยละห้าหรือต่ำกว่าของจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ในการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายหรือประเด็นทางกฎหมายเพื่อนำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้น อาจมีระยะเวลาครบถ้วนแล้วไม่กี่สัปดาห์ไปจนถึงระยะเวลากว่า 18 เดือน อย่างไรก็ตามการกำหนดระยะเวลานี้มีสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงอยู่สองประการ **ประการแรก**คือจะต้องไม่น้อยเกินไปจนทำให้การรวบรวมรายชื่อตามที่กฎหมายกำหนดไม่สามารถทำได้ รวมถึงไม่อาจทำให้ประชาชนในประเทศได้ทราบถึงเนื้อหาของร่างกฎหมายดังกล่าวและทำให้ไม่สามารถพิจารณาความเหมาะสมของร่างนั้นได้อย่างถี่ถ้วนภายในระยะเวลาที่จำกัด **ประการที่สอง** ระยะเวลาที่กำหนดจะต้องไม่ยาวนานจนเกินไปจนอาจทำให้ประเด็นของร่างกฎหมายที่เสนอนั้นหมดไปจากความสนใจของประชาชน ซึ่งอาจทำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นไม่สามารถสะท้อนถึงเจตนารมณ์ของประชาชนได้

2.4) เงื่อนไขในการรับรองผลประชามติเพื่อรับหรือไม่รับกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

เนื่องจากการลงประชามติในร่างกฎหมายซึ่งเสนอโดยประชาชนนั้น เป็นการรับรองกฎหมายซึ่งอำนาจนิติบัญญัติถูกใช้โดยประชาชน และร่างกฎหมายหรือประเด็นทางกฎหมายที่เสนอมักเป็นประเด็นที่ถูกผลักดันโดยกลุ่มผลประโยชน์ มากกว่าจะเป็นข้อถกเถียงหรือประเด็นซึ่งเป็นความสนใจร่วมกันของคนในสังคม การรับรองความชอบธรรมของผลการออกเสียงประชามติเพื่อรับร่างกฎหมายนี้จึงจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ยากเป็นพิเศษ กล่าวคือ ไม่สามารถใช้แค่เสียงข้างมาก (Normal Majority) มาใช้ในการตัดสินใจได้ แต่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์บางอย่างเพื่อตัดสินผลประชามติขึ้นมาเป็นกรณีพิเศษ เหตุที่เป็นเช่นนี้ ในแง่หนึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเป็นความกังวลว่าการใช้เสียงข้างมากในการตัดสินใจโดยตรงนั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาเรื่องเผด็จการเสียงข้างมาก หรือใช้เสียงข้างมากเพื่อกดดันหรือกำจัดการเห็นของเสียงข้างน้อยจนทำให้กระบวนการประชามตินั้นกลายเป็นกระบวนการที่ไม่มีคุณภาพได้

มีเพียงไม่กี่ประเทศในโลกที่ยอมรับผลของเสียงข้างมาก โดยไม่กำหนดเงื่อนไขพิเศษอื่นๆ เรามักพบเงื่อนไขที่ซับซ้อนเช่นการใช้หลัก Double Majority⁶⁶ ในการรับรองความชอบธรรมของคะแนนเสียง หลักดังกล่าวเรียกร้องให้การลงประชามติเพื่อประกาศใช้กฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้น นอกจากจะต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิแล้วยังจะต้องได้รับความเห็นชอบจากมลรัฐต่างๆเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนมลรัฐทั่วประเทศ (เช่น 12 มลรัฐ จาก 23 มลรัฐ) โดยจะวัดจากจำนวนผู้ออกเสียงเห็นชอบในแต่ละมลรัฐ ว่าจำนวนเสียงที่เห็นชอบนั้นมีจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของประชาชนผู้มาใช้สิทธิในแต่ละมลรัฐหรือไม่ รวมถึงอาจมีการกำหนดเงื่อนไขอื่นๆ เช่น ผลการลงประชามติจะชอบด้วยกฎหมายก็โดยขึ้นอยู่กับจำนวนของผู้มาใช้สิทธิ (Turnout quorum) เช่น กำหนดให้ต้องมีผู้ใช้สิทธิเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิทั้งหมด หรือการกำหนดจำนวนของคะแนนเสียงขั้นต่ำในการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย (Approval quorum) โดยจะกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอน เช่น จะต้องมีผู้ออกเสียงให้ความเห็นชอบเกินกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนผู้ที่ลงทะเบียนใช้สิทธิ (Registered elector) เป็นต้น

การกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมายจะเป็นไปโดยเข้มงวดเพียงใดนั้น มักจะขึ้นอยู่กับความสำคัญของกฎหมายที่เสนอ โดยในส่วนของกรรมาธิการรายชื่อ จำนวนรายชื่อ ตลอดจนเกณฑ์การออกเสียงประชามติของการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น มักจะถูกวางหลักเกณฑ์ไว้อย่างเข้มงวด มากกว่าหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมายหรือประเด็นทางกฎหมายในระดับที่ต่ำกว่า

หากกล่าวโดยสรุป เราจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการให้ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือประเด็นทางกฎหมายที่จะนำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้น มีวัตถุประสงค์สำคัญคือให้ประชาชนสามารถผลักดันกฎหมายที่ตนมีความประสงค์ให้บังคับใช้เกิดขึ้นในสังคม การออกแบบกระบวนการดังกล่าวจึงมีข้อสำคัญที่ต้องคำนึงถึงนั้นคือ กระบวนการเข้าชื่อเสนอ

⁶⁶ Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999, Article 142 Required majorities “....(2) Proposals that are submitted to the vote of the People and Cantons are accepted if a majority of those who vote and a majority of the Cantons approve them. ”

กฎหมายทั้งระบบจะต้องรับประกันหรือสร้างความเชื่อมั่นได้ว่า การเข้าชื่อเสนอกฎหมายเช่นนี้สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง

2.1.2.2.2 การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ (Agenda Initiative)

กระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ (Indirect Initiative or Agenda Initiative) เป็นลักษณะหนึ่งของการปรับเอาประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ภายใต้การปกครองในปัจจุบันเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในลักษณะของการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเสนอความเห็นของตนเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์หรือกฎหมายให้รัฐพิจารณาอย่างรอบคอบตามหลักการของประชาธิปไตยแบบถกแถลง (Deliberative Democracy) ทั้งนี้ มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ดังนี้

1) ลักษณะทั่วไปของการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ

กระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้น เป็นรูปแบบหนึ่งของการเสนอร่างกฎหมายหรือประเด็นทางกฎหมายโดยประชาชน การเสนอกฎหมายรูปแบบนี้มีลักษณะที่สอดคล้องกับกระบวนการประชาธิปไตยแบบถกแถลงเป็นอย่างมาก ดังนั้นรูปแบบของการเสนอกฎหมายเช่นนี้เรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายนิติบัญญัติ จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับพิจารณาร่างกฎหมายหรือประเด็นทางกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนผ่านกระบวนการตรากฎหมายเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักจะมีข้อกำหนดในการพิจารณามากกว่ากฎหมายปกติที่เสนอโดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐ เช่น การกำหนดให้ร่างดังกล่าวจะต้องได้รับการพิจารณาโดยเร็ว และอาจนำไปสู่การประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติได้ในภายหลัง อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการดังกล่าวยังคงสงวนอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายไว้กับรัฐ โดยที่ประชาชนคงไว้ซึ่งอำนาจในการบังคับให้รัฐพิจารณาเรื่องดังกล่าวอย่างละเอียดรอบคอบเท่านั้น

กระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้น มีความแตกต่างกับการเสนอประเด็นทางการเมืองโดยประชาชนไปยังผู้มี

อำนาจหน้าที่ของรัฐ (Petitions) ข้อแตกต่างสำคัญคือ การเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้น จะมีกระบวนการดำเนินการที่ยากกว่าการเสนอประเด็นทางการเมืองไปยังผู้มีอำนาจ ทั้งนี้เนื่องจากข้อกำหนดทางกฎหมายที่เรียกร้องให้ประชาชนมีความจำเป็นที่จะต้องเสนอร่างกฎหมายหรือประเด็นทางกฎหมายในลักษณะที่เป็นทางการ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องทั้งเรื่องของการรวบรวมลายมือชื่อที่สนับสนุน ไปจนถึงระยะเวลาในการรวบรวม ทำให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้น เรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาร่างกฎหมายหรือประเด็นในทางกฎหมายซึ่งเสนอโดยประชาชนอย่างละเอียดรอบคอบ และให้ความสำคัญมากกว่าการพิจารณาประเด็นทางการเมืองหรือข้อถกเถียงที่เสนอโดยประชาชน

การนำเอากฎเกณฑ์ว่าด้วยกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติมาใช้ นั้น ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยเริ่มจากประเทศในภูมิภาคยุโรป เช่น ออสเตรีย (Austria) และ สเปน (Spain) โดยต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการแพร่ขยายแนวคิดในการนำเอาหลักดังกล่าวมาใช้ในการปกครองในปัจจุบันอย่างแพร่หลาย โดยในปัจจุบัน มีประเทศที่นำเอาแนวคิดว่าด้วยการเสนอกฎหมายโดยประชาชนโดยอ้อมไปใช้แล้วมากกว่า 46 ประเทศทั่วโลก โดยเป็นการเสนอกฎหมายทั้งในระดับรัฐและมลรัฐ⁶⁷

2) การออกแบบกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ

ในการออกแบบกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ สิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือกระบวนการนี้มีแนวโน้มที่จะสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบถกแถลง ดังนั้น การออกแบบกระบวนการดังกล่าวควรเปิดโอกาสให้ประชาชนไม่ว่าจะเป็นในลักษณะปัจเจก รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ได้เข้าร่วมกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาลและได้แสดงเหตุผลของตนอย่างเต็มที่ โดยในการออกแบบกระบวนการนี้อาจทำได้ภายใต้ข้อแนะนำดังนี้

⁶⁷ IDEA, *Direct Democracy (the International Idea Handbook)*. pp. 84 -85

2.1) ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ⁶⁸

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในลักษณะนี้คาดหวังที่จะเปิดช่องทางให้รัฐและประชาชนได้เข้ามาถกเถียงกันในประเด็นต่างๆที่สนใจจะทำให้มีการบัญญัติเป็นกฎหมาย เป็นกระบวนการที่ประชาชนเสนอร่างกฎหมายหรือประเด็นทางกฎหมายไปแต่ผู้แทนของประชาชนคือฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่าจะให้ร่างกฎหมายนี้ผ่านการพิจารณาเป็นกฎหมายหรือไม่

การกำหนดประเภทของกฎหมายที่สามารถเสนอได้ในกระบวนการนี้อาจถูกจำกัดไม่ให้มีการเสนอกฎหมายบางประเภทเช่น เสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ, ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสนธิสัญญาต่างประเทศ, ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษี อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดหลักเกณฑ์เหล่านี้จำเป็นต้องคำนึงด้วยว่าแท้จริงแล้วประชาชนยังไม่มีอำนาจตัดสินใจในการที่จะใช้หรือไม่ใช้บังคับร่างกฎหมายที่เสนอ การตั้งข้อจำกัดในเรื่องของประเภทกฎหมายที่ประชาชนสามารถเสนอได้เช่นนี้อาจเป็นการทำให้กระบวนการเสนอกฎหมายที่ไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้นอ่อนแอ เนื่องจากข้อห้ามในบางประเด็นนั้นอาจเป็นสิ่งที่ประชาชนให้ความสนใจ หรืออาจเป็นข้อขัดแย้งทางการเมืองซึ่งเป็นประเด็นสนใจอยู่ ณ เวลานั้น ดังนั้นข้อห้ามในกระบวนการเหล่านี้จึงจำเป็นที่จะต้องคำนึงด้วยว่าจะเป็นการปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมากจนเกินไปหรือไม่

2.2) รูปแบบของการเสนอกฎหมาย

เนื่องจากการเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้นมีรูปแบบซึ่งอาจทำให้เกิดความสับสนกับกระบวนการเสนอประเด็นทางการเมืองของประชาชนไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Petition) ซึ่งเป็นการเสนอประเด็นปัญหาโดยทั่วไปไม่ใช่ประเด็นทางกฎหมาย ดังนั้น ควรกำหนดให้การเสนอกฎหมายในรูปแบบนี้เป็นการเสนอในลักษณะของร่างกฎหมาย (Formulated Draft Law)⁶⁹

⁶⁸ Ibid p. 89

⁶⁹ Ibid, p. 198

2.3) จำนวนรายชื่อของประชาชนที่ใช้ในการเสนอกฎหมายและระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อ⁷⁰

การรวบรวมรายชื่อในการเสนอกฎหมายนั้นจะต้องทำภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ผู้เข้าชื่อทุกคนจะต้องเข้าชื่อโดยอิสระจากการบังคับ และจะต้องจัดสรรสถานที่ในการเข้าชื่อให้หลากหลายและง่ายต่อการเข้าถึง โดยในส่วนของจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินี้มีจำนวนที่แตกต่างกันไปตามแต่การกำหนดของประเทศต่างๆ เช่น ประเทศออสเตรีย (Austria) กำหนดให้ต้องมี 100,000 คน ในขณะที่ประเทศลิทัวเนีย (Lithuanian) กำหนดให้ต้องใช้รายชื่อเพียง 50,000 รายชื่อในการเสนอกฎหมาย ซึ่งเมื่อนำไปรวมกับระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อแล้วจะต้องไม่สั้นจนเกินไปจนถึงขนาดที่ทำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นไม่สามารถเกิดขึ้นได้ แต่ต้องไม่ยาวนานจนเกินไปจนทำให้ประเด็นข้อกฎหมายที่เสนอนั้นหายไปจากความสนใจของสังคม

ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในกรณีนี้ไม่ได้มีหลักประกันว่ากฎหมายดังกล่าวจะได้รับการบังคับใช้ในประเทศหรือไม่ ดังนั้นควรเปิดโอกาสให้ผู้ที่ไม่ได้ถือสัญชาติของประเทศ แต่มีความเกี่ยวข้องเช่นอาศัยและทำงานอยู่ในประเทศนั้นๆ ร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย⁷¹

2.4) การสนับสนุนโดยรัฐ

กระบวนการให้การสนับสนุนโดยรัฐคือข้อเรียกร้องซึ่งกำหนดให้รัฐจำเป็นที่จะต้องให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ เนื่องจากกระบวนการเสนอกฎหมายเช่นนี้ไม่อาจมีหลักประกันได้ว่าจะได้รับการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติอย่างใส่ใจหรือไม่ เพียงใด นอกจากนี้ การให้การช่วยเหลือโดยรัฐยังเป็นการเปิดโอกาสให้กระบวนการถกแถลงระหว่างรัฐกับประชาชนสามารถทำได้โดยง่ายขึ้นด้วย ตัวอย่างการให้ความช่วยเหลือโดยรัฐ เช่น กำหนดให้มีหน่วยงานที่คอยตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมายก่อนการพิจารณาโดยสภา, ให้มีหน่วยงานที่ช่วยเหลือ

⁷⁰ Ibid, p. 89

⁷¹ ประเทศที่ยอมให้ประชาชนซึ่งไม่ได้ถือสัญชาติเข้าร่วมในการเสนอกฎหมายซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ เช่น ฟินแลนด์ (Finland), นอร์เวย์ (Norway) และ สวีเดน (Sweden)

ประชาชนในการร่างกฎหมายตลอดจนให้คำแนะนำต่างๆในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, รวมถึงการให้การช่วยเหลือในเรื่องงบประมาณในการดำเนินกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

กล่าวโดยสรุปแล้ว เราได้พิจารณาถึงความสัมพันธ์ของประชาธิปไตยในรูปแบบต่างๆ และการยกระดับประชาธิปไตยทำให้อ้อมให้ก้าวเข้าสู่ชีวิตประจำวันของประชาชนมากยิ่งขึ้นผ่านการเพิ่ม การมีส่วนร่วมทางการเมืองในหลายรูปแบบ รวมถึงการนำประชาชนเข้าไปสู่การมีส่วนร่วมใน กระบวนการตรากฎหมายโดยให้สิทธิแก่ประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมายในรูปแบบที่แตกต่าง กัน แม้ว่าการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งสองรูปแบบนั้นจะมีจุดที่ต้องพิจารณาแตกต่าง กัน แต่สิ่งที่เป็นจุดร่วมกันของรูปแบบทั้งสองคือลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนที่ จำเป็นต้องถูกเรียกร้องให้เกิดขึ้นเมื่อนำเอาการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้มาใช้บังคับ ประการแรกคือรัฐ จำเป็นที่จะต้องตระหนักและยอมรับถึงอำนาจของประชาชนที่ถูกเพิ่มมากขึ้น ประการที่สองคือ ประชาชนเองจะต้องยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่างรวมถึงยอมรับความเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วม ทางการเมืองของประชาชนแต่ละคน เงื่อนไขเหล่านี้คือข้อเรียกร้องเบื้องต้นเพื่อเป็นหลักประกันอย่าง หนึ่งว่าการนำเอากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมาปรับใช้ในประเทศใดประเทศหนึ่งแล้ว ระบบ นั้นจะสามารถดำเนินต่อไปได้จนบรรลุวัตถุประสงค์ของการผลักดันให้ประชาชนกลายเป็นตัวแสดง สำคัญในฐานะของผู้ขับเคลื่อนระบบการเมืองของรัฐ

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง

แนวคิดที่ว่าด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองนั้น เป็นแนวความคิดทางรัฐศาสตร์ซึ่งถูกสร้างขึ้นเพื่อ อธิบายปรากฏการณ์ทางการเมือง ในเชิงของการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองผ่านแบบแผนการ ดำเนินชีวิตในสังคมการเมืองของประชากรในรัฐ การศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองย่อมทำให้เรา สามารถทราบได้ว่าแบบแผนหรือทัศนคติที่ประชาชนในรัฐฯหนึ่งมีต่อระบบการเมืองของตนนั้นเป็น เช่นไร

แนวคิดที่ว่าด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองนั้น โดยเริ่มแรกเป็นแนวคิดที่กระจัดกระจาย ด้วย เหตุผลสำคัญคือการตีความคำว่า “วัฒนธรรม (Culture)” และ “การเมือง (Politic)” ดูจะมีความ แตกต่างกันไปตามแนวคิดหรือตามความประสงค์ในการตีความของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม สิ่งที นักวิชาการทั้งหลายเห็นพ้องกันคือ การศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองนั้นจะแสดงให้เห็นได้ว่า ระบบ การเมืองตลอดจนโครงสร้างทางกฎหมายของประเทศหนึ่งนั้นเป็นผลสะท้อนมาจากวัฒนธรรม

ทางการเมืองของคนในประเทศ แนวคิดที่ว่าด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองซึ่งได้รับการพัฒนาโดย Gabriel A. Almond และ Sidney Verba ในช่วงปีค.ศ. 1950 นั้น จัดเป็นแนวคิดวัฒนธรรมการเมืองกระแสหลักรูปแบบหนึ่งซึ่งถูกนำมาใช้เพื่อแสดงให้เห็นถึงผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองซึ่งถือว่าเป็นส่วนย่อยของวัฒนธรรมของคนในประเทศอันมีต่อการก่อตั้งสถาบันทางการเมืองและระบบกฎหมาย ทั้งนี้ แนวคิดที่ว่าด้วยวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) ของ Almond และ Verba นั้น มีอิทธิพลต่อการศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นอย่างยิ่ง โดยเราสามารถมองเห็นอิทธิพลของความคิดจากนักวิชาการทั้งสองท่านได้เป็นระยะๆ ในส่วนที่จะกล่าวต่อไป

2.2.1 ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมือง

หากศึกษาความหมายในทางภาษาศาสตร์ เฉพาะในภาษาไทย วัฒนธรรมทางการเมืองสามารถแยกออกมาได้เป็นสองคำ นั่นคือคำว่า “วัฒนธรรม” และคำว่า “การเมือง” โดยคำว่าวัฒนธรรมนั้น ถูกให้ความหมายถึงสิ่งที่ทำความเจริญงอกงามให้แก่หมู่คณะ และคำว่าการเมืองหมายถึงงานที่เกี่ยวกับรัฐหรือแผ่นดิน⁷² หากนำเอาความหมายเฉพาะในส่วนของภาษาไทยมาพิจารณาร่วมกันแล้ว ย่อมอาจเข้าใจได้ว่าวัฒนธรรมทางการเมืองหมายถึงสิ่งที่ก่อให้เกิดความเจริญงอกงามแก่กิจการที่เกี่ยวกับรัฐหรือแผ่นดินซึ่งไม่อาจสื่อความหมายใดๆในเชิงรัฐศาสตร์หรือกฎหมาย

แต่หากพิจารณาความหมายของคำว่า “วัฒนธรรม” ในเชิงสังคมวิทยาแล้ว จะพบว่าวัฒนธรรมถูกให้ความหมายในลักษณะของแบบแผนของการดำเนินชีวิตในสังคมของกลุ่มคน ซึ่งสมาชิกในสังคมนั้นได้เรียนรู้และส่งต่อกันมาผ่านกระบวนการกล่อมเกลாதงสังคม เป็นผลอันเกิดจากความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติ ซึ่งทำให้ความหมายของวัฒนธรรมนั้นหมายถึงลักษณะของแบบแผนในการดำเนินชีวิตที่สามารถให้ความหมายได้ทั้งด้านที่ดีและด้านที่แย่⁷³ เมื่อนำมาพิจารณาร่วมกันกับความหมายของคำว่าการเมืองแล้ว “วัฒนธรรมทางการเมืองจึงหมายถึงแบบแผนการดำเนินชีวิต

⁷² พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542

⁷³ พัทยา สายหู, “การใช้แบบความคิดเรื่องวัฒนธรรมในการพัฒนาประเทศ” ใน วรณไวทยาการ : ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม, (โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514) หน้า 8 - 9 อ้างถึงในชยกร แก้วมาก, "การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย" (ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า. 57

ทางด้านการเมือง หรือกิจการของรัฐ ซึ่งเป็นผลที่เกิดจากความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติ อันเกิดขึ้นจากการปลูกฝังผ่านสถาบันต่างๆของสังคม”

การให้ความหมายเชิงสังคมวิทยาดังกล่าวเต็มไปด้วยกลิ่นอายจากงานชิ้นสำคัญของ Almond และ Verba ในหนังสือซึ่งเปิดตัวคำว่าวัฒนธรรมทางการเมืองสู่แวดวงวิชาการคือ “The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nation” โดยในงานชิ้นนี้ ได้มีการให้ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) ไว้ว่า “วัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึงแบบแผนในการปฏิบัติหรือท่าทีของคนในสังคมไม่ว่าจะเป็นปัจเจกหรือกลุ่มบุคคลที่มีต่อการเมือง (Political Orientations) ท่าทีดังกล่าวหมายถึง ท่าทีที่มีต่อระบบการเมืองและส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้อง และท่าทีที่มีต่อบทบาทของตนเองในระบบการเมือง⁷⁴” จะเห็นได้ว่า Almond และ Verba ได้ให้ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองไว้ในฐานะท่าทีหรือแบบแผนการปฏิบัติตนของคนหรือปัจเจกชนในสังคมการเมือง ซึ่งคล้ายคลึงกับการให้ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองในทางสังคมวิทยา การให้ความหมายของ Almond และ Verba นั้นถูกนำมาใช้อ้างอิงอย่างแพร่หลายในงานศึกษาด้านวัฒนธรรมทางการเมืองหลังปี ค.ศ. 1950

นอกจากนี้ ยังมีการให้ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองไว้อย่างหลากหลาย อาทิ

- ดร. วิชัย ตันศิริ “วัฒนธรรมทางการเมือง คือค่านิยม อุดมการณ์ในวิถีชีวิตของสังคมการเมือง⁷⁵”
- ชยกร แก้วมาก “วัฒนธรรมทางการเมืองในความหมายอย่างแคบ หมายถึงแนวโน้มด้านความรู้สึกนึกคิดที่มีต่อปรากฏการณ์ทางการเมือง กล่าวคือ วัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมประกอบด้วยระบบความเชื่อถือ สัญลักษณ์ที่แสดงออก และค่านิยมซึ่งให้กรอบความหมายต่อสถานการณ์ทางการเมือง ส่วนในความหมายอย่างกว้าง หมายถึงวิถีชีวิต วิถีความคิด ความเคยชิน ค่านิยมของคนในสังคมรัฐที่มีอิทธิพลต่อสัมพันธภาพเชิงอำนาจทางการเมืองของรัฐ วัฒนธรรมทางการเมืองในนัย

⁷⁴ Gabriel A. Almond and Sidney Verba, The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nation (United State: Little Brown and Company 1965).p. 12

⁷⁵ วิชัย ตันศิริ, วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย, หน้า.475

ดังกล่าวจึงมีอิทธิพลอยู่เหนือความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจทางการเมืองด้วยกัน และก่อให้เกิดผลต่อเนื่องหรือผลกระทบในระบบการเมืองระบบการปกครองรัฐ⁷⁶”

- Jorde B. Manhine “วัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึงแบบแผนของความเชื่อและทัศนคติร่วมกันของบุคคลในสังคมเกี่ยวกับเป้าหมายทางการเมืองอย่างเดียวกัน ซึ่งปรากฏอยู่ในระบบการเมืองต่างๆ เป้าหมายที่ว่าหมายถึงการมีผลประโยชน์ขั้นมูลฐานและการประเมินค่าที่เหมือนกัน ตลอดจนการเห็นพ้องต้องกันจากการได้รับประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์อย่างเดียวกัน⁷⁷”
- Lucia W. Pye “วัฒนธรรมทางการเมืองคือความเชื่อ ความรู้สึก ที่ก่อให้เกิดระเบียบหรือความหมายต่อกระบวนการทางการเมือง รวมถึงวางรากฐานในการปฏิบัติตนของบุคคลในทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองจึงเป็นสิ่งที่รวบรวมไว้ด้วยความคิดทางการเมืองและบรรทัดฐานทางการเมืองต่างๆ⁷⁸ ...”

2.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองและกฎหมาย

ในการพูดถึงความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองและกฎหมายนั้น ประเด็นที่ควรจะต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นนั้นคือ ภายใต้มุมมองจากสาขาวิชารัฐศาสตร์ กฎหมายจัดเป็นสถาบันทางการเมืองประเภทหนึ่งในบรรดาสถาบันทางการเมืองที่หลากหลายของรัฐ ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมทางการเมือง⁷⁹

ความสัมพันธ์ของวัฒนธรรมทางการเมืองกับกฎหมายนั้นไม่สามารถแยกอธิบายความสัมพันธ์ที่สิ่งหนึ่งส่งผลต่ออีกสิ่งหนึ่งได้ในเชิงเดี่ยว กล่าวคือ วัฒนธรรมทางการเมืองและกฎหมายต่างส่งผลต่อกันและกัน ไม่มีสิ่งใดมาก่อนหรือสิ่งใดมาหลัง กฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายนั้นในแง่มุมมองหนึ่ง

⁷⁶ ชยกร แก้วมาก, "การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย," หน้า.58

⁷⁷ Jorde B. Manheim, *The Political Within*, (Englewood Cliffs : United State, 1975) p. 30

⁷⁸ Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development : An Analytical Study* (United State: Little Brown, 1996). pp. 37 - 38

⁷⁹ Miro Cerar, "The Relationship between Law and Politics " *Annual Survey of International & Comparative Law* 15, 1 (2009). p. 4

ก่อให้เกิดแบบแผนความประพฤติของคนในสังคมที่มีต่อรัฐหรือผู้มีอำนาจรัฐและระบบการเมือง ในขณะที่เดียวกันอีกแง่มุมหนึ่ง วัฒนธรรมทางการเมืองก็ส่งผลต่อการกำเนิดขึ้นของกฎหมายและการออกแบบกฎหมาย⁸⁰

กรณีที่วัฒนธรรมทางการเมืองก่อให้เกิดกฎหมายและส่งผลกระทบต่อการออกแบบกฎหมาย เป็นกรณีที่มีเกิดขึ้นเมื่อประเทศหนึ่งๆมีกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองในขณะนั้น หรือเป็นกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองมาบังคับใช้ เช่น ในกรณีของประเทศไทยที่เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ระบอบการปกครองเก่าของประเทศไทยนั้นเป็นระบอบที่ค่อนข้างจะไม่ให้ความสำคัญกับหลักความเสมอภาคอันเป็นสาระสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ดังนั้น เมื่อวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยถูกปรับและนำเสนอให้เข้ากับบริบทของสังคมไทยจึงต้องมีการนำเอาหลักความเสมอภาคมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกของประเทศไทยนั้นได้บัญญัติไว้ในมาตรา 12 ว่า “ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ บุคคลย่อมเสมอกันใน กฎหมายฐานันดรศักดิ์โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี หรือโดยประการอื่นใดก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิ์อย่างใดเลย”

ในกรณีที่กฎหมายก่อให้เกิดแบบแผนความประพฤติของคนในสังคมที่มีต่อรัฐหรือผู้มีอำนาจรัฐและระบบการเมือง (วัฒนธรรมทางการเมือง) นั้น ตัวอย่างที่สามารถยกมาอธิบายได้ง่ายที่สุดคือกรณีของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เช่น การกำหนดสิทธิชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550⁸¹ ซึ่งโดยหลักการแล้วเป็นบทบัญญัติที่ให้ชุมชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการเรื่องต่างๆที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อชุมชนได้อย่างเต็มที่ ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เราจะพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนภายในชุมชนต่างๆที่มีต่อกิจกรรมของรัฐซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อชุมชนนั้นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น การเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการสร้างโรงไฟฟ้า, การร่วมกับรัฐใน

⁸⁰ Francis Cardinal George, "Law and Culture," *Ave Maria L. Rev.* 1, 1 (2003). p. 9

⁸¹ โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และ 67

การศึกษาหาทางออกกรณีการกัดเซาะชายฝั่งทะเล ลักษณะเช่นนี้มีความแตกต่างจากช่วงเวลาก่อนที่รัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับ เนื่องมาจากภายหลังที่มีการคุ้มครองสิทธิของชุมชนภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ประชาชนย่อมมีความตระหนักรู้ในสิทธิของตนมากยิ่งขึ้น รวมถึงตระหนักว่าบทบาทของตนนั้นไม่ใช่แต่เพียงผู้ที่จะคอยรับผลกระทบจากนโยบายหรือการกระทำของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่ตนสามารถเข้าไปมีส่วนในการปกป้องชุมชนตลอดจนกำหนดทิศทางในการดำเนินงานของรัฐได้ สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นความเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมทางการเมือง (แบบแผนความประพฤติและทัศนคติ) ที่ประชาชนมีต่อรัฐอันเนื่องมาจากผลของกฎหมาย ทำให้**หลักว่าด้วยการมีส่วนร่วมในทางการเมือง**ของประชาชนซึ่งเป็นหลักการสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยหยั่งรากลงในสังคม

สังเกตได้ว่าผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อกฎหมาย จะส่งผลย้อนกลับไปสู่ผลที่กฎหมายมีต่อวัฒนธรรมทางการเมืองในลักษณะของวงจรที่ย้อนกลับไปมา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองกับกฎหมายนั้นมีลักษณะที่เป็นพลวัตและโต้ตอบกันไปมา กฎหมายนั้นเป็นได้ทั้งวัตถุที่ถูกปรุงแต่ง (Object) โดยวัฒนธรรมทางการเมือง และในขณะเดียวกันก็เป็นผู้ควบคุม (Producer) ในการจัดรูปของวัฒนธรรมทางการเมือง⁸² ดังนั้น เราอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า กฎหมายนั้นในมุมหนึ่งคือสิ่งที่ถูกกำหนดลักษณะรูปร่างตลอดจนการบังคับใช้โดยวัฒนธรรมทางการเมืองและอีกมุมหนึ่ง กฎหมายคือหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้วัฒนธรรมทางการเมืองรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งก่อรูปร่างขึ้นนั่นเอง

2.2.3 ลักษณะและที่มาของวัฒนธรรมทางการเมือง

ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ล้วนมีฐานคิดมาจากการงานของ Almond. และ Verba ซึ่งให้นิยามความหมายวัฒนธรรมทางการเมืองในลักษณะของแบบแผนหรือท่าทีของความประพฤติซึ่งคนในสังคมมีต่อระบบการเมืองหนึ่ง แบบแผนเช่นนี้ย่อมทำให้การออกแบบระบบการเมือง ไปจนถึงกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกกับรัฐมีลักษณะที่แตกต่างและให้ผลลัพธ์ที่ไม่เหมือนกันในแต่ละประเทศ

⁸² Naomi Mezey, "Law as Culture," *Yale J.L. & Human.* 13, 35 (2001). p. 46

วัฒนธรรมทางการเมืองนั้นถูกถ่ายทอดต่อกันไปในสังคมการเมืองหนึ่งๆผ่านกระบวนการปลูกฝังและขัดเกลาทางสังคม อย่างไรก็ตาม การพิจารณาว่าวัฒนธรรมทางการเมืองนั้นเกิดจากสิ่งใด จะเป็นประเด็นที่น่าสนใจอย่างยิ่ง โดย Almond และ Verba ได้สรุปลักษณะและที่มาของวัฒนธรรมทางการเมืองไว้ ดังนี้⁸³

วัฒนธรรมทางการเมืองนั้นคือแบบแผนของความประพฤติของคนในสังคมที่มีต่อระบบการเมืองของประเทศนั้นๆ โดยแบบแผนความประพฤติของคนในสังคมดังกล่าวนั้นนั้นสามารถจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

- แบบแผนความประพฤติเกี่ยวกับการตระหนักรู้ (Cognitive Orientation) คือ ความรู้และความตระหนักรู้เกี่ยวกับระบบการเมืองในประเทศที่ตนอยู่อาศัย ซึ่งเป็นเสมือนปัจจัยนำเข้าไปที่จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่สอง นั่นคือ
- แบบแผนความประพฤติเกี่ยวกับความรู้สึก (Affective Orientation) คือ ผลจากความรู้และความตระหนักรู้ในระบบการเมือง ซึ่งถูกแปรเปลี่ยนมาเป็นความรู้สึกที่มีต่อระบบการเมืองนั้นๆ และจะถูกส่งต่อไปยังลักษณะที่สาม นั่นคือ
- แบบแผนเกี่ยวกับการประเมินค่า (Evaluate Orientation) คือ การที่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ตัดสินใจว่าตนจะมีทำอย่างไรต่อระบบการเมือง

คุณลักษณะเช่นนี้โดยรวมแล้วคือแบบแผนของความประพฤติของคนที่มีต่อระบบการเมืองหนึ่งๆ คือ รับรู้ความเป็นไปของบริบททางการเมืองในประเทศของตน นำความรู้สึกที่ตนมีเข้าไปจับเพื่อพิจารณาระบบการเมืองตามข้อมูลที่ได้ตระหนักรู้ และในที่สุดนำไปสู่กระบวนการประเมินค่าและตัดสินใจว่าตนจะมีทำอย่างไรต่อระบบการเมือง

โดยข้อมูลที่ถูกนำมาใช้พิจารณาในแบบแผนทั้งสามข้างต้นนั้นมีที่มาจากปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้⁸⁴

1. ระบบการเมือง (System as General Object) คำว่าระบบการเมืองในที่นี้ หมายถึง ระบบการเมืองทั้งระบบ คือ การไล่ตรวจสอบมาตั้งแต่ประวัติการก่อตั้งชาติ

⁸³ Ibid, pp. 14 - 15

⁸⁴ Ibid

ประวัติศาสตร์ในเรื่องของความเข้มแข็งและอ่อนแอ รูปแบบการปกครอง ความมั่นคงของระบบการเมือง การทำหน้าที่ขององค์กรต่างๆทางการเมือง ปรัชญาการเมืองที่ใช้ในการปกครองประเทศ ไปจนถึงความรู้สึกชาตินิยม

2. ปัจจัยนำเข้า (Input Object) โดยส่วนใหญ่แล้วคือการพิจารณาการนำเข้าความต้องการของประชาชนภายในประเทศไปสู่ระบบการเมือง ซึ่งในที่นี้อาจวัดจากปริมาณในการนำเข้าความต้องการดังกล่าวผ่านกระบวนการต่างๆของรัฐหรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ
3. ปัจจัยส่งออก (Output Object) คือการพิจารณาผลลัพธ์อันเกิดจากการกระทำต่างๆขององค์กรทางการเมือง หรือผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินนโยบาย การบังคับใช้กฎหมายภายใต้ระบบสถาบันการเมืองหนึ่ง
4. ปัจจัยเกี่ยวกับตนเอง (Self as Object) ในส่วนนี้คือการกำหนดแบบแผนเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองผ่านตัวตนของบุคคลคนหนึ่งซึ่งอาศัยอยู่ภายใต้ระบบการเมือง การกำหนดตนเองเป็นวัตถุประสงค์ในการก่อให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมือง นั่นคือการประเมินถึงบทบาทของตนเองต่อการเมือง จริยธรรมหรือความเชื่อส่วนบุคคลที่มีต่อระบบการเมือง ซึ่งรวมถึงการประเมินศักยภาพของตนเองเมื่อต้องเผชิญหน้า (vis a vis) กับสถานการณ์หนึ่งในทางการเมือง

สิ่งเหล่านี้คือวัตถุประสงค์ที่จะถูกนำไปสู่กระบวนการพิจารณาของปัจเจกชนหรือกลุ่มบุคคลเพื่อกำหนดท่าทีหรือแบบแผนการประพฤติปฏิบัติในทางการเมืองของเขา ซึ่งสิ่งที่ถูกผลิตออกมาในท้ายที่สุดคือวัฒนธรรมทางการเมืองอันมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อการเลือกรูปแบบในการปกครองประเทศ จนถึงการกำหนดกฎหมายต่างๆอันมีผลต่อการจัดสรรโครงสร้างอำนาจหรือสัมพันธภาพเชิงอำนาจระหว่างรัฐและปัจเจกชน เนื่องจากหากระบบการเมืองหรือระบบกฎหมายที่เป็นอยู่มีลักษณะไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองของคนในประเทศแล้ว ผลที่ตามมาคือความล้มเหลวของการปกครองหรือการปรับใช้กฎหมายนั่นเอง

2.2.4 ประเภทของวัฒนธรรมทางการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมืองตามแนวคิดของ Almond และ Verba นั้นคือการสะท้อนแนวทางหรือแบบแผนการปฏิบัติของบุคคลในสังคมหนึ่งๆที่มีต่อระบบการเมือง โดยอาศัยการประเมินการ

แสดงออกของบุคคลต่อปัจจัยต่างๆ ซึ่งประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองตามแนวคิดของ Almond และ Verba นั้น มีดังต่อไปนี้⁸⁵

2.2.4.1 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบค้ำแคบ (The Parochial Political Culture)

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบค้ำแคบ มักพบมากในสังคมชนเผ่าหรือสังคมหมู่บ้านดั้งเดิมซึ่งระบบการเมืองยังไม่ก่อตัวซับซ้อนมากนัก ระบบการเมืองในลักษณะนี้คือการปกครองระหว่างหัวหน้าเผ่า หัวหน้าหมู่บ้าน หรือหมอผีประจำหมู่บ้านต่อคนที่อยู่ในหมู่บ้านหนึ่ง บุคคลที่อาศัยอยู่ในวัฒนธรรมทางการเมืองนี้มักจะไม่มีความรู้สึกใดๆว่าระบบการเมืองจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตน⁸⁶ ลักษณะของคนที่ขาดการรับรู้ หรือขาดการเข้าใจในระบบการเมืองเช่นนี้แทบจะไม่สามารถพบเห็นได้แล้วในสังคมปัจจุบัน

2.2.4.2 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร์ฟ้า (The Subject Political Culture)

วัฒนธรรมทางการเมืองมักปรากฏในสังคมที่ผู้คนได้รับรู้เรื่องราวเกี่ยวกับโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองต่างๆอย่างทั่วถึง ผู้คนในสังคมมีความตระหนักรู้เกี่ยวกับแนวทางนโยบายในการบริหารประเทศ ซึ่งมากพอที่จะประเมินความรู้สึกเบื้องต้นของคนที่ติดต่อสถาบันทางการเมือง อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือความเชื่อว่าตัวตนของตนเองนั้นสามารถขับเคลื่อนระบบการเมืองได้เป็นสิ่งที่มึนน้อย หรือแทบจะไม่มีเลย ดังนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองประเภทนี้คือวัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมที่มีความสลับซับซ้อนแต่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในทางการเมือง ในการก่อสร้างสถาบันทางการเมืองนั้นมักจะกำหนดบทบาทในการทำความเข้าใจกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้บังคับกับคนในสังคม มากกว่าที่จะสร้างความตระหนักรู้ถึงบทบาททางการเมืองให้กับประชาชน⁸⁷

⁸⁵ ชื่อประเภทของวัฒนธรรมทางการเมือง ผู้เขียนนำมาจากหนังสือ การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา (2543) ของ ศาสตราจารย์ ดร. สมบัติ อึ้งราชธัญวงศ์

⁸⁶ Verba, G. A. A. a. S., *The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nation*, pp. 16 -17

⁸⁷ Ibid pp. 17 - 18

วัฒนธรรมทางการเมืองประเภทนี้มักจะปรากฏอยู่ในสังคมของรัฐที่เพิ่งก่อตั้งขึ้นใหม่ โดยมักเกิดกับกลุ่มชนซึ่งเป็นชนชั้นกลาง มีรายได้มากพอและมีความรู้ในระบบการเมืองระดับหนึ่ง แต่มีความเชื่อว่าอำนาจรัฐนั้นเป็นของผู้ปกครองและประชาชนมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น⁸⁸

2.2.4.3 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (The Participant Political Culture)

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมคือลักษณะของสังคมซึ่งประชาชนในสังคมตระหนักรู้ถึงโครงสร้างของระบบทางการเมืองในประเทศของตน และเข้าไปมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนโครงสร้างดังกล่าว คือมีส่วนร่วมในการป้อนความต้องการของตนเข้าสู่ระบบการเมือง และในขณะเดียวกันก็มีส่วนในการขับเคลื่อนนโยบาย หรือตรวจสอบการกระทำต่างๆของรัฐ การปฏิบัติตนของประชาชนในสังคมนี้จะมีลักษณะของนักกิจกรรม (Activist) นั่นคือประชาชนมักจะมีส่วนสำคัญในการตัดสินใจว่ารัฐควรจะทำหรือไม่ดำเนินการในเรื่องใดๆ⁸⁹

วัฒนธรรมทางการเมืองประเภทนี้มักจะปรากฏอยู่ในประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศที่ใช้ระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างมั่นคงแล้วเป็นระยะเวลาพอสมควร เนื่องจากประชาชนมักจะตระหนักว่าตนเองคือเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง⁹⁰ ทั้งนี้ การตระหนักรู้ถึงบทบาทในทางการเมืองของตนจะมีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่เมื่อเกิดการตระหนักรู้ถึงคุณค่าของผู้อื่นในทางการเมืองอันเท่าเทียมกัน ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมและการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนบนพื้นฐานของเหตุผล การเคารพความแตกต่าง อันจะนำไปสู่การตัดสินใจทางการเมืองของรัฐที่มีประสิทธิภาพ

⁸⁸ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง : แนวคิดและการพัฒนา (กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2543), หน้า.307

⁸⁹ Gabriel A. Almond and Sidney Verba, The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nation.p. 18

⁹⁰ อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 84

2.2.4.4 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบผสม

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบผสม (Mixed Political Culture) คือสิ่งที่ Almond และ Verba นำเสนอขึ้นผ่านแนวคิดที่ว่า ในสังคมหนึ่งๆ นั้นแทบจะไม่สามารถพบเห็นการคงอยู่ของ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบใดแบบหนึ่งที่น่าเสนอมาข้างต้นแต่เพียงลำพัง โดยส่วนมากแล้วสังคม มักจะมีวัฒนธรรมทางการเมืองมากกว่าสองแบบขึ้นไปผสมผสานกันอยู่ ซึ่งในกรณีนี้ ถูกนำเสนอ ออกมาเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบผสมใน 4 ลักษณะ ดังนี้⁹¹

2.2.4.4.1 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบผสมไพร่ฟ้า (The Parochial-Subject Culture)

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบผสมไพร่ฟ้า (The Parochial-Subject Culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่พบมากในสภาพของชุมชนดั้งเดิม หรือชนเผ่าต่างๆ ที่พัฒนา สังคมของตนเป็นสังคมที่มีความสลับซับซ้อนขึ้น มีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางและใช้การปกครอง จากส่วนกลางไปยังแต่ละพื้นที่ ในสังคมนี้ จะมีส่วนผสมระหว่างประชาชนที่ไม่มีการตอบสนองต่อ ระบบการปกครอง กับประชาชนที่ยอมรับอำนาจของผู้ปกครองในศูนย์กลางแห่งอำนาจ แต่ก็มองไม่ เห็นความสัมพันธ์ระหว่างตนกับระบบการปกครองในลักษณะที่ตนเองมีอำนาจมากพอที่จะขับเคลื่อน การปกครองหรือเสนอความต้องการใดๆ ได้

วัฒนธรรมทางการเมืองประเภทนี้ โดยมากแล้วเป็นผลกระทบจากการ เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากการคงอยู่ของสังคมแบบพื้นฐานไม่ได้มีผู้ปกครองที่ชัดเจน ไปเป็นการปกครองซึ่งซับซ้อนและมีการจัดรูปแบบการปกครอง (จากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับ แคบไปสู่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า) ณ พื้นที่ศูนย์กลางของอาณาจักรนั่นเอง

⁹¹ Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nation*, p. 22 - 26

2.2.4.4.2 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมมีส่วนร่วม (The Subject-Participant Political Culture)

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมมีส่วนร่วม (The Subject-Participant Culture) คือลักษณะของสังคมการเมืองซึ่งการเปลี่ยนผ่านวัฒนธรรมทางการเมืองจากแบบค้ำแคบมาเป็นแบบไพร่ฟ้าด้วยความเรียบร้อย และเมื่อถึงจุดที่ประชาชนเริ่มมีความรู้สึกไม่พอใจต่อนโยบายรัฐ หรือต้องการที่จะนำเสนอความเห็นของตนผ่านการมีส่วนร่วมในรัฐอย่างเต็มที่ การเปลี่ยนผ่านวัฒนธรรมทางการเมืองย่อมเกิดขึ้นอีกครั้ง ซึ่งการเปลี่ยนผ่านในกรณีนี้ คือการเปลี่ยนผ่านจากวัฒนธรรมทางการเมืองซึ่งประชาชนในสังคมตระหนักถึงโครงสร้างในการปกครองระดับหนึ่ง (แบบไพร่ฟ้า) มาสู่การจัดโครงสร้างการปกครองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนผ่านนี้อาจยังไม่มีแรงกระตุ้นมากพอที่จะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่รู้ว่าตนมีความสามารถที่จะขับเคลื่อนระบบการเมืองได้ด้วยตนเอง ดังนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองจึงเป็นการผสมผสานกันระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าและวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม ซึ่งในระยะแรกอาจมีความไม่มั่นคงในระบบการเมือง แต่หากการมีส่วนร่วมของประชาชนพัฒนามาถึงจุดที่อยู่ตัว ย่อมมีโอกาสที่จะทำให้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองหลักของสังคมได้

2.2.4.4.3 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบค้ำแคบผสมมีส่วนร่วม (The Parochial - Participation Culture)

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบค้ำแคบผสมมีส่วนร่วม (The Parochial - Participation Culture) คือลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มักปรากฏขึ้นภายหลังจากความพยายามเปลี่ยนผ่านระบอบการปกครองในรัฐที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบค้ำแคบมาเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม ซึ่งมักเกิดขึ้นในชาติกำเนิดใหม่ (Emerging Nation) โดยลักษณะของผู้ที่ดำรงอยู่ในวัฒนธรรมทางการเมืองประเภทนี้ คือผู้ที่เดิมเคยมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบค้ำแคบ ไม่สนใจที่จะมีปฏิสัมพันธ์ใดๆในทางการเมือง แต่ในขณะเดียวกันก็มีความพยายามจากผู้ปกครองที่จะผลักดันวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเข้ามาในวิถีชีวิต ผลกระทบจากการเปลี่ยนผ่านวัฒนธรรมทางการเมืองสองประเภทที่แตกต่างกันสุดขีด

คือการที่รูปแบบการปกครองจะกว้างไปมาระหว่างการปกครองแบบเผด็จการและการปกครองแบบประชาธิปไตย

2.2.4.4 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง (The Civic Political Culture)

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง (Civic Culture) คือวัฒนธรรมทางการเมืองภายใต้รูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมซึ่ง Almond และ Verba เชื่อว่าเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ส่งผลดีต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองนี้ประชาชนจะมีความกระตือรือร้นและสนใจเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งความสนใจดังกล่าวจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุและผล มีการตัดสินใจปัญหาโดยการไตร่ตรองอย่างรอบคอบ⁹² แนวคิดนี้คือลักษณะผสมของการที่มองว่าคนในสังคมนั้นจะเป็นพลเมืองที่มีความกระตือรือร้นประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งคือเป็นพลเมืองที่มีเหตุผลและคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ซึ่งดูจะมีลักษณะเป็นพลเมืองในอุดมคติมากกว่าที่จะพบได้ในความเป็นจริง

ประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองที่กล่าวมาทั้งหมดนี้คือการแบ่งประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองโดยอาศัยการสังเกตความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนว่าอยู่ในระดับใด อย่างไรก็ตามภายใต้รูปแบบการปกครองที่แตกต่างกัน เราอาจจำแนกวัฒนธรรมทางการเมืองหรือวัฒนธรรมย่อยๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อหรือมีอิทธิพลต่อการปกครองได้ในรูปแบบต่างๆดังจะได้อธิบายต่อไป

2.2.5 ประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองแบ่งตามรูปแบบการปกครอง

วัฒนธรรมทางการเมืองตามแนวคิดของ Almond และ Verba เป็นแนวคิดที่จำแนกวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นประเภทต่างๆ โดยอาศัยการวัดแนวโน้มความรู้สึกนึกคิดที่คนในประเทศมีต่อระบบการเมืองต่างๆ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเฉพาะระบบการเมืองสองระบบหลัก นั่นคือระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และระบบประชาธิปไตย จะพบว่าวัฒนธรรมทางการเมืองในสองระบบนี้ถูกกำหนดหรือถูกสร้างขึ้นจากวัฒนธรรมทางการเมืองหรือหลักการย่อยๆหลายรูปแบบซึ่งอาจอธิบายได้ดังต่อไปนี้

⁹² ชยกร แก้วมาก, "การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย,"

2.2.5.1 วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือวัฒนธรรมทางการเมืองที่ปรากฏอยู่ในการปกครองที่มีชื่อว่า “การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์” เป็นการปกครองที่ก่อตั้งขึ้นโดยการนำเอาแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ มาสนับสนุนให้อำนาจการปกครองผูกติดอยู่กับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หากจะกล่าวในเบื้องต้น การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นเป็นการปกครองที่ซับซ้อนในระดับหนึ่ง คือการปกครองที่มักปรากฏขึ้นก่อนที่จะมีการก่อตัวของรัฐสมัยใหม่ อำนาจในการปกครองรวมศูนย์อยู่ที่กษัตริย์หรือผู้ปกครองคนใดคนหนึ่ง เป็นระบบการเมืองซึ่งอาจจัดอยู่ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (Subject Political Culture) โดยวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นประกอบขึ้นจากวัฒนธรรมทางการเมืองย่อยๆ ดังนี้

2.2.5.1.1 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมคือวัฒนธรรมทางการเมืองรูปแบบหนึ่งซึ่งการจะทำความเข้าใจเรื่องนี้ได้จะต้องเข้าใจความหมายของคำว่า “อำนาจ” ในที่นี้ก่อน โดยคำว่าอำนาจ (Power) เป็นคำที่มีความหมายในเชิงสังคมศาสตร์ที่สื่อถึงสมรรถภาพในความสัมพันธ์ของมนุษย์ อันเกิดขึ้นจากการตัดสินใจและมีผลต่อความสัมพันธ์ทางสังคมมนุษย์⁹³ ส่วนคำว่า “นิยม” นั้นหากพิจารณาความหมายโดยทั่วไปภายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานจะมีการให้ความหมายไว้ว่า “การชมชอบ หรือการยอมรับนับถือ”⁹⁴

จากความหมายข้างต้นเราอาจแยกพิจารณาได้เป็นสองส่วน ในส่วนของคำว่าอำนาจ ซึ่งความหมายหมายถึงสมรรถภาพในความสัมพันธ์ของมนุษย์ซึ่งเกิดจากการตัดสินใจและส่งผลต่อความสัมพันธ์ทางสังคม ในแง่นี้อำนาจจึงหมายถึงความสามารถหรืออิทธิพลของมนุษย์ผู้หนึ่งที่มีเหนือสังคม ในลักษณะที่การตัดสินใจหรือการกระทำใดๆ ของเขาอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับสังคมได้ ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่าภายใต้คำว่าอำนาจนั้นอาจแยกตัวแสดงออกได้เป็นสองส่วน ส่วนแรกคือส่วนของผู้ที่มีอิทธิพลเหนือผู้อื่น และอีกส่วนหนึ่งคือผู้ที่อยู่ใต้อิทธิพลดังกล่าว ซึ่งเมื่อรวมเข้ากับ

⁹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 72

⁹⁴ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2540

ข้อพิจารณาในส่วนที่สองที่ว่า คำว่านิยามหมายถึงการชมชอบหรือการยอมรับนับถือแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า อำนาจนิยมจึงอาจอธิบายได้ว่าเป็นลักษณะของการที่ผู้ที่ตกอยู่ใต้อิทธิพลของผู้หนึ่งผู้ใดนั้นยินยอม ยอมรับ หรือชมชอบลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าวซึ่งส่งผลต่อการดำเนินชีวิตของเขา

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองใน ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าประเภทหนึ่ง ซึ่งประชาชน ทั้งหลายล้วนตระหนักถึงระบบการเมืองที่อยู่เหนือตนขึ้นไป ในขณะเดียวกันประชาชนก็ต้องยอมรับ ด้วยว่า การปกครองประเทศนั้นเป็นสิทธิขาดของชนชั้นปกครอง อำนาจทั้งหลายในการปกครอง (อำนาจอธิปไตย) ล้วนเป็นอำนาจของกษัตริย์หรือผู้ปกครองทั้งสิ้น กฎเกณฑ์หรือนโยบายใดๆที่ กำหนดขึ้นในรัฐที่ปกครองภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมล้วนเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนด โดยผู้ปกครองเบื้องบนมาสู่ประชาชนเบื้องล่าง

ในระบอบการปกครองประเภทนี้ ประชาชนจะถูกปลูกฝังให้เชื่อฟังอำนาจ ของผู้ปกครองโดยการแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการเชื่อฟังคำสั่งของผู้ปกครอง ใน ขณะเดียวกัน ระบบนี้จะทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพึ่งพาผู้มีอำนาจหรือชนชั้น ปกครองเพื่อให้ตนสามารถดำรงอยู่ได้ในสังคม เชื่อถือเรื่องบุญคุณระหว่างบุคคล ในท้ายที่สุดแล้วเป็น รูปแบบที่ส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินาสวามิภักดิ์

2.2.5.1.2 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินาสวามิภักดิ์

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudalism) เป็นรูปแบบ ของการปกครองรูปแบบหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นในภูมิภาคยุโรปในยุคกลาง คำว่า Feudal เป็นคำที่มีความหมายตรงกับถ้อยคำในภาษาอังกฤษนั้นคือคำว่า Fee หรือ Fief ซึ่งหมายความถึงที่ดินจำนวน หนึ่งที่ผู้คนได้รับอนุญาตให้ทำกินจากเจ้าของที่ดินซึ่งเป็นผู้มีอำนาจ โดยให้ความเคารพเชื่อฟังและรับ ใช้เป็นการตอบแทน⁹⁵ ซึ่งหากพิจารณาเชิงความหมาย เราจะเห็นว่าความหมายของศักดินาสวามิภักดิ์ นั้นดูจะเป็นเรื่องทั่วไปที่เกิดขึ้นได้ระหว่างผู้ให้ประโยชน์และผู้ขอเข้ามาใช้ประโยชน์ อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ถูกนำมาใช้เป็นหลักในการปกครองในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 5 จนถึง คริสต์ศตวรรษที่ 17 ซึ่ง

⁹⁵ ชยกร แก้วมาก, "การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย," หน้า. 74

เป็นช่วงยุคกลางหรือยุคมืดของยุโรป โดยศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับระบบศักดินาสวามิภักดิ์ไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้⁹⁶

ณ เวลานั้น สภาพสังคมของยุโรปเป็นสังคมที่ไม่มีการรวมศูนย์อำนาจขุนนางหรือผู้มีอำนาจทั้งหลายต่างแย่งกันขึ้นเป็นกษัตริย์ในพื้นที่ต่างๆ เกิดการรบพุ่งแย่งชิงดินแดนโดยทั่ว ทำให้ ณ เวลานั้น สิ่งล้ำค่าที่สุดในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจคือที่ดินอันเป็นรากฐานของเกษตรกรรมและการผลิตงานฝีมือ ดังนั้นผู้ที่ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมากจึงมีอำนาจมากที่สุดในสังคมลักษณะเช่นนี้ถูกนำมาผูกกับระบบการปกครองโดยการจัดลำดับขั้นชั้นของผู้ปกครองผ่านปริมาณการถือครองที่ดิน โดยกษัตริย์ถือว่าเป็นผู้ที่ถือครองที่ดินมากที่สุด นอกนั้นคือขุนนางที่มีศักดิ์ฐานะลดหลั่นกันมาตามปริมาณการถือครองที่ดิน

ระบบการถือครองที่ดินเช่นนี้ได้ชื่อว่าเป็นระบบศักดินาสวามิภักดิ์ เนื่องจากแนวคิดของการใช้ที่ดินในการปกครอง กษัตริย์ผู้เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดภายในอาณาจักรหนึ่งๆจะมอบที่ดินที่ตนมีให้กับขุนนาง แลกกับการสาบานตนหรือสวามิภักดิ์ว่าจะจงรักภักดีและรับใช้กษัตริย์ โดยระดับของขุนนางและผู้ปกครองในส่วนต่างๆย่อมแตกต่างกันไปตามแต่จำนวนที่ดินที่กษัตริย์มอบให้ ขุนนางนั้นจะนำที่ดินดังกล่าวไปให้เกษตรกรหรือคนธรรมดาซึ่งประกอบอาชีพในการเพาะปลูกและผลิตงานฝีมือเข้าใช้พื้นที่เพื่อประกอบอาชีพและดำรงชีวิต โดยที่บรรดาขุนนางจะให้การรับรองความปลอดภัยและคุ้มครองการดำรงชีพ แลกกับการที่บุคคลเหล่านั้นจะต้องแสดงความจงรักภักดีต่อขุนนางผู้เป็นเจ้าของที่ดิน รวมถึงการยอมที่จะเข้ามารับใช้เมื่อมีการร้องขอ

ระบบศักดินานั้นเดิมถูกใช้โดยหวังที่จะสร้างความมั่นคงทางอำนาจให้กับกษัตริย์ กล่าวคือกษัตริย์ยอมสูญเสียที่ดินแลกกับความจงรักภักดี แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วระบบศักดินากลับก่อให้เกิดการถ่วงโอนความมั่งคั่งไปยังขุนนางระดับล่าง เปิดโอกาสให้มีการสั่งสมกำลังพลและอิทธิพลอำนาจออกไปจากกษัตริย์ ซึ่งทำให้เกิดความระส่ำระสายในสังคมจากการตั้งตนเป็นใหญ่ของขุนนางต่างๆ ในท้ายที่สุดความไม่สงบนี้ทำให้ระบบศักดินาสวามิภักดิ์สูญสลายไปในตอนท้าย

⁹⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า. 19 -23

หากพูดในเชิงความสัมพันธ์หรือสัมพันธ์ภาพเชิงอำนาจระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง เราจะเห็นได้ว่าระบบศักดินาสวามิภักดิ์ก่อให้เกิดการแบ่งแยกชนชั้นทางสังคมที่ชัดเจน ผู้ปกครองเป็นผู้ที่จัดสรรที่ดินทำกินให้กับผู้ถูกปกครอง ให้การคุ้มครองความปลอดภัยตราบเท่าที่ผู้ถูกปกครองยังคงยินยอมที่จะสวามิภักดิ์ และให้การตอบแทนเป็นปัจจัยสิ่งของต่างๆหรือการใช้แรงงานยามที่จำเป็น ดังนั้นเมื่อรวมระบบศักดินาสวามิภักดิ์เข้ากับแนวคิดอำนาจนิยม เราจะเห็นกระบวนการที่ปลูกฝังให้เกิดการเคารพชนชั้นที่แบ่งแยกกันระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง ยอมรับอำนาจของผู้ปกครองผ่านแนวคิดอำนาจนิยม และยอมรับการอยู่ใต้อำนาจโดยอาศัยระบบศักดินาสวามิภักดิ์ในการดำรงชีวิตให้ และในท้ายที่สุด นำไปสู่วัฒนธรรมของการยอมรับการอุปถัมภ์ค้ำชูซึ่งกันและกันต่อไป

2.2.5.1.3 ระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) เป็นรูปแบบของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นโดยมีรากฐานมาจากระบบศักดินาสวามิภักดิ์ หากมองย้อนกลับไปยังส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบศักดินาสวามิภักดิ์ เราจะพบว่าระบบศักดินาสวามิภักดิ์ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเรียกว่าผู้อุปถัมภ์ (Patron) ซึ่งเป็นบุคคลที่มีอำนาจหรือมีสถานะทางสังคมสูงกว่า กับอีกฝ่ายหนึ่งคือผู้รับการอุปถัมภ์ (Client) ที่มีสถานะทางสังคมต่ำกว่า และมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการคุ้มครองหรือได้รับการช่วยเหลือบางประการจากผู้อุปถัมภ์ในลักษณะของการกระทำต่างตอบแทนที่ฝ่ายผู้รับการอุปถัมภ์ไม่สามารถให้การตอบแทนได้หมดและก่อให้เกิดความผูกพันในลักษณะของบุญคุณขึ้น ลักษณะเช่นนี้เรียกว่าความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (Patron – Client Relationship)⁹⁷

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ได้ถูกนิยามความหมายไว้โดย James C. Scott ไว้ว่า “ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ คือความสัมพันธ์แบบแลกเปลี่ยนกันระหว่างสองบทบาท (หรือสองคนที่มิบทบาทต่างกัน) เกี่ยวข้องกับมิตรภาพเชิงกลไก (Instrumental Friendship) โดยคนที่มีสถานะภาพทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า เรียกว่าผู้อุปถัมภ์ (Patron) ใช้อิทธิพลและทรัพยากรที่มีเพื่อปกป้องคุ้มครองและหรือให้ประโยชน์แก่ผู้ที่มีสถานะภาพต่ำกว่า (Client – ผู้ได้รับการอุปถัมภ์) ส่วนผู้

⁹⁷ เวียงรัฐ เนติโพธิ์, หีบบัตรกับบุญคุณ (กรุงเทพฯ: ศูนย์อาเซียนศึกษา วิทยาลัยนานาชาติ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558), หน้า. 14 -15

ที่มีสถานภาพต่ำกว่าก็ตอบแทนด้วยการให้การสนับสนุนความช่วยเหลือ รวมทั้งการรับใช้ต่อผู้
อุปถัมภ์”⁹⁸

จากคำนิยามดังกล่าวเราสามารถอธิบายลักษณะของความสัมพันธ์ในระบบ
อุปถัมภ์ได้ดังนี้⁹⁹

1) ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตั้งแต่สอง
ฝ่ายขึ้นไปซึ่งมีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน การเข้าสู่ระบบอุปถัมภ์ยอมทำให้
ฝ่ายที่มีสถานะต่ำกว่าไม่สามารถให้การตอบแทนผู้อุปถัมภ์ได้อย่างเต็มที่ สิ่งซึ่งคงอยู่จากความสัมพันธ์
ดังกล่าว นั่นคือความรู้สึกเป็นบุญคุณอันนำไปสู่ลักษณะที่สอง นั่นคือ

2) ผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์จะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกัน ผูกไว้ด้วย
บุญคุณและมักใช้สรรพนามแทนตัวประดุจญาติมิตรหรือพี่น้อง

3) ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้เป็นความสัมพันธ์ที่ยืดหยุ่น ความต้องการหรือ
ลักษณะการแลกเปลี่ยนนั้นไม่ตายตัวและเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา นั่นทำให้ลักษณะความสัมพันธ์
เชิงอุปถัมภ์นั้นจะคงอยู่ได้ตราบเท่าที่ต่างฝ่ายต่างพึงพอใจในผลประโยชน์ที่ตนได้รับตอบแทน

ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ดังที่กล่าวมานี้ เป็นความสัมพันธ์ที่หากพูดกัน
ตามตรงแล้วสนับสนุนการสร้างฐานอำนาจของขุนนางมากกว่ากษัตริย์ เนื่องจากขุนนางหรือผู้ปกครอง
ระดับที่ต่ำกว่ากษัตริย์นั้นมีโอกาสที่จะเข้าถึงทรัพยากร ตลอดจนสร้างบุญคุณกับประชาชนในระดับ
ล่างได้มากกว่ากษัตริย์

ระบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นั้นหล่อเลี้ยงการคงอยู่ของระบบชนชั้น
ด้วยการสร้างบุญคุณระหว่างบุคคลที่ถือครองทรัพยากรมากกับบุคคลที่ไม่มีโอกาสในการเข้าถึง
ทรัพยากร ซึ่งหากพูดอย่างตรงไปตรงมาแล้ว ผู้ที่ถือครองทรัพยากรมากย่อมเป็นผู้ที่มีอำนาจมากใน
สังคม ดังนั้นแนวคิดของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่สร้างบุญคุณระหว่างผู้มีอำนาจมากในสังคมกับ
คนทั่วไปนั้น ย่อมก่อให้เกิดการยอมรับในการคงอยู่ของอำนาจดังกล่าว และเกิดการตอกย้ำบทบาท

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16 -17

ของการเป็นผู้ให้และผู้รับ ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมานี้ล้วนส่งเสริมลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม

2.2.5.1.4 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม

แนวคิดวัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม (Charismatic) เป็นแนวคิดที่ถูกนำเสนอผ่านรูปแบบการอธิบายความชอบธรรมในอำนาจของผู้ปกครองโดย มักซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักคิดนักปรัชญาชาวเยอรมัน

เวเบอร์เชื่อว่าแนวคิดเกี่ยวกับความชอบธรรมของผู้ใช้อำนาจในรัฐ เมือง หรือนครหนึ่งๆนั้น อาจจำแนกได้เป็นสามรูปแบบ คือความชอบธรรมที่ตั้งอยู่บนเหตุผล (Rational Grounds), ความชอบธรรมที่ตั้งอยู่บนจารีตประเพณี (Traditional Grounds), และความชอบธรรมที่ตั้งอยู่บนฐานของบารมี (Charismatic Grounds) โดยเฉพาะในส่วนของความชอบธรรมอันตั้งอยู่บนฐานของบารมีตามแนวคิดบารมีนิยมนี้ คือการอธิบายว่าการที่ผู้อยู่ใต้ปกครองเชื่อฟังคำสั่งหรือยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ปกครองนั้นไม่ได้มีความชอบธรรมตั้งอยู่บนฐานของแนวคิดแห่งเหตุและผลเหมือนดังกฎหมายในปัจจุบัน หรือตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปฏิบัติสืบทอดกันมาตามประเพณีเช่นการสืบทอดอำนาจทางสายเลือด แต่ความชอบธรรมทางอำนาจนั้นเกิดขึ้นได้เพราะคุณสมบัติส่วนตัวของผู้ปกครอง กล่าวคือ ผู้ปกครองมีคุณลักษณะบางประการที่ทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองนั้นชื่นชอบและยอมทำตามอำนาจ เช่น มีบุญบารมี มีความกล้าหาญ มีจริยธรรม ตลอดจนมีความเสียสละหรือมีอำนาจพิเศษต่างๆ ซึ่งการที่ผู้นำจะได้รับความชอบธรรมทางอำนาจในลักษณะดังกล่าวเขาจำเป็นที่จะต้องแสดงถึงบารมีของตนให้เป็นที่ยอมรับ¹⁰⁰

แนวคิดบารมีนิยมเป็นข้อเสนอที่ยืนยันว่าอำนาจนั้นผูกติดอยู่กับตัวบุคคล ผ่านการแสดงออกซึ่งคุณลักษณะบางประการที่มีผลให้ผู้อยู่ใต้ปกครองยอมรับในความชอบธรรมของอำนาจดังกล่าว ผู้ปกครองอาจเป็นผู้ปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ดีหรือเป็นผู้นำเผด็จการที่ยอมรับได้ トラบเท่าที่ผู้อยู่ใต้ปกครองพร้อมใจที่จะยอมรับการกระทำที่ผู้มีอำนาจแสดงออกมา เมื่อเป็นเช่นนี้

การณียภาส ภู่งยุทธิ์, "แนวคิดอำนาจเชิงบารมีของเวเบอร์สู่แนวคิดเรื่อง อำนาจของชาวและผู้มีบารมี(?) ของการเมืองไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย พ.ศ. ๒๕๔๐" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 10 ตุลาคม 2559. แหล่งที่มา: <http://chiangmai.academia.edu/karanyapaspooyongyut/Papers>¹⁰⁰

การกระทำที่ประชาชนจะยอมรับหรือไม่ยอมรับนั้นย่อมมีได้หลายลักษณะ เช่น เป็นการกระทำที่แสดงออกถึงคุณงามความดี หรือในหลายๆครั้งอาจเป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจเหนือ ในหลายๆครั้งแนวคิดบารมีนิยมจึงเป็นแนวคิดที่ถูกใช้เพื่อส่งเสริมให้เกิดการสั่งสมอำนาจ อิทธิพล ส่งเสริมให้ผู้มีอำนาจนั้นบริหารจัดการอำนาจเพื่อสนองตอบความต้องการบางประการของประชาชน ไม่ใช่เพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน แต่เพื่อความมั่นคงในอำนาจของตัวผู้ปกครองเอง

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือวัฒนธรรมทางการเมืองภายใต้การปกครองในระบอบกษัตริย์นั้นมีลักษณะของการกำหนดความสัมพันธ์ที่แบ่งแยกชนชั้นชัดเจน ประชาชนเป็นเพียงผู้รับการคุ้มครองจากเจ้านายหรือกษัตริย์ ซึ่งลักษณะของการแบ่งแยกชนชั้นปกครองเช่นนี้ถูกยอมรับผ่านปัจจัยของการจัดโครงสร้างสังคมแบบศักดินา ซึ่งเรียกร้องให้ประชาชนผู้ไม่มีอำนาจเข้าไปสยบสวามิภักดิ์ต่อผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า ด้วยอำนาจที่เหนือกว่านี้ ผู้มีอำนาจย่อมแสดงออกซึ่งอำนาจไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่ออำนาจของเขาเอง ในแง่หนึ่งคือการแสดงออกซึ่งการอุปถัมภ์ค้ำชูผู้อยู่ใต้ปกครองได้ ไม่ใช่เพื่อยกฐานะความเป็นอยู่แต่เพื่อแสดงให้เห็นถึงบารมีของตนว่าสามารถให้การคุ้มครองผู้อยู่ใต้ปกครอง ซึ่งในสภาพสังคมที่มีการแบ่งแยกชนชั้นเช่นนี้ ย่อมเป็นการง่ายที่จะทำให้ผู้ถูกปกครองยอมรับและหลงใหลในอำนาจซึ่งสามารถคุ้มครองตนเองได้โดยไม่ต้องไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง

2.2.5.2 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ภายใต้หลักการสำคัญทางกฎหมายมหาชน

วัฒนธรรมทางการเมืองตามที่กล่าวมาแล้วว่ามีความหมายถึงแบบแผนหรือความประพฤติที่คนในสังคมหนึ่งๆมีต่อระบบการเมืองภายในสังคมของตน ซึ่งส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างประชาชนกับผู้ปกครอง ภายใต้นิยามนี้ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยจึงหมายถึงถึงถึงลักษณะ แบบแผน ความประพฤติ ของคนหรือประชาชนซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีต่อระบบการเมืองภายในสังคมของตน อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะอธิบายถึงการแบ่งแยกประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ผู้เขียนใครขออธิบายถึงหลักการสำคัญบางประการ ที่ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบใด ก็ถือเป็นหัวใจสำคัญหรือหลักการขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดที่พึงมีในรัฐซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2.2.5.2.1 หลักการสำคัญทางกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

หลักการที่จะกล่าวต่อไปนี้ คือหลักการพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งในฐานะใดในหน่วยงานของรัฐ จะเป็นตัวเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ หรือเป็นประชาชนทั่วไปจะต้องตระหนักถึงหรืออย่างน้อยจะต้องเป็นคุณค่าที่ถูกรับรู้ไว้เป็นเป้าหมายในฐานะของสิ่งที่ต้องสร้างให้เกิดขึ้นได้ในสังคม โดยประกอบไปด้วยหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) หลักปัจเจกชนนิยม

ในการอธิบายหลักปัจเจกชนนิยม อาจแยกอธิบายได้เป็นสองส่วน ดังนี้

ส่วนแรก หลักปัจเจกชนนิยม (Individualism) ในฐานะของหลักการที่ยืนยันในคุณค่าและความเท่าเทียมกันระหว่างปัจเจกบุคคล เป็นแนวคิดที่แสดงให้เห็นถึงการมีคุณค่าในตัวเองของมนุษย์แต่ละคน และคุณค่าเหล่านี้ทำให้มนุษย์ทั้งหลายมีความเท่าเทียมกัน โดยลักษณะแนวคิดเช่นนี้สามารถสืบย้อนไปได้จนถึงสมัยกรีกโบราณ และไล่ลำดับขึ้นไปจนถึงแนวคิดว่าด้วยปรัชญาการเมืองสมัยใหม่ เช่น แนวคิดของโซเครตีส เพลโต และอริสโตเติล ซึ่งมีจุดยืนร่วมกันประการหนึ่งว่ามนุษย์นั้นสามารถเข้าถึงแบบแผนอันเป็นสากลได้ด้วยความสามารถของตนเอง นั่นทำให้มนุษย์มีคุณค่าโดยเท่าเทียมกัน, แนวคิดของนักบวชในศาสนาคริสต์ที่เชื่อว่ามนุษย์นั้นมีความเท่าเทียมกันเพราะพระเจ้าเป็นผู้สร้างมนุษย์ เรื่อยไปจนถึงแนวคิดของนักปรัชญาสมัยใหม่เช่น อิมมานูเอล คานท์ (Immanuel Kant) ซึ่งยืนยันว่ามนุษย์ทั้งหลายล้วนเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีเหตุผลและมีจุดมุ่งหมายในตัวของตัวเอง จึงไม่มีผู้ใดสมควรถูกปฏิบัติในฐานะที่เป็นเครื่องมือนำไปสู่ความสำเร็จของผู้อื่น¹⁰¹

แนวคิดปัจเจกชนนิยมจึงเป็นแนวคิดที่แต่ละคนนั้นเป็นผู้ที่มีคุณค่าในตนเอง อุดมไปด้วยเหตุผล และความสามารถในการที่จะตัดสินใจในเรื่องต่างๆได้ด้วยตนเอง การพูดถึงคุณค่าความเป็นมนุษย์ในแง่นี้จึงพูดถึงคุณค่าของมนุษย์ในความสามารถที่จะตัดสินใจเพื่อพัฒนาศักยภาพของตนเองได้ตามความต้องการของตน ความต้องการเช่นนี้ล้วนมีลักษณะเฉพาะตามแต่วิถี

¹⁰¹ Michael J. Sandel, *ความยุติธรรม*, สฤณี อาชวานันทกุล, ผู้แปล, (กรุงเทพฯ: Open Worlds, 2554), หน้า.148-151

ชีวิตของมนุษย์แต่ละคนซึ่งแตกต่างจากผู้อื่น¹⁰² ทำให้โดยหลักการแล้ว ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดสามารถใช้อำนาจของตนไปบีบบังคับบุคคลอื่นได้ เพราะทุกคนต่างเท่าเทียมกัน

Frederic Douglass อดีตทาสและนักต่อสู้เพื่อเสรีภาพเชื้อสายแอฟริกัน-อเมริกัน ได้เขียนบทความซึ่งสามารถแสดงถึงสาระและใจความสำคัญของแนวคิดปัจเจกชนนิยมไว้ได้อย่างครอบคลุมและยอดเยี่ยม ผู้เขียนขอยกบางส่วนของบทความดังกล่าวมากล่าวถึงไว้ ณ ที่นี้ ในฐานะถ้อยแถลงซึ่งแสดงออกถึงคุณค่าของปัจเจกชนแต่ละคนได้อย่างเยี่ยมยอดที่สุด¹⁰³

“ฉันคือตัวของฉันเองและคุณก็คือตัวของคุณเอง เราต่างเป็นคนสองคนซึ่งแตกต่างแต่เท่าเทียมกัน

คุณเป็นสิ่งที่ฉันก็เป็นสิ่งนั้น คุณเป็นมนุษย์ฉันก็เป็นมนุษย์เช่นเดียวกัน

พระเจ้าสร้างเราทั้งคู่ให้เหมือนกัน และทรงแยกเราออกจากกัน

โดยธรรมชาติแล้ว ไม่ว่าคุณและฉัน เราต่างไม่มีพันธะใดๆต่อกัน

ธรรมชาติไม่ได้สร้างให้การดำรงอยู่ของคุณผูกอยู่กับฉัน ซึ่งเป็นเช่นนั้นแม้ในทางกลับกัน

ฉันไม่สามารถเดินได้ด้วยขาของคุณ และคุณย่อมไม่สามารถเดินได้ด้วยขาของฉัน

¹⁰² จรัญ โฆษณานันท์, *สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน* (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2556), หน้า. 92 - 93

¹⁰³ Letter to Thomas Auld, September 3, 1848, in *Frederick Douglass: Selected Speeches and Writings* (Chicago: Lawrence Hill Books, 1999) . Also available online at <http://www.yale.edu/glc/archive/1121.htm>, “I am myself; you are yourself; we are two distinct persons, equal persons. What you are, I am. You are a man, and so am I. God created both, and made us separate beings. I am not by nature bound to you, or you to me. Nature does not make your existence depend upon me, or mine to depend upon yours. I cannot walk upon your legs, or you upon mine. I cannot breathe for you, or you for me; I must breathe for myself, and you for yourself. We are distinct persons, and are each equally provided with faculties necessary to our individual existence. In leaving you, I took nothing but what belonged to me, and in no way lessened your means for obtaining an honest living. Your faculties remained yours, and mine became useful to their rightful owner”

ฉันไม่สามารถหายใจเพื่อคุณ และคุณย่อมไม่สามารถหายใจเพื่อฉันได้ด้วยกัน

เราต่างถูกแยกออกจากกัน และเราทั้งคู่ต่างเท่าเทียมกัน

เราได้รับสิ่งซึ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของเราเช่นเดียวกัน

เมื่อครั้งที่เราแยกออกจากกัน ฉันไม่ได้เอาสิ่งใดไปจากคุณนอกจากสิ่งที่เป็นของฉันแต่กำเนิด

การแยกจากกันเช่นนี้ไม่ทำให้คุณสูญเสียความหมายของการดำรงชีวิตอย่างซื่อสัตย์และทรงเกียรติ
สติปัญญาทั้งหลายยังคงเป็นของคุณ และฉันย่อมมีสิทธิเต็มที่จะใช้และเป็นเจ้าของสิ่งซึ่งเป็นของฉัน”

ส่วนที่สอง หลักปัจเจกชนนิยมซึ่งถูกใช้ในการอธิบายการก่อตั้ง

รัฐ เป็นการนำเอาแนวคิดปัจเจกชนนิยมมาเป็นพื้นฐานหนึ่งในการอธิบายการกำเนิดขึ้นของรัฐ ซึ่งนักคิดสายสัญญาประชาคมตั้งแต่ฮ็อบส์ไปจนถึงรุสโซเป็นผู้ริเริ่ม กล่าวคือ เป็นการยืนยันสภาพธรรมชาติของมนุษย์ ว่ามนุษย์นั้นเป็นตัวตนซึ่งอยู่อย่างอิสระตามธรรมชาติ เป็นผู้ควบคุมชีวิตและการตัดสินใจของตนเอง แต่เนื่องจากปัญหาบางประการทำให้การดำรงอยู่โดยธรรมชาติของปัจเจกชนแต่ละคนนั้นไม่ปลอดภัยและไม่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิต ปัจเจกชนทั้งหลายจึงเข้ามารวมตัวเป็นสังคมและก่อตั้งรัฐขึ้นพร้อมให้อำนาจบางประการในการควบคุมสังคมแก่รัฐ ภายใต้แนวคิดปัจเจกชนนิยม การรวมตัวเข้ามาเป็นรัฐนั้นไม่ใช่การกระทำเพื่อการลบล้างคุณค่าตลอดจนเสรีภาพของปัจเจกแต่ละคน แต่เพื่อคุ้มครองความเป็นอิสระและคุณค่าของตัวเองภายใต้กฎเกณฑ์ของสังคมแบบประชาธิปไตย เป็นการสร้างอำนาจในการปกครองขึ้นมาใหม่ภายใต้ส่วนประกอบของปัจเจกชนแต่ละคน ซึ่งนำไปสู่การกำหนดหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการใดๆเพื่อคุ้มครองคุณค่าของปัจเจกชนนั่นเอง¹⁰⁴

ปัจเจกชนนิยมนั้นจึงมีสองลักษณะของมุมมอง มุมมองแรกปัจเจกชนนิยมยืนยันถึงคุณค่าของปัจเจกแต่ละคนในตัวของตัวเอง เชิดชูคุณค่าอันเท่าเทียมกันของมนุษย์แต่ละคน และในอีกมุมหนึ่งคือกรอบของการกำหนดวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งรัฐเพื่อคุ้มครองคุณค่าในชีวิตและรับประกันการใช้ชีวิตของปัจเจกชนแต่ละคนในสังคม

¹⁰⁴ นอร์แบร์โต บ็อบบีโอ, เสรีนิยมกับประชาธิปไตย, เกษียร เตชะพีระ, ผู้แปล, (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2558), หน้า. 55-60

หลักปัจเจกชนนิยมจึงส่งผลต่อวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในสองลักษณะ ลักษณะแรกในคือการที่ประชาชนทั้งหลายจะต้องตระหนักถึงคุณค่าของตนเองและคุณค่าอันเท่าเทียมกันของผู้อื่น ไม่ใช่แค่ในฐานะปัจเจกที่มีคุณค่า แต่ในฐานะของผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐส่วนหนึ่ง แนวคิดเช่นนี้ก่อให้เกิดการตระหนักรู้ถึงบทบาทในทางการเมืองการปกครองว่าโดยแท้จริงแล้วปัจเจกชนทั้งหลายไม่ใช่เป็นเพียงผู้ถูกปกครอง แต่เป็นผู้ที่มีพลังและอำนาจมากพอที่จะขับเคลื่อนระบบการเมืองได้ด้วยตนเอง

ในส่วนของรัฐ ปัจเจกชนนิยมเรียกร้องให้รัฐดำเนินวัตถุประสงค์ใดๆลงบนพื้นฐานของการคุ้มครองคุณค่าของปัจเจกชนแต่ละคน การคุ้มครองความสงบสุขในชีวิตร่างกาย ตลอดจนคุ้มครองเสรีภาพของปัจเจกชน เป็นสิ่งที่รัฐพึงต้องตระหนักถึง วัฒนธรรมทางการเมืองซึ่งเจือไปด้วยหลักปัจเจกชนนิยมจะทำให้รัฐและผู้ปกครองตระหนักถึงบทบาทและความสำคัญของปัจเจกชนในฐานะขององค์ประกอบหนึ่งของผู้ถือครองอำนาจรัฐ

2) หลักสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สิทธิและเสรีภาพ เป็นคำที่มีลักษณะเป็นพลวัต และมีการพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับคำสองคำดังกล่าวอย่างไม่หยุดนิ่ง มีการให้ความหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพซึ่งมีลักษณะที่เข้าใจง่ายคือ¹⁰⁵ “สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นที่จะปฏิบัติต่อผู้ทรงสิทธิ กล่าวคือ ผู้ทรงสิทธิมีความสามารถที่จะเรียกร้องต่อผู้อื่นเพื่อให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในทางหนึ่งทางใดเพื่อให้การใช้สิทธิของผู้ทรงสิทธิสัมฤทธิ์ผล ส่วนอีกคำหนึ่ง “เสรีภาพ” หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามความประสงค์ของตนเอง” ดังนั้น เสรีภาพย่อมทำให้บุคคลสามารถใช้ชีวิตของตนได้ตามใจปรารถนาโดยไม่มีอยู่ภายใต้การครอบงำหรือแทรกแซงจากบุคคลอื่น ทั้งนี้ เสรีภาพนั้นก่อให้เกิดหน้าที่เช่นเดียวกัน แต่เป็นหน้าที่ที่มีลักษณะแตกต่างจากหน้าที่อันเกิดจากสิทธิ กล่าวคือ หน้าที่ของบุคคลอื่นที่มีต่อเสรีภาพของบุคคลหนึ่งๆนั้น คือหน้าที่ที่จะต้องไม่แทรกแซงหรือครอบงำการใช้เสรีภาพของผู้ทรงสิทธิในเสรีภาพ

¹⁰⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558), หน้า. 50-53

จนทำให้ผู้ทรงสิทธิในเสรีภาพไม่สามารถใช้เสรีภาพได้โดยอิสระ อาจกล่าวได้ว่า เสรีภาพนั้นก่อให้เกิดหน้าที่ในเชิงลบแก่ผู้อื่น ขณะที่สิทธิก่อให้เกิดหน้าที่ในเชิงบวกต่อผู้อื่น ดังนั้น ทั้งสิทธิและเสรีภาพจึงเป็นคำซึ่งแสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์สองทาง

จากความหมายข้างต้น เราสามารถทราบถึงลักษณะบางประการที่แตกต่างกันของสิทธิและเสรีภาพได้ กล่าวคือ สิทธิ โดยเนื้อแท้แล้วเป็นสิ่งที่ระบบกฎหมายสร้างขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือเพื่อคุ้มครองวัตถุประสงค์แห่งสิทธิอื่นๆ เช่น สิทธิในเนื้อตัวร่างกายย่อมถูกสร้างขึ้นเพื่อคุ้มครองเนื้อตัวร่างกายของปัจเจกชน หากกล่าวโดยทั่วไป สิทธิย่อมก่อตัวขึ้นรอบวัตถุประสงค์ปัจเจกชน เห็นว่ามีคุณค่าต่อการดำรงชีวิตและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง ในทางกลับกัน เสรีภาพเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์อยู่แล้วโดยธรรมชาติ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นพร้อมกับความเป็นมนุษย์นั้นคือการกำหนดตนเองภายในขอบเขตที่ตนเห็นว่าเหมาะสม

จากคำอธิบายข้างต้น เป็นที่ชัดเจนว่ามนุษย์รวมเข้ามาเป็นรัฐแล้วรัฐได้ตรากฎหมายขึ้นเพื่อรองรับสิทธิของมนุษย์ในการที่จะทำให้มนุษย์ได้รับการคุ้มครองในชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินของตน ในขณะที่เดียวกันมนุษย์ถูกจำกัดเสรีภาพบางประการเพื่อคุ้มครองไม่ให้มีการใช้เสรีภาพตามธรรมชาติไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้หนึ่งผู้ใด

การผูกโยงเอาคำอธิบายของแนวคิดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพเข้ากับลักษณะของรัฐที่ดีที่สุดนั้นคือแนวคิดของนักคิดสายสัญญาประชาคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จอห์น ล็อก ซึ่งได้นิยามลักษณะตลอดจนที่มาของแนวคิดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพโดยผูกเข้ากับแนวคิดปัจเจกชนนิยม และกล่าววามมนุษย์ในฐานะสิ่งมีชีวิตที่มีคุณค่าและมีความเท่าเทียมกันนั้นย่อมเกิดมาพร้อมอภิสิทธิ (Privilege) บางประการซึ่งเรียกว่าสิทธิธรรมชาติ กล่าวคือ เนื่องจากมนุษย์ทุกคนนั้นมีความเสมอภาคกันมาตั้งแต่เกิด ทำให้ไม่มีผู้ใดสามารถทำอันตรายผู้อื่นในด้านชีวิต สุขภาพ อิสรภาพ ตลอดจนทรัพย์สินได้ ล็อกเชื่อว่ามนุษย์โดยดั้งเดิมนั้นสามารถแสดงออกซึ่งอภิสิทธิดังกล่าวได้โดยปราศจากการควบคุมจากผู้ใด (เสรีภาพ) ซึ่งสิ่งเหล่านี้เรียกว่าสิทธิธรรมชาติซึ่งติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด โดยสิทธินี้มนุษย์แสดงออกผ่านทางกรหวงกันไม่ให้ผู้ใดเข้ามาแทรกแซงชีวิตประจำวันของปัจเจกชนนั้นๆ¹⁰⁶

¹⁰⁶ จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน, หน้า.112

แนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของสื่อถูกพัฒนาเป็นรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตัวสื่อเองได้ผูกแนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิธรรมชาติเข้ากับทฤษฎีสัญญาประชาชน ความคิดเช่นนี้ทำให้ทฤษฎีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้นนั้นกลายเป็นแนวคิดที่ตอกย้ำให้ผู้แทนประชาชนเข้าใจได้ว่า อำนาจในการบังคับเหนือสิทธิและเสรีภาพที่ตนได้รับจากประชาชนไปนั้นเป็นการได้ไปแบบมีเงื่อนไข กล่าวคือรัฐบาลจะต้องปกครองประชาชนภายใต้วัตถุประสงค์ของการคุ้มครองสิทธิธรรมชาติของประชาชนเท่านั้น หากใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงจุดนี้ รัฐบาลย่อมถูกถอดถอนหรือโค่นล้มได้โดยประชาชน

แนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพในฐานะส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบในสองลักษณะเช่นเดียวกับแนวคิดปัจเจกชนนิยม กล่าวคือ ในลักษณะของผลกระทบที่เกิดแก่ประชาชนด้วยตนเอง สิทธิเสรีภาพก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ชัดเจนของคุณค่าอันละเมิดไม่ได้ระหว่างบุคคล คุณค่าในแบบปัจเจกชนนิยมถูกกำหนดรูปร่างที่ชัดเจนผ่านการรับรองสิทธิและการกำหนดกรอบแห่งเสรีภาพ ส่วนในลักษณะของผลกระทบที่เกิดต่อรัฐนั้นหรือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกชนภายในรัฐนั้น แนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพเรียกร้องให้รัฐคุ้มครองเอกสิทธิตามธรรมชาติของปัจเจกชน และควบคุมไม่ให้มีการใช้สิทธิดังกล่าวในลักษณะที่เกินขอบเขตจนอาจละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งในขณะเดียวกัน การดำรงอยู่ของรัฐย่อมถูกย้ำเตือนว่าจะต้องดำรงอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของการรับรอง คุ้มครอง ตลอดจนส่งเสริมการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งและถือครองอำนาจอธิปไตย ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนจึงไม่ได้อยู่ในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน ดังเช่นผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง แต่อยู่ในลักษณะที่เท่าเทียมกันระหว่างผู้มอบอำนาจให้แก่รัฐและผู้กระทำการเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้ก่อตั้ง

3) หลักนิติรัฐ

หลักปัจเจกชนนิยมก่อให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับการตระหนักถึงคุณค่าของมนุษย์แต่ละคน ว่ามนุษย์นั้นล้วนมีคุณค่าในตัวเองอย่างเท่าเทียมกัน นำมาสู่การแสดงออกซึ่งสิทธิและเสรีภาพซึ่งไม่อาจถูกจำกัดได้เว้นแต่จะเป็นการกระทำโดยรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพส่วนรวม คำถามที่สำคัญคือจะมีอะไรเป็นหลักประกันว่ารัฐจะไม่ละเมิดความสัมพันธ์ดังกล่าวเพื่อตอบปัญหานี้เองแนวคิดที่ว่าด้วยนิติรัฐจึงได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณา

นิติรัฐ (Rechtsstaat) เป็นคำในภาษาเยอรมันซึ่งเกิดจากการรวมกันของคำว่า Recht อันแปลว่ากฎหมาย และ Staat ซึ่งแปลว่ารัฐ หลักนิติรัฐนั้นเป็นหลักการเฉพาะซึ่งเกิดขึ้นในประเทศเยอรมันเป็นที่แรกและไม่สามารถหาคำแปลในภาษาอื่นซึ่งตรงหรือสอดคล้องกับความหมายเดิมอย่างชัดเจนได้ อย่างไรก็ตาม หลักคิดเกี่ยวกับเรื่องนิติรัฐนั้นอยู่ที่ความประสงค์ที่จะจำกัดไม่ให้ผู้ปกครองรัฐสามารถใช้อำนาจได้โดยอำเภอใจ ทุกคนจะต้องเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย รวมถึงจะต้องทราบถึงสภาพบังคับและผลแห่งการบังคับของกฎหมายต่าง ๆ¹⁰⁷

นิติรัฐนั้นประกอบไปด้วยองค์ประกอบสองส่วนสำคัญ ส่วนแรกนั้นเรียกว่าองค์ประกอบของนิติรัฐในทางรูปแบบ โดยองค์ประกอบของนิติรัฐในทางรูปแบบนั้นประกอบไปด้วยหลักการย่อยๆ ที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อจัดรูปแบบการทำงานขององคาพยพต่างๆ ภายในรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจ ที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้มีผู้หนึ่งผู้ใดถือครองสิทธิในการควบคุมสังคมผ่านการใช้อำนาจอธิปไตยไว้แต่เพียงผู้เดียว จะต้องมีการหลายองค์กรเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยในแต่ละรูปแบบร่วมกันเพื่อคานและดุลอำนาจกัน, หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ เป็นหลักการที่เรียกร้องให้การกระทำใดๆ ของหน่วยงานรัฐนั้นจะต้องมีความผูกพันต่อหลักกฎหมาย โดยการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะต้องวางอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ และการกระทำของฝ่ายบริหาร (ฝ่ายปกครอง) จะต้องผูกพันต่อกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น, หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่และศาล เป็นหลักการที่กำหนดให้รัฐต้องสร้างกระบวนการที่จะทำให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายสามารถต่อสู้เพื่อป้องกันสิทธิของตนภายใต้กระบวนการของรัฐได้อย่างเต็มที่และเป็นธรรม รวมถึงการกำหนดให้ประชาชนสามารถฟ้องร้ององค์กรของรัฐได้เมื่อองค์กรเหล่านั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตน และหลักการสุดท้าย คือหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม คือการสร้างกระบวนการในการพิจารณาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างรอบคอบที่สุด และสร้างกระบวนการที่มี

¹⁰⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, หน้า. 160

ประสิทธิภาพที่สุดให้การทำงานด้านการยุติธรรมรวมถึงกำหนดผลผูกพันเด็ดขาดของคำพิพากษาไว้เพื่อความมั่นคงในระบบกฎหมาย¹⁰⁸

ส่วนที่สองคือ **องค์ประกอบของนิติรัฐในทางเนื้อหา** คือหลักการที่สร้างข้อเรียกร้องไปถึงเนื้อหาในการกระทำของหน่วยงานต่างๆของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ หลักนิติรัฐนั้นเรียกร้องให้มีการสร้างหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยกำหนดให้การตรากฎหมายใดๆขึ้นมาเพื่อบังคับใช้กับประชาชนนั้นจะต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่จะให้ประชาชนเข้าใจได้ และสามารถคาดการณ์ถึงผลที่อาจเกิดขึ้นกับตนหากปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย, การตรากฎหมายขึ้นโดยให้มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่บุคคลในทางอาญาไม่สามารถทำได้โดยเด็ดขาด ส่วนในกรณีอื่นนั้น การจะตรากฎหมายให้มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่บุคคลนั้นจะทำได้หรือไม่ย่อมต้องคำนึงถึงความไว้เนื้อเชื่อใจที่ประชาชนมีต่อระบบกฎหมาย ตลอดจนความคาดหวังในการได้รับความคุ้มครองจากระบบกฎหมายของบุคคลประกอบกันด้วย, นิติรัฐยังเรียกร้องให้รัฐประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสองลักษณะ ลักษณะแรกคือสิทธิที่ปัจเจกชนสามารถไต่สวนกับรัฐไม่ให้รัฐเข้ามาก้าวล่วงในแดนแห่งสิทธิของตนได้อันเป็นลักษณะของการป้องกันตนจากรัฐ (สิทธิในชีวิต, ร่างกาย และทรัพย์สิน เป็นต้น) และในอีกลักษณะหนึ่งคือสิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐกระทำการใดๆเพื่อตนเพื่อให้เป็นไปตามสิทธินั้น (สิทธิในการรักษาพยาบาล, สิทธิในการศึกษา เป็นต้น) ซึ่งสิทธิเหล่านี้ล้วนผูกพันต่อรัฐในลักษณะที่ต้องปฏิบัติตาม และในท้ายที่สุดคือการเรียกร้องให้การกระทำใดๆของรัฐนั้นจะต้องตั้งอยู่บนความสมควรแก่เหตุ คือรัฐไม่สามารถดำเนินการใดๆก็ได้ตามอำเภอใจเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่รัฐต้องการ แต่จะต้องคำนึงด้วยว่าการจะดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์หนึ่งๆนั้น สามารถใช้วิธีการใดได้บ้าง วิธีการใดจะกระทบต่อปัจเจกชนน้อยที่สุด และการกระทำที่จะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนนั้นจะต้องกระทำลงโดยคำนึงว่าประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับกลับมานั้นมีมากกว่าสิทธิของปัจเจกชนที่โดนกระทบหรือไม่ ทั้งนี้ การกระทำใดๆของรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคด้วย¹⁰⁹

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 166-167

¹⁰⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 179-181

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าความสำคัญของนิติรัฐต่อวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยคือการที่นิติรัฐทำให้หลักปัจเจกชนนิยมตลอดจนหลักสิทธิและเสรีภาพกลายเป็นหลักที่จับต้องได้ เกิดการรับรองหลักการเหล่านั้นผ่านการจัดรูปแบบขององค์กรรัฐตลอดจนการกำหนดเนื้อหาในการกระทำขององค์กรรัฐ ซึ่งนั่นทำให้นอกจากจะเป็นการสร้างหลักประกันในการใช้ชีวิตของปัจเจกชนแล้ว ยังเป็นการย้ำเตือนให้รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเองทราบได้ถึงวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งรัฐว่าแท้จริงแล้ว รัฐคือสิ่งที่ถูกก่อสร้างขึ้นเพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน เพื่อให้ปัจเจกชนสามารถดำรงตนอยู่ได้อย่างมีคุณค่ามากที่สุดนั่นเอง

4) หลักเสียงข้างมากและหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อย

แนวคิดที่ว่าด้วยหลักเสียงข้างมากและหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อย ถือเป็นหลักการสำคัญในการดำเนินกิจกรรมใดๆของรัฐสมัยใหม่ หลักเสียงข้างมากคือหลักการที่เกิดจากการยอมรับธรรมชาติของรัฐซึ่งเต็มไปด้วยปัจเจกชนที่หลากหลาย การตัดสินใจดำเนินการใดๆภายในรัฐที่ประกอบขึ้นจากคนจำนวนมากนั้นไม่สามารถทำได้โดยหวังให้เกิดฉันทามติทางการเมืองเนื่องจากปัจเจกชนแต่ละคนย่อมมีเจตจำนงที่เป็นเอกภาพและมีความต้องการส่วนตัวที่แตกต่างกัน ดังนั้นการเอาหลักเสียงข้างมากมาใช้คือการอนุโลมหาข้อยุติของการถกเถียงโดยอาศัยแนวทางที่คนส่วนใหญ่เห็นด้วยมากที่สุดมาขับเคลื่อนประเทศ ตัวอย่างของการนำหลักเสียงข้างมากมาใช้เช่น การเลือกตั้ง การพิจารณาข้อกฎหมายในรัฐสภา การทำประชามติ

ในส่วนของหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อย เป็นหลักการที่มาควบคู่กับหลักเสียงข้างมากในเชิงที่เป็นหลักการเติมเต็มให้หลักเสียงข้างมากสมบูรณ์ หลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยคือชื่อของกลุ่มหลักการต่างๆที่ถูกเรียกร่องให้นำมาใช้เพื่อไม่ให้เกิดการใช้เสียงข้างมากในเชิงที่เป็นเผด็จการหรือลู่แก่อำนาจ หลักคุ้มครองเสียงข้างน้อยประกอบด้วยหลักการรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น, เสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร, เสรีภาพในการชุมนุม และเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม ซึ่งเรียกร่องให้การจำกัดการแสดงความคิดเห็นในนามของเสียงข้างมากไม่สามารถกระทำได้ ประชาธิปไตยที่ดีจะต้องเกิดจากการถกเถียงของทุกฝ่ายเพื่อให้ได้ความเห็นที่ดีที่สุดและนำไปสู่การเลือกโดยเสียงส่วนใหญ่ ในแง่นี้หมายความว่าแม้แต่เสียงที่เล็กที่สุดในสังคมก็ต้องมีโอกาสพูดเพื่อแสดงความคิดเห็นของตนต่อสาธารณะ ตลอดจนรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมหรือพรรคการเมืองเพื่อนำเสนอความเห็นของตนอย่างมีพลัง พื้นฐานของแนวคิดเช่นนี้นำไปสู่การสนับสนุนหลักความเสมอภาค

โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสมอภาคในโอกาสที่จะแสดงความเห็นและนำเสนอความเห็นของพรรคการเมืองต่างๆ ในฐานะของปัจจัยสำคัญที่เป็นเครื่องมือหล่อหลอมความเห็นของฝ่ายเสียงข้างน้อยด้วย¹¹⁰

หลักการเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐในสองระดับ ระดับแรกคือในระหว่างการทำกิจกรรมใดๆ ในช่วงชั้นเดียวกัน เช่น ประชาชนต่อประชาชน หรือหน่วยงานของรัฐต่อหน่วยงานของรัฐ จะต้องกระทำลงไปโดยเคารพความแตกต่างและรับฟังทุกความเห็นของคนในสังคม รวมถึงในท้ายที่สุดแล้วจำต้องเคารพการตัดสินใจของเสียงส่วนใหญ่ เช่นเดียวกันเมื่อพิจารณาในระดับที่สองคือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน เราจะเห็นว่าถึงที่สุดแล้วสิ่งที่สามารถขับเคลื่อนรัฐได้คือเสียงส่วนใหญ่ผ่านการเลือกตั้งหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง แต่รัฐก็ต้องคำนึงถึงคนในสังคมที่ไม่ได้เป็นเสียงส่วนใหญ่ด้วย นั่นหมายความว่ารัฐจะกระทำการใดๆ อันเป็นการจำกัดเสรีภาพของผู้ที่ไม่เห็นด้วยไม่ได้ หลักเสียงส่วนใหญ่และหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยนั้นทำให้การปกครองแบบประชาธิปไตยกลายเป็นรูปแบบการปกครองที่ขับเคลื่อนประเทศไปข้างหน้า โดยพยายามที่จะไม่ทิ้งผู้ใดไว้ข้างหลังนั่นเอง

5) หลักความเสมอภาค

โดยทั่วไปแล้ว หลักความเสมอภาคคือหลักการสำคัญประการหนึ่งภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นบนพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตยที่เน้นให้ความสำคัญกับตัวปัจเจกชนที่มีคุณค่าอย่างเท่าเทียมกันตามแนวคิดของหลักปัจเจกชนนิยม (Individualism) ซึ่งโดยพื้นฐานของหลักความเสมอภาคแล้วเรียกร้องให้รัฐดำเนินการปฏิบัติต่อประชาชนภายในรัฐของตนโดยอาศัยหลักการสำคัญคือ “ต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกัน”¹¹¹

จากประโยคที่กล่าวมาข้างต้น หากเรานำบุคคลที่มีลักษณะเหมือนกันมาเปรียบเทียบกัน เช่น บุคคลที่กระทำความผิดในทางอาญารฐานใดฐานหนึ่งเหมือนกัน มีพฤติการณ์และลักษณะเหตุแวดล้อมต่างๆ เหมือนกันแล้ว แม้จะมีเหตุปัจจัยอื่นๆ เช่น พื้นฐาน

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 214

¹¹¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "หลักความเสมอภาค" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=657>

ครอบครัว หรือฐานะทางสังคมที่แตกต่างกัน แต่จะเอาข้อแตกต่างดังกล่าวมาพิจารณาให้บุคคลสองคนนั้นได้รับโทษทางอาญาที่แตกต่างกันไม่ได้ เนื่องจากสาระสำคัญอยู่ที่ว่าบุคคลทั้งสองนั้นกระทำ ความผิดอาญาเหมือนกัน ดังนั้นจึงจะต้องได้รับโทษที่เหมือนกัน การกระทำใดๆที่มีแนวโน้มฝ่าฝืน ลักษณะเช่นนี้ย่อมถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดแย้งกับหลักความเสมอภาคอย่างชัดเจน¹¹²

อย่างไรก็ตาม แม้หลักความเสมอภาคจะบอกให้เราปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันให้แตกต่างกันก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวยังคงไว้ซึ่งข้อยกเว้นบางประการ ได้แก่ การยกเว้นหลักความเสมอภาคในกรณีการเลือกปฏิบัติเพื่อผลประโยชน์มหาชน คือการกระทำบางประการที่เป็นการขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาคเพื่อคงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ และการเลือกปฏิบัติเพื่อจัดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่เพื่อส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้เสรีภาพของตนให้เท่าเทียมกันกับบุคคลอื่น¹¹³ ดังนั้น ภายใต้หลักการเช่นนี้การเข้าถึงสิทธิในทางสังคมบางประการ เช่นโอกาสในการศึกษา หรือการเข้าถึงบริการสาธารณะ หลักความเสมอภาคนอกจากจะกำหนดหลักการปฏิบัติพื้นฐานตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังเรียกร้องให้รัฐกระทำการใดๆเพื่อให้ปัจเจกชนแต่ละคนสามารถเข้าถึงการใช้เสรีภาพตามที่กฎหมายรับรองได้อย่างเต็มที่ด้วย (ภายใต้ขอบเขตความสามารถของรัฐ) นั้นหมายถึงว่าจะต้องไม่มีผู้ใดถูกจำกัดสิทธิทางการศึกษาเพราะเหตุแห่งความพิการไปจนถึงไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้เพราะเหตุเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่า ในแง่มุมหนึ่งนั้นหลักความเสมอภาคหมายถึงความเสมอภาคในการเข้าถึงโอกาสทางสังคมอย่างเท่าเทียมกันด้วย¹¹⁴

หลักความเสมอภาคนั้นสามารถถูกตีความละเอียดไปยังแง่มุมต่างๆของรัฐได้อย่างกว้างขวาง การพิจารณาถึงหลักความเสมอภาคอาจหมายถึงหลักความเสมอภาคทั่วไปตามที่กล่าวไปแล้ว ไปจนถึงความเสมอภาคเฉพาะเรื่องทั้งเสมอภาคในโอกาส, ความเสมอภาคทางสังคม ความเสมอภาคทางกฎหมาย ไปจนถึงความเสมอภาคในทางการเมือง โดยในแง่ของความเสมอภาคในทางการเมืองนั้นถือเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์เล่มนี้โดยตรง ซึ่งหลักความเสมอภาคทางการเมืองนั้นนอกจากจะกำหนดในเบื้องต้นว่ากฎหมายต้องรับรองสิทธิในทางการเมืองของทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันแล้ว รัฐต้องกระทำการต่างๆเพื่อให้ปัจเจกชนภายในรัฐสามารถเข้าถึง

¹¹² ศรัณยู หมั่นทรัพย์, "ความเสมอภาค" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560. แหล่งที่มา: ppd.kpi.ac.th/index.php?name=content&main_id=12&page_id=44

¹¹³ เกริญไกร เจริญธนาวัดน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2558), หน้า. 135-136

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน

การใช้สิทธิในทางการเมือง อันหมายถึงความรวมถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้อย่างเท่าเทียมกันอีกด้วย

6) หลักการคานและดุลอำนาจ

หลักการคานและดุลอำนาจคือสิ่งซึ่งเกิดขึ้นจากแนวคิดของมงเตสกีเอร์ (Montesquieu) ซึ่งได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นแล้วในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดประชาธิปไตยทางอ้อม อันเป็นการนำเสนอแนวคิดของการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนออกเป็นสามฝ่ายด้วยกัน คืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งหลักการคานและดุลอำนาจนั้นคือหลักการพื้นฐานของการจัดองค์กรรัฐที่ใช้อำนาจอธิปไตยในแต่ละประเภทเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลกัน คือไม่ให้มีองค์กรใดผูกอำนาจมากจนใช้อำนาจที่มีละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักการคานและดุลอำนาจนั้น มีหลักการที่อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า ไม่ว่าจะในการจัดองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยนั้นจะจัดหรือให้ความสำคัญกับองค์กรหนึ่งมากกว่าองค์กรอื่น ๆ จะมีลักษณะของอำนาจเหนือองค์กรอื่นหรือไม่ก็ตาม อำนาจดังกล่าวจะต้องไม่ใช่อำนาจเหนือกว่าในลักษณะที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดจนเกินไป อำนาจที่ใช้ในองค์กรหนึ่งย่อมต้องสามารถตรวจสอบได้โดยองค์กรอื่น¹¹⁵ การคานและดุลอำนาจ (Check and Balance) คือหัวใจของหลักการสำคัญที่จะทำให้การใช้อำนาจอธิปไตยโดยองค์กรทั้งสามนั้นไม่มีลักษณะเป็นอำนาจเผด็จการ

หลักการคานและดุลอำนาจนั้นโดยตัวของมันเองไม่ใช่หลักการที่ส่งผลต่อการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐโดยตรง อย่างไรก็ตาม ภายใต้พัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามที่กล่าวไว้ในตอนต้นของบทที่สอง เราจะเห็นว่าแนวคิดในหลักการคานและดุลอำนาจได้ถูกพัฒนาต่อยอดขึ้นไปอีกระดับ ด้วยเหตุที่มีการเรียกร้องความตระหนักถึงการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของปัจเจกบุคคลภายในรัฐ ทำให้แนวคิดว่าด้วยการคานและดุลอำนาจที่จากเดิมเป็นความพยายามในการกระจายองค์กรใช้อำนาจรัฐออกเป็นส่วนๆ ถูกเสริมเติมแต่งด้วยแนวคิดที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

¹¹⁵ ชยกร แก้วมาก, "การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย,"

ผ่านการรับรองสิทธิหลายประการในกฎหมาย เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ หรือข้อกำหนดในกฎหมายที่รัฐจะต้องคอยสอบถามความเห็นของประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการใดๆของรัฐ

จากลักษณะดังกล่าว หลักการคานและดุลอำนาจย่อมทำให้เกิดความตระหนักรู้ในสองส่วน กล่าวคือ โดยตัวของหลักการคานและดุลอำนาจโดยองค์กรของรัฐด้วยกันเองนั้นย่อมทำให้ผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความเกรงที่จะใช้อำนาจจนอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และโดยนัยที่ประชาชนทั้งหลายสามารถเข้ามามีส่วนในการคานและดุลอำนาจของรัฐผ่านความเป็นผู้เฝ้ามองและผู้ตรวจสอบด้วยแล้ว หลักการนี้ย่อมทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้ใช้อำนาจรัฐกับประชาชนอยู่ในระดับที่เท่าเทียมกัน

7) หลักการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ในส่วนที่ว่าด้วยประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีส่วนในกระบวนการต่างๆ คือเข้ามามีส่วนร่วมทั้งในเรื่องของการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจในกระบวนการต่างๆของรัฐ ลักษณะเช่นนี้ถูกพัฒนาขึ้นบนความคิดสมัยใหม่ที่ยอมรับในความหลากหลายของสังคมซึ่งเห็นว่าตัวแทนจากเสียงข้างมากเพียงอย่างเดียวไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการอันหลากหลายของประชาชนแต่ละกลุ่มได้อย่างแท้จริง

หลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นคือการที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ เป็นการยอมรับว่าในที่สุดแล้วอำนาจในการตัดสินใจไม่ควรอยู่ที่กลุ่มคนจำนวนน้อย แต่ควรได้รับการจัดสรรระหว่างประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมและมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม¹¹⁶ โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองอาจแบ่งได้เป็นหลายลักษณะและหลายระดับ จำนวนของประชาชนที่เข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองมักจะแปรผกผันกับผลหรืออิทธิพลของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะต่างๆที่อาจกระทบต่อระบบการเมือง ยกเว้นแต่เพียงกระบวนการออกเสียงประชามติหรือการเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่มีลักษณะ

¹¹⁶ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, หน้า. 20

ของการแปดผกผัน แต่เป็นลักษณะที่สอดคล้องกันคือประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมมากและกระบวนการดังกล่าวมีอิทธิพลต่อระบบการเมืองค่อนข้างมาก

การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนเป็นหลักการที่ถูกเพิ่มเข้ามาเพื่อยกระดับความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐ จากผู้ถูกปกป้องให้ขึ้นมาอยู่ในระดับเดียวหรือใกล้เคียงกับรัฐในฐานะผู้ขับเคลื่อนระบบการเมือง ภายใต้เงื่อนไขของหลักการนี้ ระบบประชาธิปไตยจึงไม่ได้เรียกร้องแคว่วัฒนธรรมของการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน แต่ยังคงเคารพและสร้างให้เกิดวัฒนธรรมของการยอมรับความต้องการของประชาชนผ่านการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย





รูปที่ 1 : ประเภทของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (ความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนประชากรที่เกี่ยวข้องและระดับของการมีส่วนร่วม)¹¹⁷

¹¹⁷ คณิงิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า. 24

8) หลักความอดทนอดกลั้น

หลักความอดทนอดกลั้น (Tolerance) นั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นภายใต้เหตุผลความจำเป็นของรัฐสมัยใหม่ที่มีความเป็นพหุนิยม และในบางหนึ่งเป็นสิ่งที่หนุนเสริมหลักความเสมอภาค หลักการคานและดุลอำนาจรวมถึงหลักการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยแนวคิดของหลักความอดทนอดกลั้นนั้น วางอยู่บนพื้นฐานของการเป็นพหุสังคมในปัจจุบัน ซึ่งความคิดเห็นที่หลากหลายเกี่ยวกับการปกครอง ศีลธรรม ศาสนา ไปจนถึงคุณค่าของความดีและความชั่วของคนในสังคมนั้นมีความแตกต่างกัน¹¹⁸ การปะทะกันของความแตกต่างเหล่านี้แม้จะเป็นการกระทำภายใต้หลักการอื่นๆที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้นย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

หลักความอดทนอดกลั้นนั้นเรียกร้องให้มีการสร้างความอดทนต่อความคิดเห็นในเชิงตรงข้ามกันระหว่างปัจเจกชนในสังคม ไปจนถึงการออกแบบตัวบทกฎหมายเองที่จะต้องสร้างระบบที่ก่อให้เกิดการยอมรับและไม่สร้างความแตกแยกในตัวเอง การตีความแนวคิดที่ว่าด้วยการอดทนอดกลั้นนั้นควรตีความให้กว้างขวางมากที่สุดที่จะเป็นไปได้ เพราะในสังคมประชาธิปไตยที่ส่งเสริมแนวเสรีนิยมนั้น ยังมีการเปิดกว้างในการตีความคำว่าเสรีนิยมมากเพียงใด การนำเอาหลักความอดทนอดกลั้นไปใช้ในเรื่องต่างๆนั้นย่อมที่จะต้องตีความให้กว้างขวางขึ้นตามไปด้วย โดยแนวคิดเกี่ยวกับหลักความอดทนอดกลั้นนี้เองที่จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการประสานความเห็นของคนในสังคมเข้าด้วยกัน¹¹⁹ อันเป็นพื้นฐานหนึ่งของระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยปัจจุบัน

หลักการที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นคือรากฐานของแนวคิดหรือทฤษฎีที่มีชื่อว่า “รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) อันเป็นทฤษฎีที่มีสาระสำคัญคือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐ และสร้างเสถียรภาพตลอดจนประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล แนวคิดนี้คือหลักการพื้นฐานที่รัฐในระบบประชาธิปไตยถูกเรียกร้องให้จำเป็นต้อง

¹¹⁸ Michael Lacewing, "Tolerance, Liberal Democracy and Pluralism

" [Online] Accessed: 2 2 Feburay 2 0 1 7 . Available from: <http://cw.routledge.com/textbooks/alevelphilosophy/data/AS/Tolerance/ToleranceDemocracyPluralism.pdf>

¹¹⁹ Ibid

ให้การรับรองและคุ้มครองภายใต้เป้าหมายเดียวกันนั้นคือการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน¹²⁰ อย่างไรก็ตาม ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองซึ่งแบ่งแยกประเภทโดยอาศัยลักษณะตามความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนอาจจำแนกย่อยลงได้ ดังที่จะกล่าวในหัวข้อต่อไป

2.2.5.2.2 ประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย¹²¹

ประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้คือการแบ่งประเภทของลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในการจัดการกับสถานการณ์หรือปัญหาทางการเมืองต่างๆ โดย Frank Hendriks ได้นำเสนอไว้ในหนังสือ Vital Democracy ดังนี้¹²²

1) วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบปกป้อง (Protectionist Democracy Political Culture)

วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบปกป้อง เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบสาธารณรัฐ (Republicanism) ซึ่งเป็นการนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ในการปกครองรัฐเป็นหลัก คำว่า Protectionist ในที่นี้ สื่อถึงมุมมองที่มีต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าเป็นสิ่งซึ่งจะต้องได้รับการป้องกันอย่างถึงที่สุดไม่ให้เกิดการบุกรุกหรือก้าวร้าวจากผู้อื่นผู้ใด บางครั้งวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบปกป้องอาจรู้จักในชื่อระบบการปกครองแบบ Protective Republicanism

วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบปกป้องนั้นวางอยู่บนรากฐานของสองแนวคิดสำคัญนั้นคือการกำหนดตนเอง (Self – Determination) และการปกป้อง

¹²⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า. 142 -152

¹²¹ ผู้สนใจศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับรายละเอียดของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยประเภทต่างๆ สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากงานเขียนของ Devid Held (Model of Democracy), J.S. Dryzek (Discursive Democracy : Politic, Policy and Political Science) และ R. Nozick (Anarchy, State, and Utopia) เป็นต้น

¹²² Frank Hendriks, Vital Democracy : A Theory of Democracy in Action. pp. 34 - 37

ตนเอง (Self – Protection) คำว่าวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบปกป้องกันนั้นสื่อถึงลักษณะของการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเข้มแข็งโดยประชาชน ประชาชนย่อมมีสิทธิอย่างเต็มที่ที่จะปฏิเสธการแทรกแซงใดๆของรัฐในเสรีภาพของประชาชนโดยที่ประชาชนไม่ยินยอม (No one can be ... subjected to the political power of another with out his own consent) ดังนั้นรัฐที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองในรูปแบบนี้เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองหลักย่อมสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในประเด็นต่างๆให้มากที่สุด และอำนาจตลอดจนนโยบายใดๆที่ออกโดยผู้แทนต้องสามารถถูกตรวจสอบและควบคุมได้เพื่อไม่ให้ละเมิดความต้องการของประชาชน

ในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองซึ่งเรียกร้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนสำคัญในการตัดสินใจเช่นนี้ แน่ใจว่าการหาข้อยุติในประเด็นต่างๆโดยอาศัยเสียงข้างมากเป็นหลักการที่ทุกคนต้องเคารพ วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบปกป้องกันมักปรากฏในระบบการเมืองที่การตัดสินใจใดๆของรัฐกระทำผ่านการออกเสียงของผู้มีสิทธิเลือก (ประชาชน) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบที่ผู้ออกเสียงหรือผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถควบคุมระบบการเมืองได้อย่างเต็มรูปแบบ ลักษณะเช่นนี้คือการปกครองตนเอง (Self-Governance) โดยประชาชนผ่านการลงคะแนนในประเด็นทางการเมืองที่ต้องการจะตัดสินใจ การออกเสียงเช่นนี้ในท้ายที่สุดคือการตัดสินใจโดยอาศัยเสียงข้างมากเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ภายใต้แนวคิดพื้นฐานของการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ประชาธิปไตยแบบปกป้องกันให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของเสียงข้างมาก กล่าวคือ เสียงข้างมากนั้นจะต้องไม่ใช่เสียงข้างมากแบบพื้นฐานที่ฝ่ายใดได้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งยอมชนะไป แต่เสียงข้างมากดังกล่าวจะต้องมีหลักประกันบางประการเพื่อเป็นการรับรองและยืนยันว่าเสียงข้างมากนั้นมีคุณภาพ (Qualitative Majority) ทั้งนี้ รวมไปถึงการสร้างหลักประกันที่จะรับรองว่าสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะได้รับการรับรองและคุ้มครอง

ประเทศที่สะท้อนให้เห็นถึงการคงอยู่ของวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบปกป้องกันได้อย่างชัดเจนนั้นคือประเทศสวิตเซอร์แลนด์ยังคงนำระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ในหลายมลรัฐ รวมถึงการตัดสินใจผลเกี่ยวกับประชามติหรือการเสนอกฎหมายโดยประชาชนผ่านหลัก Double Majority ดังที่ได้อธิบายไว้แล้วก่อนหน้านี้

2) วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบรากหญ้า (Grassroots Democracy Political Culture)

วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบรากหญ้า เป็นคำที่สื่อถึงลักษณะของการกำหนดหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจต่างๆในทางการเมืองจากล่างขึ้นบน (Bottom-Up) กล่าวคือ ในการตัดสินใจประเด็นใดๆในทางการเมืองของผู้แทนประชาชนซึ่งกระทำการในนามของรัฐ ทั้งการออกกฎหมายหรือการกำหนดนโยบายต่างๆ จะต้องกระทำลงโดยรับฟังความเห็นจากประชาชนทุกฝ่ายอย่างรอบด้านเพื่อนำไปสู่การออกนโยบายที่สามารถตอบสนองความต้องการของคนในสังคมได้มากที่สุด

ทั้งนี้ พื้นฐานของแนวคิดที่กลายมาเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบรากหญ้าในปัจจุบัน คือแนวคิดของนักปรัชญาชาวเยอรมัน Jürgen Habermas ซึ่งได้นำเสนอแนวคิดที่จะพัฒนาคุณภาพในการตัดสินใจทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยผ่านการถกแถลงกันของคนในสังคม โดยแนวคิดนี้เชื่อว่าการตัดสินใจทางการเมืองที่มีคุณภาพนั้นจะต้องกระทำลงภายใต้สถานการณ์ที่ความคิดของผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดได้พูดคุยกันอย่างตลกผลึกแล้ว ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนทั้งหลายได้รับหลักประกันในการที่จะสามารถถกแถลงถึงประเด็นทางสังคมต่างๆได้อย่างอิสระและเสรี ปราศจากการแทรกแซงใดๆจากผู้มีอำนาจ รวมถึงทุกฝ่ายจะต้องพูดในฐานะของผู้เท่าเทียมกันในสังคม

ลักษณะเช่นนี้มีความสอดคล้องกับแนวคิดของประชาธิปไตยแบบถกแถลงที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนนั้นแม้จะยังไม่เท่าเทียมกันเพราะในท้ายที่สุดแล้วรัฐย่อมต้องตัดสินใจกระทำการไปในทางใดทางหนึ่ง แต่รัฐก็จะรับฟังความเห็นจากทุกฝ่ายและสร้างหลักประกันให้การดำเนินการใดๆของรัฐเป็นไปได้ด้วยดีที่สุดในท้ายที่สุดภายใต้แนวคิดที่ว่า “ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองทุกคนนั้นย่อมเท่าเทียมกัน และทุกคนย่อมสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้”

3) วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบผู้พิทักษ์ (Guardian Democracy Political Culture)

วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบผู้พิทักษ์เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่สื่อถึงบทบาทของชนชั้นนำหรือผู้ปกครองในการพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพตลอดจนความต้องการของคนในสังคม กล่าวคือ ภายใต้แนวคิดที่ว่า “เรื่องในทางการเมืองนั้นซับซ้อนเกินกว่าที่จะปล่อยให้เป็นเรื่องของประชาชนทั่วไปในการจัดการ” ดังนั้น กระบวนการปกครองรัฐจึงสมควรถูกกระทำโดยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษในเรื่องนั้นๆมากกว่าที่จะให้ประชาชนทั่วไปจัดการ ภายใต้แนวคิดนี้บทบาทของประชาชนถูกจำกัดอยู่แค่การแสดงความต้องการหรือบอกเล่าความเห็นของตนให้กับผู้นำทางการเมืองทราบ ซึ่งในท้ายที่สุดไม่มีหลักประกันใดๆที่จะรับรองว่าข้อเสนอเหล่านั้นจะได้รับการปฏิบัติตาม

การปกครองภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองในลักษณะนี้ จะเป็นการปกครองที่มอบอำนาจในการบริหารประเทศทั้งหมดไปให้กับผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งจะคอยเข้ามาจัดการปกป้องและคุ้มครองวิถีชีวิตของปัจเจกชนแต่ละคน โดยผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้จะนำเสนอความสามารถของตนในช่วงเวลาของการหาเสียงเลือกตั้ง และประชาชนจะเลือกผู้ที่ตนไว้วางใจที่สุดเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ อย่างไรก็ตาม การบริหารประเทศในลักษณะนี้จะไม่ใช่เป็นการกระทำโดยการตัดสินใจของผู้หนึ่งผู้ใดแต่เพียงฝ่ายเดียว เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบผู้พิทักษ์เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ตั้งอยู่บนข้อสันนิษฐานถึงความซับซ้อนเกี่ยวกับประเด็นต่างๆในทางสังคม ดังนั้นย่อมไม่มีผู้ใดที่จะมีความสามารถและความเชี่ยวชาญมากพอที่จะแก้ไขปัญหาได้ในทุกๆเรื่อง การบริหารกิจการของรัฐในลักษณะนี้จึงมักกระทำผ่านการประชุมของผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆสร้างเป็นระบบการบริหารประเทศผ่านการพูดคุยและเจรจาต่อรองในที่ประชุม โดยการถามความเห็นและความต้องการของประชาชนนั้นจะเกิดขึ้นน้อยมากจนถึงขั้นที่อาจไม่มีพื้นที่ให้กับการมีส่วนร่วมของประชาชนเลย

4) วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชน (Mass Democracy Political Culture)

วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชนคือรูปแบบความสัมพันธ์สุดโต่งระหว่างประชาชนกับรัฐในประชาธิปไตยทางอ้อม กล่าวคือ วัฒนธรรมทาง

การเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชนนั้นจะให้ความสำคัญกับประชาชนเฉพาะเมื่อมีการเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารประเทศเท่านั้น ทั้งนี้ โดยการใช้พลังของมวลชนที่สนับสนุนพรรคหรือฝ่ายของตน (ผู้นำทางการเมือง) ตลอดจนสื่อมวลชนในแขนงต่างๆ เพื่อให้พรรคของตนหรือกลุ่มที่ตนสนับสนุนได้รับการเลือกตั้งให้เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ

ลักษณะเช่นนี้ทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนจะปรากฏขึ้นเฉพาะในช่วงที่จะต้องมีการเลือกตั้งเท่านั้น กล่าวคือ เสียงของประชาชนจะถูกนับเมื่อมีการเลือกตั้ง และเมื่อระยะเวลาในการเลือกตั้งล่วงเลยไปแล้ว ประชาชนแทบจะไม่สามารถมีปฏิสัมพันธ์ใดๆกับระบบการเมืองได้เลย เนื่องจากในวัฒนธรรมทางการเมืองประเภทนี้ ผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้าไปแทบจะไม่มีความรู้สึกว่าตนมีความรับผิดชอบหรือมีภาระผูกพันที่จำเป็นต้องปฏิบัติต่อประชาชน

กล่าวโดยสรุป ลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยตามแนวคิดที่นำเสนอโดย Frank Hendriks คือการพิจารณาว่าภายใต้การปกครองในรูปแบบหนึ่งๆนั้นมีลักษณะของการจัดสรรอำนาจระหว่างรัฐ (ชนชั้นปกครอง) กับประชาชนในลักษณะใด และเราจะตัดสินใจในประเด็นทางการเมืองด้วยวิธีการใดท่ามกลางความหลากหลายทางความคิดในสังคม ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้

	จุฬาลงกรณ์ การแข่งขัน (Weeding Out)	การหลอมรวม (Melting together)
การจัดสรรอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน (Each to their Nice)	วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชน	วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบผู้พิทักษ์
การจัดสรรอำนาจที่เท่าเทียมกัน (All count equality)	วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบปกป้อง	วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบรากหญ้า

ตารางที่ 1 : การแบ่งประเภทวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย¹²³

¹²³ Ibid. p. 37

ตามตารางข้างต้น ในกรณีที่การจัดสรรอำนาจระหว่างรัฐและประชาชนมีลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน คือรัฐหรือตัวแทนของประชาชนมีบทบาทในทางการเมืองสูงกว่าประชาชนภายในรัฐแล้ว หากการตัดสินใจในทางการเมืองภายใต้สังคมนั้นๆมีลักษณะที่ต้องเลือกระหว่างทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งตามหลักการของเสียงข้างมาก วัฒนธรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นในสังคมนั้นๆย่อมเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชน (Mass Democracy) ซึ่งเน้นการขับเคลื่อนระบบการเมืองเพื่อตอบสนองต่อเสียงข้างมากที่จะทำให้ผู้นำทางการเมืองได้รับการเลือกตั้ง แต่ในกรณีที่การตัดสินใจในทางการเมืองวางอยู่บนหลักการที่พยายามจะพิจารณาทุกความเป็นไปได้เข้าด้วยกัน วัฒนธรรมทางการเมืองในลักษณะนี้ย่อมเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบผู้พิทักษ์ (Guardian Democracy) ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจนั้นอยู่ในการควบคุมของผู้นำทางการเมืองที่มีความสามารถโดยจะทำการตัดสินใจทางการเมืองผ่านการพิจารณาจากทุกแง่มุมของปัญหา

ในอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งการจัดสรรอำนาจระหว่างรัฐและประชาชนเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน คือประชาชนทั้งหลายต่างมีอำนาจที่จะตัดสินใจในทางการเมืองโดยเท่าเทียมกันแล้ว หากลักษณะในการตัดสินใจในทางการเมืองมีลักษณะที่แข่งขันกันเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ประชาชนทั้งหลายต้องการมากที่สุด สังคมนั้นๆย่อมมีวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบปกป้อง (Protectionist Democracy) ซึ่งประชาชนทุกคนสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตนได้อย่างเต็มที่ และเป็นหน้าที่ของสังคมนั้นๆจะต้องตัดสินใจเลือกว่าจะดำเนินการตามความต้องการนั้นหรือไม่ แต่หากการตัดสินใจในทางการเมืองในสังคมนั้นๆจะต้องเกิดจากการพิจารณาความเห็นของประชาชนแต่ละคนอย่างรอบคอบและรอบด้าน โดยการตัดสินใจจะเป็นการหาทางออกซึ่งทุกคนในสังคมสามารถยอมรับได้และไม่มีการแบ่งแยกผู้แพ้ผู้ชนะแล้ว สังคมนั้นๆย่อมมีวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบรากหญ้า (Grassroots Democracy)

2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายกับวัฒนธรรมทางการเมือง

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ เป็นการแปรรูปแนวคิดประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ในการปกครองของรัฐสมัยใหม่ ด้วยลักษณะที่กระบวนการดังกล่าวเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยตรง ดังนั้น กระบวนการนี้จึงมีความสำคัญและมักถูกบัญญัติอยู่ในส่วนของกระบวนการนิติ

บัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญของหลายประเทศ ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวเป็นเครื่องมือที่สะท้อนแนวคิดทางกฎหมายมหาชนหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและแนวคิดที่ว่าด้วยเจตจำนงร่วมกันของประชาชนซึ่งแสดงออกผ่านทาง การตรากฎหมาย หลักการเหล่านี้ล้วนแต่เป็นต้นกำเนิดของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย จึงอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในปัจจุบันนั้นก่อสร้างรูปแบบของตนเองขึ้นภายใต้กรอบของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยก็ไม่ผิดนัก

ในช่วงต้นของหัวข้อ 2.2 เราได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ของวัฒนธรรมทางการเมืองและกฎหมายไว้ภายใต้หลักการสำคัญสองประการ ประการแรกคือวัฒนธรรมทางการเมืองนั้นส่งผลโดยตรงต่อการตรากฎหมาย และประการที่สองคือกฎหมายที่บังคับใช้นั้นส่งผลกระทบต่อความเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมทางการเมือง โดยเราสามารถนำเอาหลักทั้งสองประการนั้นมาอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายกับวัฒนธรรมทางการเมืองได้ ดังนี้

ประการแรก กรณีที่วัฒนธรรมทางการเมืองก่อให้เกิดกฎหมายและส่งผลกระทบต่อ การออกแบกกฎหมาย ระบบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเป็นระบบที่ถูกสร้างขึ้นภายใต้แนวคิดของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยอันเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่เรียกร้องให้การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนอยู่ในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน ประชาชนจะต้องสามารถมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนรัฐได้อย่างเต็มที่ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองในรูปแบบนี้ ดังนั้น ในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจึงได้เรียกร้องให้กฎเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง ตลอดจนวางข้อกำหนดที่จะให้การรับรองแก่ประชาชนว่ากระบวนการดังกล่าวจะสะท้อนความต้องการของประชาชนออกมาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรัฐเองจะพิจารณาคำร้องขอของประชาชนภายใต้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตลอดจนปฏิบัติต่อข้อเรียกร้องของประชาชนอย่างใส่ใจ ซึ่งผลสูงสุดของกระบวนการดังกล่าวนำไปสู่การกำหนดให้ประชาชนทั้งประเทศเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเองว่าจะให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนด้วยกันจำนวนหนึ่งเสนอได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ อาจพูดได้อย่างเต็มปากว่าวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ตลอดจนข้อความคิดทางกฎหมายในลักษณะต่าง ๆ นั้นเองที่ทำให้การเสนอกฎหมายดำรงอยู่ในฐานะของสิ่งซึ่งแสดงออกถึงเจตจำนงร่วมกันของประชาชนอย่างแท้จริง

วัฒนธรรมทางการเมืองจึงเป็นเสมือนหนึ่งในเครื่องมือที่ผลักดันให้มีการนำเอาทฤษฎีทางกฎหมายมาปรับปรุงให้สามารถประยุกต์ใช้ได้ในความเป็นจริง และทำให้กระบวนการดังกล่าวสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับข้อพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองและกฎหมายที่กล่าวไว้ในตอนต้นว่ากฎหมายนั้นในลักษณะหนึ่งคือสิ่งซึ่งถูกกำหนดรูปร่างโดยวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมหนึ่งๆ

อย่างไรก็ตาม ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองที่แตกต่างกัน กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนย่อมมีรูปร่างตลอดจนก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่แตกต่างกันไป กระบวนการซึ่งถูกหล่อหลอมและสร้างขึ้นภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นย่อมไม่สามารถไปกันได้อย่างราบรื่นกับสังคมซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองหลักยังเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่า คือเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ศักดินานิยม อุปถัมภ์ค้ำชู ตลอดจนบารมีนิยม ที่แยกเรื่องของการปกครองออกจากตัวผู้ถูกปกครองอย่างชัดเจน ลักษณะของความขัดแย้งระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองและกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเช่นนี้ปรากฏแม้กระทั่งภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเห็นว่าการคงอยู่ของผู้แทนซึ่งสามารถจัดการบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพย่อมสำคัญกว่า และประชาชนเป็นผู้ที่ถูกปกป้องโดยผู้แทนและระบบกฎหมายเท่านั้น (วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบผู้พิทักษ์ และวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชน)

ผลกระทบเมื่อมีการนำเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนไปใช้ในประเทศซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองตลอดจนแนวคิดในทางการเมืองต่างๆมีลักษณะที่ตรงกันข้ามหรือขัดแย้งกับลักษณะพื้นฐานของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้น ในมุมของการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อสร้างกระบวนการดังกล่าวอาจทำให้หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนกลายเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งจากการกำหนดเงื่อนไขที่สูงมากในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, การไม่กำหนดสถานะของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนให้เหนือกว่าร่างกฎหมายอื่น, การไม่ให้ความช่วยเหลือโดยรัฐ ตลอดจนการตั้งข้อจำกัดต่างๆเกี่ยวกับกฎหมายที่ประชาชนประสงค์จะเสนออีกเป็นจำนวนมาก

เมื่อหลักเกณฑ์ของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายกลายเป็นสิ่งที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเสียแล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าการเข้าชื่อเสนอ

กฎหมายนั้นเป็นสถาบันหลักที่จะทำให้ประชาชนสามารถแสดงเจตจำนงของตนออกมาได้อย่างเต็มที่ ซึ่งลักษณะนี้ย่อมเป็นการทำลายหลักเกณฑ์พื้นฐานที่รองรับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหมด อันจะส่งผลให้แม้แต่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติเองไม่ให้ความสำคัญกับกระบวนการดังกล่าว ทำให้แทนที่กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะกลายเป็นสิ่งซึ่งปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยลงในสังคม กลับจะเป็นสิ่งซึ่งทำลายคุณค่าของความเป็นประชาธิปไตยลงเนื่องจากประชาชนอาจเห็นว่ากระบวนการทางประชาธิปไตยนั้นไม่ใช่สิ่งซึ่งจะสามารถยกคุณภาพชีวิตของตนได้ และการตรากฎหมายใดๆที่ตนต้องการก็ยังคงต้องอาศัยความกรุณาจากผู้ปกครองเป็นหลัก

ประการที่สอง กรณีที่กฎหมายก่อให้เกิดแบบแผนความประพฤติของคนในสังคมที่มีต่อรัฐหรือผู้มีอำนาจรัฐและระบบการเมือง (วัฒนธรรมทางการเมือง) นั้น จำเป็นที่จะต้องอธิบาย ณ ที่นี้ว่าแม้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะถูกทำให้บิดเบี้ยวอันเนื่องมาจากวัฒนธรรมทางการเมืองหรือไม่เพียงใด ตัวของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเองนั้นก็มีส่วนที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมทางการเมืองเช่นกัน หากจะแยกผลกระทบที่กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายอาจก่อให้เกิดต่อวัฒนธรรมทางการเมืองในสองลักษณะ อาจอธิบายได้ว่า ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมในระยะเริ่มแรกนั้น แนวคิดว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นเพียงหลักการในยุคเก่าที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของรัฐในยุคปัจจุบัน ลักษณะของสัญญาประชาคมเป็นเพียงการเลือกผู้ที่ประชาชนไว้วางใจให้มาใช้อำนาจแทนตนเท่านั้น ไม่ได้มีลักษณะเป็นกรรมกรหรือเป็นผู้ที่ต้องคอยรับฟังความเห็นของประชาชนแต่อย่างใด จนกระทั่งเมื่อมีการนำเอาแนวคิดว่าด้วยการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนเข้ามาใช้พร้อมกับการปรับเอากระบวนการในระบบประชาธิปไตยทางตรงมาเปลี่ยนรูปแบบให้เข้ากับรัฐสมัยใหม่ ทำให้เกิดการตื่นตัวเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ภายใต้รัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์แล้ว กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนจะเป็นกระบวนการหนึ่งที่คอยปลูกฝังแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตลอดจนลักษณะของความอดทนอดกลั้นลงไปในสังคม จนทำให้ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเปลี่ยนแปลงไป จากวัฒนธรรมทางการเมืองที่เน้นการปกครองผ่านผู้แทนไปสู่วัฒนธรรมทางการเมืองที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง

ในกรณีของประเทศที่ยังคงอยู่ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบเก่า หรือประเทศที่วัฒนธรรมทางการเมืองระบบเก่าถูกผสมผสานเข้ากับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยโดยแบ่งแยกชนชั้นของผู้ปกครองออกจากชนชั้นของผู้ถูกปกครองอย่างชัดเจนนั้น การนำเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนมาใช้บังคับไม่ว่ากระบวนการนั้นจะมีลักษณะที่สอดคล้องกับข้อเรียกร้องทางวิชาการหรือไม่เพียงใดก็ตาม ย่อมทำให้เกิดลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ประชาชนย่อมตระหนักถึงสถานะของตนมากขึ้น ว่าตนไม่ใช่เพียงผู้ถูกปกครองแต่ตนมีสถานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งสถานะนี้เองทำให้ประชาชนมีความสามารถมากพอที่จะขับเคลื่อนระบบการเมืองของรัฐได้โดยอาศัยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แบบแผนความประพฤติทั้งในส่วนของการตระหนักรู้ ความรู้สึก และการประเมินคุณค่าของประชาชนที่มีต่อระบบการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไป เมื่อประชาชนได้รับรู้และนำตัวเองในฐานะของตัวแสดงหนึ่งในระบบการเมืองเข้ามาเป็นข้อมูลสำคัญในการกำหนดท่าทีของตนต่อระบบการเมือง ดังนั้น แม้ว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายอาจไม่สำเร็จหรือมีผลลัพธ์ในลักษณะที่ไม่เป็นที่น่าพอใจ แต่การที่กระบวนการดังกล่าวได้มีการบังคับใช้ในสังคมหนึ่งๆย่อมทำให้ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมนั้นๆเปลี่ยนแปลงไปไม่มากก็น้อยอย่างแน่นอน

กล่าวโดยสรุป กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นกระบวนการภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและทฤษฎีว่าด้วยเจตจำนงร่วมกันของปวงชน กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีลักษณะของการก่อตั้งสถาบันผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในรัฐ ด้วยเหตุนี้จึงถูกระบุไว้อย่างชัดเจนภายในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆที่นำเอากระบวนการนี้มาใช้

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นเป็นกระบวนการที่จะประสบความสำเร็จอย่างถึงที่สุดได้ภายใต้สังคมที่ดำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และการนำเอากระบวนการนี้มาใช้ในสังคมซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยยังไม่เข้มแข็งนั้นอาจทำให้ไม่ได้รับผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร แต่ในอีกมุมหนึ่งหากกระบวนการที่มีข้อผิดพลาดได้รับการปรับปรุงแก้ไขและถูกใช้อย่างไม่สะดุดหยุดลงในช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้ว กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายย่อมมีบทบาทสำคัญที่จะเป็นส่วนช่วยในการปลูกฝังให้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ตลอดจนแนวคิดต่างๆเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหยั่งรากลึกลงในสังคมนั้นๆนั่นเอง

บทที่ 3

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมือง ประชาธิปไตยแบบตะวันตก

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกที่จะกล่าวถึงในบทนี้นั้น ผู้ทำวิทยานิพนธ์มุ่งศึกษาไปยังประเทศที่ใช้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติเป็นหลัก ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลสองประการ ประการแรกและเป็นประการที่สำคัญที่สุดนั่นคือ กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศที่จะกล่าวถึงหลังจากนั้นเป็นกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีความใกล้เคียงกับระบบที่ใช้อยู่ในประเทศไทย และเหตุผลประการที่สองนั่นคือยังไม่มีงานศึกษาใดในประเทศไทยที่กล่าวถึงประเทศที่นำกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติอย่างจริงจัง ทั้งนี้ กระบวนการศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาภายใต้ขอบเขตของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับรัฐหรือสหพันธรัฐเท่านั้น

3.1 การเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศ ออสเตรีย

ประเทศออสเตรีย (Austria) เป็นประเทศแรกที่น่าเอาระบบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติมาใช้¹²⁴ โดยกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศออสเตรียตลอดจนผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อกระบวนการดังกล่าวนี้สามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

3.1.1 พัฒนาการของแนวคิดว่าด้วยการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศออสเตรีย

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ (Agenda Initiative) ในประเทศออสเตรียนั้นมีพัฒนาการมากกว่า 100 ปี และได้รับการบัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรีย ค.ศ. 1920 (the Austrian Constitution 1920) โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดไว้ในมาตรา 41 วรรคที่สอง ว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน

¹²⁴ IDEA, *Direct Democracy (the International Idea Handbook)*, p. 85.

200,000 คน หรือจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของมลรัฐแต่ละมลรัฐรวมกันสามมลรัฐ สามารถร่วมกันเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมาย (Legal Draft) ต่อรัฐสภา (Nationalrat) ได้¹²⁵

แม้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติจะใช้บังคับในประเทศออสเตรียตั้งแต่ปี ค.ศ. 1920 แต่เอกสารหรือหลักฐานเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการนำเอากระบวนการดังกล่าวมาใช้กลับไม่ปรากฏชัดเจน ต่อมาในปี ค.ศ. 1981 ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนที่ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยลดจำนวนรายชื่อของประชาชนที่จะต้องเข้าชื่อร่วมกันเสนอกฎหมายเหลือเพียง 100,000 คน หรือประชาชนเกินกว่าหนึ่งในหกของแต่ละมลรัฐรวมกันสามมลรัฐขึ้นไป¹²⁶ และต่อมาได้มีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวอีกสามครั้งคือในปี ค.ศ. 1988 กำหนดให้ประชาชนสามารถเสนอประเด็นทางกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมายเบื้องต้น (Simple legal Suggestion) แทนการเสนอร่างกฎหมาย (Formulated Legal Draft) ได้¹²⁷, ในปี ค.ศ. 1994 กำหนดให้เฉพาะประชาชนผู้มีภูมิลำเนาในออสเตรียเท่านั้นจึงจะสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้¹²⁸ และในปี ค.ศ. 2007 กำหนดให้ประชาชนที่มีอายุ 16 ปีขึ้นไปสามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้¹²⁹

บทบัญญัติว่าด้วยการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรียนั้นเป็นเพียงข้อบัญญัติพื้นฐานเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ในส่วนของรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นถูกบัญญัติไว้ใน “Federal Law on the Agenda Initiative (Volksbegehrengesetz)” โดยได้มีการพยายามเสนอกฎหมายดังกล่าวมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1921 ซึ่งกำหนดให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนประสงค์จะเสนอพร้อมรายชื่อผู้สนับสนุนนั้นจะต้องถูกส่งไปยังกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) และจะต้องได้รับ

¹²⁵ Basingstoke and Hampshire Houndmills, Citizens' Initiatives in Europe : Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens (Palgrave Macmillan, 2012). p. 176

¹²⁶ โปรตดู, BGBl. Nr. 350/1981, 28 Juli 1981

¹²⁷ Basingstoke and Hampshire Houndmills, Citizens' Initiatives in Europe : Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens. p. 176

¹²⁸ โปรตดู, BGBl. Nr. 504/1994, 8 Juli 1984

¹²⁹ โปรตดู, BGBl. I Nr. 5/2007, 29 Juni 2007

การตรวจสอบความถูกต้องภายในระยะเวลา 14 วันจากเจ้าหน้าที่ของเทศบาล (Municipal officials) ซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทย รายชื่อทั้งหมดของผู้สนับสนุนจะเปิดให้ตรวจสอบความถูกต้องเป็นระยะเวลา 8 วัน และผู้ที่มีความประสงค์จะคัดค้านรายชื่อของตนต้องกระทำภายใน ระยะเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายในปี ค.ศ. 1921 นี้ไม่เคยถูกบังคับใช้¹³⁰

Federal Law on the Agenda Initiative ฉบับแรกที่มีผลใช้บังคับคือฉบับปี ค.ศ. 1931 กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีความประสงค์จะจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนในขั้นต้นให้ได้ 10,000 คน (หรือสมาชิกของสภาแห่งมลรัฐหรือสหพันธรัฐ จำนวน 30 คน) และจะต้องแจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Central Electorate Office) เพื่อให้ทราบถึงความประสงค์ที่จะจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การแจ้งดังกล่าวจะต้องนำเสนอเอกสารต่างๆตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตรวจสอบและประกาศให้ประชาชนทราบถึงการริเริ่มเสนอกฎหมาย เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารทั้งหมดแล้ว ผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายมีระยะเวลาสองสัปดาห์ที่จะดำเนินการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมาย ภายหลังจากที่ระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อล่วงเลยไปแล้ว ผู้ริเริ่มจะต้องส่งเอกสารการรวบรวมรายชื่อทั้งหมดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบ หากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่ากระบวนการทั้งหมดถูกต้องและลายมือชื่อที่สนับสนุนครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติแล้ว ก็จะส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภาต่อไป แต่หากเห็นว่ากระบวนการเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นไม่ถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ก็ชอบที่จะพิจารณาให้ร่างนั้นตกไป ทั้งนี้ ผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อศาลรัฐธรรมนูญได้¹³¹

Federal Law on the Agenda Initiative 1931 ถูกแทนที่ด้วย Federal Law on the Agenda Initiative 1963 ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วมีลักษณะที่เหมือนกันกับกฎหมายฉบับเดิม แต่มีการเพิ่มจำนวนรายชื่อผู้สนับสนุนการริเริ่มเสนอกฎหมายเป็น 30,000 คน อย่างไรก็ตาม ในปี 1973 มีการประกาศใช้ Federal Law on the Agenda Initiative ฉบับใหม่ และเป็นฉบับที่ใช้มาจนถึง

¹³⁰ Basingstoke and Hampshire Houndmills, *Citizens' Initiatives in Europe : Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. pp. 176 - 177

¹³¹ Ibid, p. 177

ปัจจุบันโดยผ่านการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ในครั้งแรกที่ประกาศใช้นั้น หลักเกณฑ์ต่างๆยังคงเดิมเว้นแต่จำนวนของผู้ริเริ่มก่อนการเสนอกฎหมายถูกลดลง และต่อมาในปี 1982 ระยะเวลาที่ใช้ในการรวบรวมรายชื่อถูกขยายเป็นสี่สัปดาห์เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าการกำหนดระยะเวลาที่สั้นเกินไปในการรวบรวมรายชื่อนั้นมีลักษณะที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้หน้าที่ในการจัดทำใบรายชื่อสำหรับการลงชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายและเอกสารต่างๆซึ่งเป็นการให้ข้อมูลของร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสาธารณชนนั้นเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย โดยผู้ริเริ่มก่อนการจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการริเริ่มเสนอกฎหมายเป็นเงิน 2500 ยูโรส์¹³²

ในปี ค.ศ. 1998 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญเพิ่มเติมสองประการ ประการแรก หากกลุ่มของผู้ริเริ่มก่อนการสามารถรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายได้ครบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด กลุ่มผู้ริเริ่มก่อนการจะได้รับเงินคืนเป็นจำนวนเท่าของค่าธรรมเนียมที่เสียไป (12,500 ยูโรส์) ประการที่สอง ได้มีการยกเลิกสิทธิของสมาชิกสภาที่จะริเริ่มกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยตนเอง ทั้งนี้ เนื่องมาจากมีการใช้กระบวนการดังกล่าวโดยสมาชิกสภาฝ่ายค้านในฐานะเครื่องมือที่ทำให้กระบวนการนิติบัญญัติต้องชะงักลง¹³³

3.1.2 หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติในประเทศออสเตรีย

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติในประเทศออสเตรียนั้นประกอบไปด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนสามฉบับ ฉบับแรกคือรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐออสเตรีย ฉบับต่อมาคือรัฐบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ค.ศ. 1973 และฉบับสุดท้ายคือรัฐบัญญัติว่าด้วยข้อบังคับแห่งรัฐสภาออสเตรีย ค.ศ. 1975 โดยกฎหมายแต่ละฉบับนั้นได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆที่สอดคล้องกัน ดังนี้

¹³² Ibid

¹³³ Ibid, p. 178

3.1.3.1 หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐออสเตรีย (the Austrian Federal Constitution : Österreichische Bundesverfassung) ได้กำหนดหลักเกณฑ์โดยภาพรวมของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติไว้ดังนี้

3.1.3.1.1 จำนวนและคุณสมบัติของประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐออสเตรียได้กำหนดในมาตรา 41 (2) ไว้ถึงจำนวนของประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายและคุณสมบัติของผู้ที่จะร่วมกันเสนอกฎหมายว่า¹³⁴ ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นจะต้องเป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Eligible Voter) จำนวน 100,000 คน หรือประชาชนเกินกว่าหนึ่งในหกของแต่ละมลรัฐรวมกันสามมลรัฐขึ้นไป (ประมาณร้อยละ 1.6 ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) ซึ่งจะต้องลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา และจะต้องเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในมลรัฐหนึ่งมลรัฐใดในประเทศออสเตรีย

หากจะพิจารณาหลักเกณฑ์ว่าด้วยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่กำหนดในมาตรา 26 (1) ของรัฐธรรมนูญฯ แล้ว จะพบว่าบุคคลเหล่านั้นจะต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติออสเตรียและมีอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป ทั้งนี้ จะต้องไม่เป็นผู้ที่ถูกตัดสิทธิในการเลือกตั้งโดยคำพิพากษาของศาลซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิเลือกตั้งเพียงกรณีเดียวที่กำหนดไว้ใน (5) ของมาตราเดียวกัน¹³⁵

¹³⁴ the Austrian Federal Constitution, Article 41 (2) “Every motion by 100,000 voters or by one sixth each of the voters in three provinces (henceforth called “popular initiative”) shall be submitted by the federal electoral board to the National Council for action. The right to vote, as to popular initiatives, appertains to those who on the last day of registration for National Council suffrage and have their principal domicile in a municipality in federal territory. The popular initiative must concern a matter to be settled by federal law and can be put forward in the form of a draft law.”

¹³⁵ The Austrian Federal Constitution, Article 26 (1) “The National Council is elected by the federal people in accordance with the principles of proportional representation on the basis of equal, direct, personal, free and secret suffrage by men and women who have completed their

3.1.3.1.2 กฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐออสเตรียไม่ได้มีการวางกรอบที่ชัดเจนเกี่ยวกับประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ อย่างไรก็ตาม การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนในที่นี้สามารถขยายความได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อให้มีการตรา แก้ไข หรือยกเลิกรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดๆ ดังนั้น กิจกรรมบางประการที่เป็นหน้าที่ของรัฐสภาโดยแท้จึงไม่อยู่ในอำนาจที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายได้เช่น ข้อตกลงเกี่ยวกับเขตแดน, การยกเลิกสิทธิคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา หรือการควบคุมกระบวนการออกเสียงประชามติระดับชาติ¹³⁶

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่าประเด็นที่ถูกนำมาใช้ในการเสนอกฎหมายนั้นมีขอบเขตที่กว้างขวางมาก เช่น ประเด็นทางด้านการเงินและเศรษฐกิจอย่างการกำหนดให้หน่วยเงิน Schilling เป็นหน่วยเงินของประเทศในปี ค.ศ. 1997, หรือการควบคุมการตัดสินใจทางบริหารผ่านประเด็นการจัดซื้อเครื่องบินรบของกองทัพในปี ค.ศ. 2002 นอกจากนี้ การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนยังสามารถกระทำได้แม้เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของรัฐ เนื่องจากไม่ได้มีข้อห้ามเกี่ยวกับการเสนอขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญโดยประชาชน¹³⁷ นอกจากนี้ คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐออสเตรียยังได้กำหนดให้กฎหมายที่เข้าชื่อเสนอโดยประชาชนนั้นสามารถเสนอได้แม้จะมีลักษณะที่ขัดแย้งกับหลักเกณฑ์ของสหภาพยุโรปหรือกฎหมายระหว่างประเทศ จนกว่ารัฐสภาจะมีความเห็นให้กฎหมายที่ขัดแย้งดังกล่าวได้รับการประกาศใช้หรือมีผลเป็นการแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย¹³⁸

sixteenth year of life on the day of election”, And Article 26 (5) “Exclusion from the right to vote or eligibility, also to respectively varying extent may only be provided by federal law as consequence of a final sentence by the court”

¹³⁶ Basingstoke and Hampshire Houndmills, *Citizens' Initiatives in Europe : Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. p. 178

¹³⁷ Ibid

¹³⁸ Constitutional Court (2 0 0 1 b) Collection of Decisions of the Constitutional Court 16.382/2001, in Basingstoke and Hampshire Houndmills, *Citizens' Initiatives in Europe : Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. p. 179

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่านอกจากกิจการที่เป็นงานของของรัฐสภาโดยแท้แล้ว ประเทศออสเตรียแทบจะไม่มีข้อจำกัดใดๆเลยเกี่ยวกับกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ

3.1.3.1.3 หลักเกณฑ์อื่นๆตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐออสเตรีย เราจะพบว่าบทบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา 41 (2) นั้นมีความผูกโยงเข้ากับบทบัญญัติบางประการของมาตรา 26 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยที่มาของสมาชิกรัฐสภาและสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น จึงสามารถอนุมานได้ว่าหลักทั่วไปเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งโดยลับ เสรี และเท่าเทียมกันจะต้องถูกนำมาใช้ในขั้นตอนของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย โดยหลักการดังกล่าวกำหนดให้รัฐจะต้องไม่กระทำการใดๆอันเป็นการขัดขวางกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผ่านการกดดันหรือโฆษณาชวนเชื่อทั้งทางตรงและทางลับ

นอกจากนี้ หลักความเท่าเทียมกันตามมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญ¹³⁹ ยังบังคับใช้กับกรณีของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย กล่าวคือ สามารถมีการเสนอกฎหมายสองฉบับที่ขัดแย้งเพื่อแข่งขันกันได้ รวมถึงกำหนดให้การดำเนินกระบวนการใดๆเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยรัฐเกี่ยวกับสถานที่และระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อ ไปจนถึงสถานที่ในการติดต่อประชาสัมพันธ์ต่างๆจะต้องกระทำลงโดยคำนึงถึงความเท่าเทียมและเป็นธรรม¹⁴⁰

ทั้งนี้ ข้อกำหนดเหล่านี้ไม่เป็นการปิดกั้นรัฐบาลหรือผู้แทนของประชาชนในรัฐสภาที่จะเสนอกฎหมายในเรื่องเดียวกันกับประชาชนที่สอดคล้องหรือตรงกับนโยบายของตนมากกว่า อย่างไรก็ตาม หน่วยงานเหล่านี้มีข้อผูกมัดที่จะต้องไม่ให้ข้อมูลอันเป็นเท็จเกี่ยวกับร่างกฎหมายของ

¹³⁹ the Austrian Federal Constitution, Article 7 (1), “All nationals are equal before the law. Privileges based upon birth, sex, estate, class or religion are excluded. No one shall be discriminated against because of his disability. The Republic (Federation, provinces and municipalities) commits itself to ensuring the equal treatment of disabled and nondisabled persons in all spheres of everyday life”

¹⁴⁰ Basingstoke and Hampshire Houndmills, *Citizens' Initiatives in Europe : Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. p. 179

ประชาชน ตลอดจนห้าม มิให้มีการโฆษณาชวนเชื่อซึ่งมีลักษณะเป็นปรีกษณ์กับร่างกฎหมายของประชาชนรวมถึงใช้เครื่องมือสาธารณะอื่นใดเพื่อกระบวนกรดังกล่าว¹⁴¹

3.1.3.2 หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ

กฎหมายระดับรัฐบัญญัติ (Federal Law) ที่ส่งผลโดยตรงต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติในประเทศออสเตรียนั้น เป็นกฎหมายสองฉบับที่กำหนดรายละเอียดและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดังกล่าว ดังนี้

3.1.3.2.1 รัฐบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ค.ศ. 1973 (Federal Law on People Initiative 1973)

รัฐบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ค.ศ. 1973 (Volksbegehrensgesetz 1973) เป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและกระบวนการทั้งหมดในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องไว้ ดังนี้

1) การริเริ่มเสนอกฎหมาย

ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน รัฐบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนได้กำหนดไว้ในเบื้องต้นให้มีขั้นตอนของการริเริ่มเสนอกฎหมายก่อน ทั้งนี้ เนื่องมาจากกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นเป็นกระบวนการที่มีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้มีการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยเปล่าประโยชน์และเพื่อป้องกันมิให้ร่างหรือข้อเสนอทางกฎหมายที่ไม่มีแนวโน้มจะได้รับการสนับสนุนโดยประชาชนผ่านเข้าไปสู่กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จึงได้กำหนดให้มีขั้นตอนการ “ริเริ่มเสนอกฎหมาย” ไว้ เพื่อดำเนินการคัดกรองในเบื้องต้น ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่ยืนยันได้ในระดับหนึ่งว่าร่างกฎหมายที่จะเสนอเข้ามานั้นมีแนวโน้มที่จะได้รับความสนใจจากประชาชน

¹⁴¹ Constitutional Court (1994) Collection of Decisions of the Constitutional Court 16.382/2001, in ibid.

กระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายคือขั้นตอนที่กำหนดให้ก่อนที่จะมีการริเริ่มเสนอกฎหมายและรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนได้นั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Federal Ministry for the Interior) เสียก่อน โดยกลุ่มผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “กลุ่มผู้ก่อการ” อันประกอบไปด้วยบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปซึ่งเป็นผู้มีสิทธิและได้ลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งไว้แล้ว (Eligible and registered voter) ตามเงื่อนไขที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ จะเป็นผู้ดำเนินการในขั้นตอนนี้ทั้งหมด

กลุ่มผู้ริเริ่มก่อการจะต้องเตรียมเอกสารซึ่งประกอบไปด้วยร่างกฎหมาย (Formal legal draft) หรือข้อเสนอทางกฎหมาย (Suggestion) ที่ประสงค์จะเสนอ, ชื่อและวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายหรือข้อเสนอที่ประสงค์จะเสนอ, ชื่อของผู้แทนคนหนึ่งที่ได้รับมอบอำนาจจากกลุ่มผู้ก่อการให้สามารถดำเนินการใดๆในนามของกลุ่มผู้ก่อการได้ และจะต้องรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมายซึ่งมีจำนวนอย่างน้อยร้อยละ 0.1 ของประชากรชาวออสเตรเลียทั้งหมด (ประมาณ 8,032 คน)¹⁴² และจะต้องเป็นการลงชื่อสนับสนุนด้วยตนเอง

กลุ่มผู้ริเริ่มก่อการจะต้องนำรายชื่อของผู้สนับสนุนการริเริ่มเสนอกฎหมายไปให้เจ้าหน้าที่ในเขตต่างๆ (Municipality) ตรวจสอบความถูกต้องโดยอ้างอิงจากรายชื่อผู้ลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตนั้นๆและข้อมูลที่อยู่อาศัยเป็นหลัก ภายหลังจากตรวจสอบความถูกต้องของลายมือชื่อแล้วจะนับรวมเอาลายมือชื่อในช่วงริเริ่มเสนอกฎหมายนี้เป็นส่วนหนึ่งของลายมือชื่อผู้เสนอกฎหมายด้วย¹⁴³

หลังจากตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อ เอกสารทั้งหมดจะถูกส่งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีเวลา 3 สัปดาห์ในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารต่างๆที่กลุ่มผู้ริเริ่มก่อการได้นำเสนอ จากนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและมีความเห็นให้กระบวนการรวบรวมรายชื่อเสนอกฎหมายสามารถเริ่มต้นได้แล้ว จะมีการประกาศให้ประชาชนทั่วไปทราบถึงการ

¹⁴² Federal Law on People Initiative 1973, Article 3

¹⁴³ Ibid. Article 4

ตัดสินใจริเริ่มกระบวนการดังกล่าวออกไปทั้งที่เป็นเอกสารและประกาศบนอินเทอร์เน็ต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้กำหนดวันเริ่มต้นของการลงชื่อเพื่อสนับสนุนกฎหมายที่ประชาชนเสนอ โดยระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุน (Registration period) จะมีเวลาทั้งสิ้น 8 วัน โดยจะเริ่มขึ้นภายหลังจากวันที่มีการประกาศการตัดสินใจของรัฐมนตรีฯ ไปแล้วไม่น้อยกว่า 8 สัปดาห์ โดยระยะเวลาดังกล่าวจะต้องสิ้นสุดลงไม่เกิน 6 เดือนนับแต่วันประกาศ¹⁴⁴ ทั้งนี้ภายในระยะเวลา 14 วันนับแต่วันที่มีการประกาศการตัดสินใจของรัฐมนตรีฯ ผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ก่อการจะต้องแจ้งให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อยืนยันการเริ่มต้นของกระบวนการรวบรวมรายชื่อเพื่อสนับสนุนร่างกฎหมายหรือประเด็นทางกฎหมายที่เสนอในทุกมลรัฐหรือบางมลรัฐที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งชำระค่าธรรมเนียมในการดำเนินการเพื่อตีพิมพ์ประกาศและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการรวบรวมรายชื่อเป็นจำนวนเงิน 2,739.20 ยูโรส์ ต่อเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด¹⁴⁵

2) การรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุน

การรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายหรือข้อเสนอกฎหมายเป็นหนึ่งในกระบวนการสำคัญที่จะกระทบต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนทั้งระบบ โดยในประเทศออสเตรียนั้น กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ที่มิสิทธิจะเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติออสเตรียซึ่งมีอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไปภายในวันสุดท้ายของระยะเวลาที่เปิดให้มีการลงชื่อ และจะต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศ¹⁴⁶

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นเป็นกระบวนการสำคัญที่มีสถานะเทียบเท่ากับการเลือกตั้ง ดังนั้นหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่มีหน้าที่ในการจัดให้มีการลงชื่อจะต้องดำเนินการให้สิทธิในการสนับสนุนร่างกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมายของประชาชนได้รับการคุ้มครอง โดยจะต้องประกาศให้ประชาชนในพื้นที่นั้นๆทราบถึงการเริ่มต้นกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, เนื้อหาของกฎหมาย, ระยะเวลาในการเข้าชื่อ ไปจนถึงการอำนวยความสะดวกอื่นๆที่

¹⁴⁴ Ibid, Article 5

¹⁴⁵ Ibid, Article 8 (4)

¹⁴⁶ Ibid, Article 6

จำเป็น เช่น การจัดทำเอกสารให้ผู้พิการทางสายตาสามารถอ่านได้ ไปจนถึงการจัดจุดบริการเพื่อ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้เพียงพอต่อจำนวนประชาชน¹⁴⁷

กฎหมายได้ประกันระยะเวลาในการเปิดปิดจุดบริการสำหรับการ เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ โดยในวันธรรมดา (จันทร์ – ศุกร์) ระยะเวลาในการเปิดปิดจุดให้บริการจะอยู่ ที่ 8.00 – 16.00 น. และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจเลือกวันจำนวนทั้งสิ้นสองวันจากห้าวันเพื่อขยาย ระยะเวลาในการปิดจุดบริการเป็น 20.00 น. ได้ ส่วนในวันเสาร์และวันอาทิตย์ ระยะเวลาในการเปิด ปิดจุดบริการโดยทั่วไปจะอยู่ในช่วงเวลา 8.00 – 12.00 น. อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่ที่มีประชาชนอยู่ อาศัยไม่เกิน 2,500 คน อาจกำหนดให้จุดบริการมีระยะเวลาเปิดปิดเพียงวันละสองชั่วโมง 2 ก็ได้ สำหรับช่วงวันเสาร์และวันอาทิตย์¹⁴⁸

ในการลงชื่อเพื่อสนับสนุนร่างกฎหมายนั้น ผู้ที่ประสงค์จะลงชื่อ จะต้องทำการลงชื่อด้วยตนเอง และลงชื่อได้เพียงหนึ่งครั้งเท่านั้น การลงชื่อจะต้องทำลงในเขตที่ตนได้ ลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิไว้ ทั้งนี้ หากผู้ที่จะไปลงชื่อสนับสนุนนั้นเป็นผู้ถือบัตรลงคะแนน (Voting Card) ซึ่งออกให้สำหรับการเลือกตั้ง ผู้ถือบัตรดังกล่าวอาจสามารถลงชื่อสนับสนุนในเขตใดๆที่เปิดให้ทำการ ลงชื่อสนับสนุนก็ได้ ในการลงชื่อนั้นจะต้องลงในเอกสารอย่างเป็นทางการที่หน่วยงานของรัฐจัดไว้ และต้องกรอกรายละเอียดซึ่งประกอบด้วยชื่อและนามสกุล, วันเดือนปีเกิด และลายเซ็นของผู้สนับสนุน¹⁴⁹

ภายหลังจากที่ระยะเวลาของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายผ่านพ้นไป คณะกรรมการการเลือกตั้งในแต่ละเขตพื้นที่จะต้องรวบรวมรายชื่อของผู้ที่ลงชื่อสนับสนุนทั้งหมดเพื่อ ตรวจสอบจำนวนและตรวจสอบความถูกต้องโดยอ้างอิงจากทะเบียนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่ นั้นๆ และจัดส่งรายชื่อและผลรวมของรายชื่อทั้งหมดที่ทำการตรวจสอบแล้วไปยังคณะกรรมการการ เลือกตั้งระดับสหพันธรัฐ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐจะต้องรวบรวมรายชื่อจาก แต่ละเขตเพื่อจัดทำเป็นข้อมูลกลางที่แสดงให้เห็นถึงจำนวนของผู้ร่วมลงชื่อทั้งหมด และแสดงจำนวน

¹⁴⁷ Ibid, Article 7 (1)

¹⁴⁸ Ibid

¹⁴⁹ Ibid, Article 7 (2), (3) and Article 11

รายชื่อของผู้สนับสนุนหลังจากที่ได้มีการตรวจสอบความถูกต้องแล้ว จากนั้น จะต้องส่งข้อมูลทั้งหมดไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและเผยแพร่ข้อมูลนั้นบนอินเทอร์เน็ต ทั้งนี้ ตลอดระยะเวลาของการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อในแต่ละเขตพื้นที่นั้น ผู้แทนซึ่งได้รับมอบอำนาจจากกลุ่มผู้ก่อการสามารถแต่งตั้งผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้ให้เป็นผู้สังเกตการณ์กระบวนการตรวจสอบในแต่ละพื้นที่¹⁵⁰

หากกระบวนการเข้าชื่อที่สามารถรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนได้ครบภายในระยะเวลาที่กำหนด รัฐจะคืนเงินเป็นจำนวน 5 เท่า ของจำนวนที่ผู้เริ่มก่อการต้องจ่ายไปคืนแก่ผู้ก่อการ (13,696 ยูโร) แต่หากไม่สามารถรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ผู้ก่อการก็จะไม่ได้รับเงินจำนวนที่เสียไปคืน¹⁵¹ ทั้งนี้ กรณีที่ผู้ริเริ่มก่อการไม่เห็นด้วยกับกระบวนการใดๆที่เกิดขึ้น สามารถยื่นคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเพื่อขอให้มีการตรวจสอบได้

เมื่อการตรวจสอบรายชื่อแล้วเสร็จ หากปรากฏว่าจำนวนรายชื่อของผู้สนับสนุนนั้นครบถ้วนตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด (100,000 คน) คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐจะต้องส่งร่างกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมายที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนไปยังรัฐสภา

3.1.3.2.2 รัฐบัญญัติว่าด้วยข้อบังคับแห่งรัฐสภาออสเตรีย 1975

(Federal Law on the Rules of Procedure of the Austrian National Council 1975)¹⁵²

ตามมาตรา 41 แห่งรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้รัฐสภาของประเทศออสเตรีย (Österreichisches Parlament) มีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาร่างกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมายที่ประชาชนเสนอมา แต่ไม่ได้กำหนดไว้ว่าร่างกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมายดังกล่าวจะต้องดำเนินการอย่างไรในสภา ดังนั้น ร่างกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมายอาจจะถูกพิจารณาไปจนถึงขั้นรับหรือไม่รับสิ่งที่เสนอมาเพื่อพิจารณาในสภา หรือจะประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ก็ได้

¹⁵⁰ Ibid, Article 14-16

¹⁵¹ Ibid, Article 19

¹⁵² Basingstoke and Hampshire Houndmills, *Citizens' Initiatives in Europe : Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. p. 182

กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นจะเริ่มโดยการที่ประธานของรัฐสภามอบหมายให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้นมาศึกษาสิ่งที่ประชาชนเสนอ จากนั้นผลการศึกษาของคณะกรรมการจะนำมาสู่การพิจารณาว่าจะให้ร่างกฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้หรือไม่โดยรัฐสภาต่อไป

อย่างไรก็ตาม ภายใต้บทบัญญัติของรัฐบัญญัติว่าด้วยข้อบังคับแห่งรัฐสภาออสเตรีย 1975 (Federal Law on the Rules of Procedure of the Austrian National Council 1975)¹⁵³ ได้กำหนดหลักเกณฑ์บางประการที่ทำให้ร่างกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมายของประชาชนมีลักษณะที่พิเศษกว่าร่างกฎหมายอื่นที่เสนอโดยองค์กรของรัฐ ดังนี้

1. ร่างกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะต้องได้รับความสำคัญ และจะต้องได้รับการพิจารณาภายในระยะเวลา 1 เดือน นับแต่วันที่ได้มีการมอบหมายให้กรรมการของรัฐสภาดำเนินการศึกษาสิ่งที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอ และขั้นตอนการพิจารณาตลอดจนการจัดทำข้อสรุปทั้งหมดส่งให้แก่รัฐสภาจะต้องแล้วเสร็จภายใน 4 เดือนนับแต่วันที่เริ่มพิจารณา¹⁵⁴

2. ผู้แทนซึ่งได้รับมอบอำนาจจากกลุ่มผู้เริ่มก่อการจะต้องได้รับสิทธิให้เข้าไปมีส่วนร่วมตลอดเวลาการทำงานของกรรมการที่ได้รับมอบหมาย¹⁵⁵

3. การพิจารณาตลอดจนการทำงานของคณะกรรมการเกี่ยวกับร่างกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมายที่ประชาชนเสนอจะต้องเปิดให้สาธารณะชนรับรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากปรากฏว่ามีการถกเถียงหรือการรับฟังความเห็นพิเศษจากผู้เชี่ยวชาญ¹⁵⁶

4. ในกรณีที่ข้อสรุปอันเกิดจากการประชุมของกรรมการซึ่งส่งไปให้รัฐสภาพิจารณานั้นมีลักษณะที่เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของกลุ่มผู้ก่อการ จะต้องมีการ

¹⁵³ Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrats.

¹⁵⁴ Federal Law on the Rules of Procedure of the Austrian National Council 1975, Article

¹⁵⁵ Ibid, Article 37 (4)

¹⁵⁶ Ibid, Article 37a(1)1.

แนบถ้อยแถลงส่วนตัวของผู้แทนซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ก่อการเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวมาพร้อมกัน กับผลการดำเนินการของกรรมาธิการด้วย¹⁵⁷

5. เอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายหรือข้อกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนของรัฐสภาจะต้องได้รับการตีพิมพ์ในวารสารซึ่งมีระดับความน่าเชื่อถือไม่น้อยกว่า Vienna Journal และจะต้องถูกตีพิมพ์ในรายงานของรัฐสภา พร้อมทั้งต้องส่งรายงานดังกล่าวไปยังผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งร้องขอโดยไม่มีค่าใช้จ่าย¹⁵⁸

ทั้งนี้ หากร่างกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาการดำเนินงานของรัฐสภา ร่างกฎหมายดังกล่าวย่อมตกไปเช่นเดียวกับร่างกฎหมายอื่นๆ

3.1.3 วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศออสเตรีย

เพื่อที่จะให้เห็นภาพรวมของวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศออสเตรีย ตลอดจนลักษณะและที่มาของวัฒนธรรมทางการเมือง เราไม่สามารถที่จะละเลยการกล่าวถึงพัฒนาการทางการเมืองในเชิงประวัติศาสตร์ของประเทศออสเตรียได้ จึงจะขอนำเสนอพัฒนาการทางการเมืองในเชิงประวัติศาสตร์ในแต่ละช่วงของประเทศออสเตรียโดยสังเขป จากนั้นจะเป็นการกล่าวถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศออสเตรียต่อไป ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนของการกล่าวถึงพัฒนาการทางการเมืองในเชิงประวัติศาสตร์ของประเทศออสเตรียเท่านั้น จะเป็นการอธิบายภายใต้งานเขียนของ Herbert Hausmaniger ดังนี้¹⁵⁹

3.1.3.1 การเมืองของประเทศออสเตรียก่อนช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2

ประเทศออสเตรียในระยะเริ่มแรกนั้นเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ (Holy Roman Empire) ในฐานะของปราการป้องกันอาณาจักรทางภาคตะวันออก ออสเตรียประกอบไปด้วยประชาชนหลายชนชาติและเชื้อชาติ เกิดจากการรวมตัวของแคว้นน้อยใหญ่ซึ่งไม่ได้มี

¹⁵⁷ Ibid, Article 42 (1)

¹⁵⁸ Ibid, Article 42 (1a)

¹⁵⁹ Habert Hausmaniger, The Austrian Legal System (Austria: Manz & Kluwer, 1998). pp.

ความผูกพันกันในเชิงอัตลักษณ์หรือจุดร่วมใดๆ การปกครองทั้งหมดถูกยึดเหนี่ยวโดยกษัตริย์หรือเจ้าชายซึ่งในขณะนั้นคือคนของราชวงศ์ Habsburg (ออสเตรียไม่ได้สร้างคุณค่าในลักษณะของชาตินิยม หรือการกำหนดให้คุณค่าของความเป็นชาติแยกออกจากตัวบุคคลเลยจนกว่าจะพ้นช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง)

ออสเตรียตั้งตนเป็นเอกราชจากอาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ภายหลังจากการทำสงครามต่อต้านการปกครองของเจ้าชายซึ่งนับถือศาสนาคริสต์นิกายโปแตสแตนท์กับกษัตริย์นิกายคาทอลิกมาเป็นเวลานานกว่า 30 ปี การแยกตัวดังกล่าวทำให้ออสเตรียกลายเป็นขุมกำลังสำคัญในยุโรป จนแทบจะกล่าวได้ว่าเป็นการประกาศศักราชของราชวงศ์ Habsburg เหนือดินแดนยุโรปกลาง (Central Europe)

ราชวงศ์ Habsburg เป็นผู้ควบคุมประเทศที่พูดหรือใช้ภาษาเยอรมันทั้งหมดในฐานะของจักรพรรดิแห่งชาติเยอรมัน (Emperor of the German Nation) ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ได้รับจากการเลือกตั้งโดยเจ้าชายหรือผู้ปกครองอาณาจักรเยอรมันทั้งหมด และมีฐานที่มั่นในการปกครองหลักอยู่ที่ออสเตรีย นับตั้งแต่การปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ราชวงศ์ Habsburg ตกอยู่ภายใต้ความหวาดระแวงจากภัยคุกคามสำคัญอย่าง Napoleon Bonaparte ซึ่งยกกองทัพเข้ามาประชิดเขตแดนของออสเตรียในเวลานั้น จนในท้ายที่สุดช่วงปี ค.ศ. 1805 - 1806 ชาติเยอรมันตกลงที่จะยอมอยู่ใต้อำนาจของ Napoleon กษัตริย์แห่ง Habsburg จึงสละอำนาจของตนเหนืออาณาจักรเยอรมันทั้งหมด และเป็นการสิ้นสุดลงของอาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์

ภัยคุกคามจาก Napoleon หดไปในช่วงปี ค.ศ. 1815 โดยการโค่นล้มจากออสเตรียและกองกำลังพันธมิตร ชาติเยอรมันทั้งหลายรวมตัวกันก่อตั้ง Deutscher Bund หรือสมาพันธ์แห่งชาติเยอรมันขึ้น สมาพันธ์ดังกล่าวเกิดจากการรวมตัวของกษัตริย์ทั้งหลายในชาติเยอรมัน ซึ่งมีแนวคิดต่อต้านเสรีนิยมและประชาธิปไตย มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางภูมิภาคและความมั่นคงภายในประเทศ

ในช่วงปี ค.ศ. 1848 เกิดการปฏิวัติซึ่งนำการเปลี่ยนแปลงชั่วคราวมาสู่อาณาจักรเยอรมันทั้งหมด ตัวแทนที่ได้รับเลือกจากท้องที่ต่างๆจำนวน 585 คนได้ทำการเปลี่ยนแปลงกฎหมายหลักของสมาพันธ์รัฐเยอรมันในชื่อ “สภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งเยอรมัน : Deutsche Verfassungsgebende Nationalversammlung) ผลลัพธ์ที่ได้จากการทำงานของสภาดังกล่าวคือ

Bill of rights และ รัฐธรรมนูญแห่งเยอรมันทั้งหมด (all-German Constitution) อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่มีแนวโน้มจะนำความเป็นประชาธิปไตยมาสู่อาณาจักรทั้งหมดนั้นต้องพังทลายลง สหพันธ์รัฐเยอรมันกลับไปใช้รูปแบบโครงสร้างการปกครองเดิม และความตึงเครียดในการปกครองเริ่มทวีความรุนแรงขึ้นระหว่างออสเตรียและ ปรัสเซีย (Prussian) จนถึงขั้นยกกองกำลังทหารเข้าทำห้กันอันเป็นการปิดฉากบทบาทของสมาพันธ์แห่งชาติเยอรมัน และออสเตรียเริ่มถอนตัวออกจากบทบาทที่ตนมีเหนือชาติเยอรมันภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามกับปรัสเซีย

ในช่วงปี 1848 เกิดการปฏิวัติในฝรั่งเศสเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย เหตุการณ์นี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั่วยุโรป ในออสเตรียนั้นดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นแค่ชั่วระยะเวลาหนึ่ง แต่ไม่ใช้กับประเทศอื่นๆรอบออสเตรีย ในท้ายที่สุดออสเตรียถูกกดดันโดยกระแสความเปลี่ยนแปลงทำให้กษัตริย์ที่ปกครองออสเตรียในขณะนั้นต้องหันมาปฏิรูประบบการเมือง โดยในปี ค.ศ. 1861 กษัตริย์ออสเตรียได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญในชื่อกฎหมายพื้นฐานแห่งรัฐ (Staatsgrundgesetz) อันเป็นกฎหมายซึ่งปรับปรุงระบบรัฐสภา, สร้างความเป็นอิสระให้กับกระบวนการทางตุลาการและกฎหมาย, รับรองสิทธิพลเมืองขั้นพื้นฐาน เช่น ความเท่าเทียมกันต่อหน้ากฎหมาย, เสรีภาพในการพูด การตีพิมพ์ และการรวมกลุ่ม หลักการภายใต้รัฐธรรมนูญชุดนี้ใช้บังคับไปตลอดช่วงเวลาการปกครองของราชวงศ์ Habsburg จนถึงช่วงสิ้นสุดของราชวงศ์ในปี 1918

ในปี ค.ศ. 1916 อันเป็นช่วงระยะเวลาของสงครามโลกครั้งที่ 1 กษัตริย์แห่งราชวงศ์ Habsburg “Francis Joseph” เสียชีวิต ทำให้หลายชาติซึ่งเคยรวมเป็นออสเตรียระส่ำระสาย ประกอบกับสหรัฐที่สนับสนุนให้ประเทศต่างๆที่รวมกันเป็นออสเตรียกลายเป็นอิสระ ทำให้ประเทศต่างๆประกาศแยกตนเป็นเอกราชจากออสเตรีย

ในช่วงปี 1918 เกิดความขัดแย้งภายในประเทศออสเตรียและอาณาจักรซึ่งเคยเป็นส่วนหนึ่งในประเทศ กษัตริย์แห่งราชวงศ์ Habsburg ซึ่งขึ้นครองราชย์ต่อจาก Francis Joseph ประกาศที่จะเลิกยุ่งเกี่ยวกับการเมืองทำให้ออสเตรียสูญเสียกษัตริย์ของตนเอง ภายหลังการประกาศสละอำนาจของกษัตริย์ สภาแห่งชาติซึ่งจัดตั้งตนเองขึ้นมาได้ทำการประกาศก่อตั้งสาธารณรัฐใหม่คือ German-Austria ซึ่งมีอีกชื่อว่าสาธารณรัฐที่ 1 (The First Republic) โดยการรวมเอาดินแดนเดิมของออสเตรียที่มีประชาชนพูดภาษาเยอรมันเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสาธารณรัฐซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตย

สาธารณรัฐที่ 1 ซึ่งปราศจากกษัตริย์ตกอยู่ภายใต้สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่ระส่ำระสาย ขาดปัจจัยการผลิตที่จำเป็น ทั้งยังถูกกดดันโดยภัยคุกคามจากพรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งหวังที่จะทำการปฏิวัติระบบการเมือง ในขณะที่เดียวกันก็มีความพยายามจากกลุ่มอนุรักษนิยมที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองให้กลับไปอยู่ในระบบเดิม สังคมการเมืองของสาธารณรัฐที่หนึ่งจึงตกอยู่ภายใต้ปัญหาอย่างรุนแรง

ปัญหาทางเศรษฐกิจทั้งหมดที่เกิดขึ้นนำไปสู่การประกาศใช้กฎหมายพิเศษโดยรัฐบาลออสเตรีย จำกัดอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ยกเลิกอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และในท้ายที่สุดนำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่น่าเอารูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาออกไปจากสาธารณรัฐ และนำสิ่งที่เรียกว่ารัฐองค์การคริสเตียน (Christlicher Ständestaat) มาใช้ในปี ค.ศ. 1934 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีแนวโน้มในการจัดระบบการปกครองแบบเผด็จการฟาสซิสต์ และการนำเอาหลักการทางศาสนาคริสต์มาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมทางการเมือง

ในปี ค.ศ. 1938 ซึ่งเป็นปีที่ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) เผด็จการชาวเยอรมันเรืองอำนาจ ออสเตรียถูกกดดันทั้งทางการเมืองและการทหารโดยพรรคนาซีเยอรมัน (Nazi) ในท้ายที่สุดออสเตรียเป็นประเทศแรกที่ถูกยึดครองเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของเยอรมัน นำไปสู่การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวในออสเตรีย และการถูกบังคับให้เข้าร่วมสงครามโลกครั้งที่สองในฐานะพันธมิตรของเยอรมันต่อไป

ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศออสเตรียแสดงให้เห็นถึงการหยั่งรากลึกของการปกครองโดยกษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รวมถึงความไร้เสถียรภาพของการปกครองในระบบประชาธิปไตยซึ่งในท้ายที่สุดถูกเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองในระบบเผด็จการ ประวัติศาสตร์การเมืองเช่นนี้ทำให้การแบ่งแยกระหว่างกลุ่มผู้ปกครองและกลุ่มผู้ถูกปกครองในออสเตรียเป็นไปอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ลักษณะของประวัติศาสตร์แห่งความไม่มั่นคงทางการเมืองนี้ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างหนึ่งต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของออสเตรียในอนาคต กล่าวคือ ลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดความตระหนักภายในหมู่ชนชั้นปกครองของออสเตรียว่า การจะปกครองประเทศโดยไม่มีความร่วมมือของคนแต่ละเชื้อชาติให้เข้ามาเป็นหนึ่งเดียวหรือสร้างอัตลักษณ์ร่วมบางประการนั้นไม่สามารถทำได้ ชนชั้นปกครองในประเทศออสเตรียทั้งกลุ่มอนุรักษนิยม เสรีนิยม และสังคมนิยม ต่างมีแนวโน้มที่จะหันมาเจรจาต่อรองกันมากขึ้น ลักษณะเช่นนี้

ทำให้การออกแบบระบบการเมืองของประเทศภายหลังจากนี้ เป็นการออกแบบระบบการเมืองที่จะนำไปสู่กระบวนการประนีประนอม (Compromise) เพื่อถกเถียงและหาฉันทามติร่วมกันภายใต้ความยินยอมของทุกฝ่ายต่อไป¹⁶⁰

3.1.3.2 การเมืองของประเทศออสเตรียหลังช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2

ในปี ค.ศ. 1945 ชัยชนะในสงครามโลกครั้งที่ 2 ตกเป็นของฝ่ายสัมพันธมิตรซึ่งประกอบด้วยสี่ขั้วอำนาจใหญ่ คือ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา รัสเซีย และยุโรป ออสเตรียถูกประกาศว่าเป็นดินแดนแรกที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำอันโหดร้ายของฮิตเลอร์ สี่ขั้วอำนาจใหญ่ของสัมพันธมิตรประกาศจุดยืนที่ชัดเจนในการที่จะสร้างออสเตรียขึ้นมาใหม่ในฐานะรัฐเอกราช

วันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 1945 รัฐบาลชั่วคราวของประเทศออสเตรีย (ภายใต้ความเห็นชอบของสัมพันธมิตร) ได้ประกาศที่จะสถาปนาออสเตรียขึ้นมาใหม่ในฐานะสาธารณรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย (สาธารณรัฐที่ 2) และในเดือนพฤษภาคมปีเดียวกันนั้น รัฐบาลได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการนำเอาหลักนิติธรรม (Rule of Law) มาใช้ในประเทศออสเตรียอีกครั้ง ผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวทำให้กฎหมายที่ถูกตราขึ้นในลักษณะที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญรวมถึงกฎหมายใดๆที่แสดงถึงเจตจำนงของพรรคนาซีภายหลังจากวันที่ 13 มีนาคม 1938 เป็นอันสิ้นผลไปทั้งหมด

ชาติมหาอำนาจทั้งสี่ครอบงำระบบการเมืองการปกครองภายในประเทศออสเตรียอยู่ช่วงระยะเวลาหนึ่ง จนกระทั่งมหาอำนาจทั้งสี่ยอมให้ออสเตรียสามารถทำการเลือกตั้งผู้แทนของตนเองเข้าไปทำหน้าที่ในสภาได้ คะแนนเสียงในการเลือกตั้งส่วนใหญ่ตกเป็นของพรรคสังคมนิยม ÖVP และพรรค SPÖ ซึ่งมีนโยบายที่สนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยพรรคคอมมิวนิสต์ได้ที่นั่งในสภาเพียงสี่ที่เท่านั้น ภายหลังจากการเลือกตั้งในครั้งนี้ รัฐสภาได้ทำการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นมาใหม่ในช่วงปลายปี ค.ศ. 1945 และในปี ค.ศ. 1955 ออสเตรียจึงได้เอกราชเต็มรูปแบบภายใต้การเจรจาต่อรองกับสี่มหาอำนาจ

¹⁶⁰ Roger Eatwell, European Political Cultures : Conflict or Convergence ? (England: Routledge, 1997). p. 16

สภาพทางการเมืองของออสเตรียภายหลังการได้รับเอกราชคืนอย่างเต็มรูปแบบเป็นสภาพของการแข่งขันระหว่างสองพรรคการเมืองใหญ่ คือ Österreichische Volkspartei : ÖVP (Austrian People's Party) ซึ่งเป็นพรรคที่เสนอนโยบายแนวสังคมนิยมคริสเตียน (Christian-Socials) และพรรค Sozialistische Partei Österreichs : SPÖ (Socialist Party of Austria) ซึ่งเป็นพรรคที่นำเสนอนโยบายแบบประชาธิปไตย สังคมที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งทำให้สองพรรคการเมืองใหญ่และชนชั้นปกครองในประเทศออสเตรียหวาดกลัวในความขัดแย้งว่าจะก่อให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคงทางการเมืองดังที่เคยเกิดมาแล้ว ทั้งสองพรรคจึงพยายามที่จะกลบฝังและแก้ไขความผิดพลาดในอดีตและต่างมีเป้าประสงค์ที่จะสร้างออสเตรียขึ้นมาใหม่ภายใต้การทำงานร่วมกัน ทั้งสองพรรคต่างยอมลดราวาศอกในอุดมการณ์การเมืองของตนและหันหน้ามาร่วมกันสร้างระบบการเมืองซึ่งอยู่ภายใต้แนวคิดของการประนีประนอมและการสร้างฉันทามติร่วมกัน โดยเป้าหมายหลักคือการฟื้นฟูสภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองของออสเตรียซึ่งสามารถทำได้ในท้ายที่สุดเนื่องมาจากการประนีประนอมกันของสองพรรคใหญ่นี้เอง

การฟื้นฟูออสเตรียประการสำคัญคือการจัดการกับมรดกทางการเมืองที่นาซีและฮิตเลอร์เหลือไว้ในประเทศออสเตรีย ประชาชนชาวออสเตรียจำนวนมากเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคนาซี ซึ่งจำเป็นที่จะต้องถูกตัดสิทธิความผิวดำอันเนื่องมาจากสงคราม อย่างไรก็ตามกระบวนการนี้แม้จะเป็นไปอย่างแข็งขันในระยะแรก แต่ภายหลังจากปี ค.ศ. 1955 กระบวนการดังกล่าวกลับลดความเข้มข้นลงจนในท้ายที่สุดก็ไม่มีกรณีการดำเนินคดีหรือการตัดสิทธิในทางการเมืองใดๆต่อสมาชิกพรรคนาซี ทั้งนี้ เนื่องมาจากสภาวะการณ์ที่ไม่ปกติในการทำสงครามระหว่างรัสเซียและชาติตะวันตกในช่วงสงครามเย็น (Cold War) ต่อมาอดีตสมาชิกพรรคนาซีได้รวมตัวกันก่อตั้งพรรค Freiheitliche Partei Österreichs : FPÖ (the Austrian Freedom Party) ขึ้น

ในช่วงสงครามเย็นนั้น ออสเตรียวางตัวเป็นกลาง (Neutrality) และกำหนดบาทในทางการเมืองระหว่างประเทศของตนในฐานะตัวกลางในการเจรจาระหว่างคู่ขัดแย้งสองฝั่ง การกำหนดสถานะทางการเมืองเช่นนี้ทำให้ออสเตรียมีสถานะพิเศษอย่างถาวรภายใต้สังคมนระหว่างประเทศ คือมีลักษณะของรัฐซึ่งจะไม่เข้าเป็นคู่ขัดแย้งทางการเมืองใดๆ และธรรมชาติของรัฐตลอดจนรัฐบาลจะกลายเป็นผู้ที่คอยเข้าไปไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างรัฐต่างๆ

ภายหลังจากที่สงครามเย็นสิ้นสุดลง ระบบการเมืองของออสเตรียเข้าสู่ระยะเวลาของความมีเสถียรภาพ ทั้งนี้ เนื่องมาจากปัจจัยสำคัญคือการประนีประนอมทางการเมืองระหว่างสองพรรคการเมืองใหญ่เพื่อเป้าหมายในการก่อสร้างประเทศตลอดจนฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศขึ้นมาใหม่ โดยในปี ค.ศ. 1966 พรรค ÖVP สามารถจัดตั้งรัฐบาลเดี่ยวได้เป็นครั้งแรก ซึ่งลักษณะดังกล่าวทำให้ประเทศออสเตรียก้าวเข้าสู่ยุคแห่งการทำให้เป็นสมัยใหม่ (Modernization) และการเสริมสร้างการปกครองแบบประชาธิปไตย มีการเสริมสร้างบทบาทสำคัญให้กับการทำหน้าที่ของรัฐสภา และส่งเสริมกระบวนการที่นำเอาการมีส่วนร่วมและการแสดงความคิดเห็นของประชาชนมาเป็นเงื่อนไขสำคัญของการตัดสินใจทางการเมือง รวมถึงมาการปฏิรูปการศึกษา การทำงาน การจัดรูปแบบสวัสดิการณของรัฐซึ่งนำไปสู่ความเป็นเสรีนิยมมากยิ่งขึ้น

หากกล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศออสเตรียในตอนต้นนั้น เป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เกิดจากการรวมอาณาจักรต่างๆเข้าไว้ด้วยกัน ข้อเสียสำคัญที่ทำให้ระบบการปกครองในเวลานั้นไม่มั่นคง นั่นคือการไม่สร้างจุดรวมของแต่ละชนชาติแยกออกจากตัวบุคคล ทำให้ภายหลังจากที่กษัตริย์อันเป็นเครื่องมือในการยึดเหนี่ยวอาณาจักรต่างๆไว้ด้วยกันสูญสิ้นลง ย่อมทำให้อาณาจักรน้อยใหญ่แตกแยกและนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จนในที่สุดทำให้ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สูญสลายไป และนำประเทศเข้าสู่ระบบการปกครองแบบสังคมนิยมฟาสซิสต์

ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยในออสเตรียซึ่งก่อตัวขึ้นอย่างมีเสถียรภาพ ภายหลังจากการเกิดและสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่สอง รวมถึงภายหลังการกำหนดสถานะของประเทศออสเตรียในช่วงสงครามเย็น ทำให้ระบบการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยของออสเตรียกลายเป็นระบบที่ไม่ประสงคที่จะมุ่งตัดสินใจปัญหาในทางการเมืองใดๆจากเสียงข้างมาก กล่าวคือระบบการเมืองของออสเตรียกลายเป็นระบบการเมืองที่มุ่งจะแสวงหาฉันทามติร่วมกันในสังคม การตัดสินใจใดๆในทางการเมืองจำเป็นที่จะต้องรับฟังความเห็นจากทุกฝ่ายในสังคมเสียก่อนจึงจะสามารถตัดสินใจในทางการเมืองได้ ทั้งนี้ เนื่องจากประสบการณ์ในทางการเมืองที่แสดงให้เห็นว่าการสร้างฉันทามติและการประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในสังคมนั้นก่อให้เกิดผลดีกับประเทศมากกว่าการตัดสินใจแตกหักโดยเสียงข้างมาก

3.1.3.3 วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศออสเตรียก่อนช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2

วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศออสเตรียในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองนั้นค่อนข้างชัดเจนว่าเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กล่าวคือ การปกครองภายใต้บริบทของราชวงศ์ Habsburg มีลักษณะของการปกครองที่แยกชนชั้นปกครองออกจากชนชั้นของผู้ถูกปกครองอย่างชัดเจน ประเทศต่างๆ ที่ถูกรวมเข้ามาเป็นออสเตรียต่างถูกยึดหน่วงไว้ภายใต้อำนาจของกษัตริย์ซึ่งสะท้อนให้เห็นแนวคิดแบบอำนาจนิยมและบารมีนิยม (Charismatic) ที่ความเป็นจุดยึดเหนี่ยวทางการเมืองขึ้นอยู่กับคุณลักษณะและความสามารถส่วนตัวของผู้ปกครอง

แม้ออสเตรียจะมีช่วงเวลาพยายามจะก่อตั้งรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกาศใช้ Bill of Rights ในปี 1848 แต่รากฐานดังกล่าวก็ไม่สามารถก่อตัวขึ้นได้ภายใต้เงื่อนไขของความขัดแย้งในสังคม และความชิงติงเด่นของผู้ปกครองในแต่ละฝั่ง ตลอดจนแรงกดดันในทางการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งจะเห็นได้ว่าได้ว่าสภาพปัญหาสังคม ในช่วงเวลานี้ของออสเตรียแทบที่จะไม่เอื้อประโยชน์ใดๆต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนเลย ดังนั้น อาจเป็นการกล่าวได้อย่างไม่เกินเลยนักว่าวัฒนธรรมทางการเมืองของออสเตรียในช่วงเวลานั้นเกิดจากการผสมผสานของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และวัฒนธรรมทางการเมืองภายใต้การปกครองแบบเผด็จการฟาสซิสต์ คือวัฒนธรรมทางการเมืองที่ Almond และ Verba เรียกว่าวัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบผสมไพร่ฟ้า (Subject-Parochial Political Culture) ซึ่งประชาชนที่ตระหนักถึงบทบาทในทางการเมืองของตนนั้นมีเพียงชนชั้นปกครองเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม เราจำเป็นต้องย้ำเตือนไว้ตรงนี้ว่าแม้การเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยจะไม่สำเร็จในช่วงเวลานี้ แต่เชื้อของความเป็นประชาธิปไตยได้เกิดขึ้นแล้วในสังคมออสเตรียโดยผ่านสามเหตุการณ์หลัก นั่นคือ การปฏิวัติฝรั่งเศส, ความพยายามเปลี่ยนถ่ายสู่ความเป็นประชาธิปไตยในปี ค.ศ. 1848 และการสิ้นสุดอำนาจของนโปเลียนพร้อมกระแสการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในยุโรปที่กดดันให้กษัตริย์ราชวงศ์ Habsburg จำต้องปฏิรูประบบการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยแม้ระบบดังกล่าวจะไม่แข็งแกร่งและมั่นคงถาวรนักก็ตาม

3.1.3.4 วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศออสเตรียหลังช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2

ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ออสเตรียภายใต้การควบคุมของชาติมหาอำนาจ ทั้งสี่ถูกก่อร่างสร้างตัวขึ้นใหม่ในฐานะรัฐประชาธิปไตยอันมีเอกราช วัฒนธรรมทางการเมืองของออสเตรียจึงเปลี่ยนรูปแบบหลักจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่นำโดยแนวคิดอำนาจนิยมมาเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของออสเตรียนั้น หากดูจากพื้นฐานทางประวัติศาสตร์การเมืองที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นการปกครองภายใต้การนำของสองพรรคใหญ่ อำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองจึงขึ้นอยู่กับผู้ปกครอง หรือในที่นี่คือผู้แทนของประชาชนเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามแม้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในออสเตรียจะเป็นระบบที่เน้นความสำคัญของผู้แทน ควบคู่ไปกับการนำเสนอหลักการพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่สอง แต่ในขณะเดียวกันลักษณะเฉพาะบางประการของประเทศออสเตรียก็เข้าไปมีส่วนช่วยในการสร้างการปกครองที่เป็นเอกลักษณ์ โดยลักษณะเฉพาะดังกล่าวอาจอธิบายได้ ดังนี้

3.1.3.4.1 วัฒนธรรมการประนีประนอมและการสมานฉันท์

วัฒนธรรมการประนีประนอมและการสมานฉันท์ (Compromise and Consensus) เป็นผลที่เกิดขึ้นจากประสบการณ์ทางการเมืองอันแตกแยกของออสเตรีย อย่างไรก็ตามที่กล่าวไปแล้วว่าออสเตรียประสบปัญหาใหญ่ในทางการเมืองคือความรู้สึกแตกแยกของคนในสังคม เนื่องจากออสเตรียนั้นแม้จะประกอบขึ้นจากชนชาติที่มีการใช้ภาษาเยอรมันเป็นหลัก แต่ในขณะเดียวกัน ความหยิ่งทะนงในอัตลักษณ์ของตนทำให้การรวมเป็นชาติอย่างสมบูรณ์แทบจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้

ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ออสเตรียได้รับโอกาสในการพัฒนาตนเองขึ้นใหม่ในฐานะรัฐประชาธิปไตย ซึ่งประสบการณ์ทางการเมืองในยุคก่อนทำให้ผู้นำทางการเมืองของออสเตรียทั้งพรรค SPÖ และ ÖVP เลือกที่จะใช้แนวทางในการประนีประนอมกันทางการเมืองเพื่อก่อสร้างออสเตรียขึ้นมาใหม่ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งในท้ายที่สุดนำมาสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูออสเตรียขึ้นมาในฐานะประเทศประชาธิปไตยที่มีความมั่นคงทางการเมืองภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ลักษณะเช่นนี้กระทบต่อวัฒนธรรมทางการเมืองของออสเตรีย กล่าวคือ ในระดับหนึ่ง ชนชั้น

นำของประเทศออสเตรียตระหนักถึงความสำคัญของการประนีประนอมกันในทางการเมือง และในอีกส่วนหนึ่ง ประชาชนชาวออสเตรียได้เรียนรู้ที่จะตัดสินใจทางการเมืองโดยไม่อาศัยแต่เพียงความต้องการของตนเป็นหลัก การถกแถลงหรือการรับฟังความเห็นอย่างกว้างขวางจึงเป็นหัวใจสำคัญของระบบประชาธิปไตยในออสเตรีย¹⁶¹

นอกจากลักษณะของประสบการณ์ทางการเมืองที่ทำให้ออสเตรียมุ่งไปสู่แนวทางในการแสวงหาความตกลงทางการเมืองที่เป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่ายแล้ว อีกประการหนึ่งที่ทำให้ประชาชนชาวออสเตรียสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากยิ่งขึ้น นั่นคือการที่ผู้นำรัฐไม่จำเป็นต้องสนใจภัยคุกคามจากภายนอก ทำให้การหันมาใส่ใจความเห็นของประชาชนสามารถทำได้โดยง่าย ทั้งนี้ เนื่องมาจากการกำหนดสถานะความเป็นรัฐที่เป็นกลาง (Neutrality State) ซึ่งเป็นสถานะที่ทำให้รัฐบาลออสเตรียได้รับหลักประกันว่าออสเตรียจะปลอดจากการรุกรานใดๆ ออสเตรียไม่จำเป็นต้องที่จะต้องเร่งเพิ่มกำลังทหารและสนใจการเพิ่มความมั่นคงภายในเขตแดนของตน แต่ออสเตรียสามารถใช้เวลาและทรัพยากรเท่าที่ตนมีทุ่มเทไปกับการสร้างความสงบในประเทศ ซึ่งเป็นผลดีที่จะทำให้รัฐสามารถรับฟังความเห็นจากประชาชนได้อย่างรอบด้านในการตัดสินใจประการใดๆ ในทางการเมือง¹⁶²

ลักษณะที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของออสเตรียไม่ใช่เป็นเพียงระบบที่จะแสวงหาทางออกในการตัดสินใจทางการเมืองผ่านเจตจำนงร่วมกันของประชาชนโดยอาศัยเสียงข้างมากแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้วัฒนธรรมการประนีประนอมและการสมานฉันท์ยังบังคับให้เจตจำนงร่วมกันนั้นจะต้องเป็นสิ่งซึ่งเกิดจากการเจรจาต่อรองจนได้ข้อยุติที่สามารถยอมรับกันได้ในทุกๆฝ่าย ระบบการเมืองของออสเตรียจึงถูกสร้างขึ้นภายใต้แนวคิดในการแสวงหาฉันทามติร่วมกันของคนในสังคม และการประนีประนอมในทางการเมือง ลักษณะเช่นนี้ถือว่าเป็นคุณประโยชน์สำคัญที่สุดซึ่งประวัติศาสตร์แห่งความแตกแยกในทางการเมืองได้ทิ้งไว้ให้กับประเทศออสเตรีย

¹⁶¹ Ibid. p. 17

¹⁶² Ibid, p. 27

3.1.3.4.2 ระบบอุปถัมภ์¹⁶³

ระบบอุปถัมภ์ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศออสเตรียนั้นไม่ได้เป็นผลอันเกิดจากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กล่าวคือ แม้ออสเตรียจะถูกปกครองภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นเวลานาน แต่ประสบการณ์ของรัฐภายหลังช่วงสงครามโลกครั้งที่สองนั้นแทบจะไม่มี ความเกี่ยวข้องกับการปกครองในระบอบเก่าหรือมีแต่น้อยมาก การที่ออสเตรียถูกทำลายและประกอบใหม่หลายครั้งตลอดช่วงระยะเวลาแห่งประวัติศาสตร์ส่งผลให้ออสเตรียสามารถสร้างรูปร่างของตนเองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยขึ้นมาใหม่ได้โดยไม่ผูกติดกับรูปแบบการปกครองหรือวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบเก่า

ระบบอุปถัมภ์ค้ำชูของออสเตรียคือผลสะท้อนจากวิธีการแก้ปัญหาในทางการเมือง กล่าวคือ ภายใต้การประสานความร่วมมือของพรรคใหญ่ทั้งสองพรรค ประชาชนชาวออสเตรียได้ถูกนำเสนอรูปแบบของการแก้ไขปัญหาทางสังคมผ่านสถาบันของการร่วมมือกันระหว่างผู้มีอำนาจ ลักษณะของการร่วมมือกันนี้แพร่ขยายไปยังภาคส่วนต่างๆของสังคมซึ่งก่อให้เกิดระบบหุ้นส่วนทางสังคม (Social Partnerships) ตัวอย่างของหุ้นส่วนทางสังคมที่เห็นได้ชัดที่สุดคือการก่อตั้งสภาหอการค้าของฝ่ายหัวก้าวหน้าในออสเตรีย และการก่อตั้งสภาหอการค้าของฝ่ายอนุรักษ์นิยม โดยกลุ่มคนในภาคส่วนธุรกิจจะเลือกเข้าไปสนับสนุนฝ่ายที่ตนเองเสนอ และการแก้ไขปัญหาใดๆก็ตามในทางการค้าจะต้องเป็นวิธีการแก้ปัญหาที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับ

วิธีการแก้ไขปัญหาเช่นนี้นำไปสู่สังคมที่เต็มไปด้วยการให้ท้าย (Spoils) และการอุปถัมภ์ (Patronage) ซึ่งให้งาน ที่อยู่ และสิ่งอำนวยความสะดวกตลอดจนบริการสาธารณะต่างๆกับผู้ที่อยู่ในสังกัดของตน ผลลัพธ์ของระบบเช่นนี้นำไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของออสเตรียที่สามารถรักษาสถานะทางการเงินของตนไว้ได้ ควบคู่ไปกับอัตราการว่างงานที่ต่ำมาก ทำให้ประชาชนชาวออสเตรียมีความเชื่อมั่นต่อระบบหุ้นส่วนทางสังคมตลอดจนแนวคิดของระบบอุปถัมภ์สูงมาก และมีหลายกรณีที่ทำให้เกิดความเชื่อมั่นในระบบนี้มากกว่าการทำหน้าที่ของรัฐสภา

หากกล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศออสเตรียในปัจจุบัน เราจะพบว่าการปกครองพื้นฐานของออสเตรียคือการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมซึ่งให้

¹⁶³ Ibid

ความสำคัญกับการทำหน้าที่ของตัวแทนจากพรรคการเมืองต่างๆทั้งในทางนิติบัญญัติและบริหาร และเนื่องจากออสเตรียยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้นก่อตัวขึ้นมาภายใต้วัฒนธรรมการประนีประนอมระหว่างพรรคการเมืองใหญ่เพื่อฟื้นฟูประเทศ รวมไปถึงระบบหุ้นส่วนทางสังคมที่ผลักดันให้เกิดการเจรจาต่อรองกันเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆในสังคม ซึ่งผลลัพธ์จากกระบวนการทั้งสองทำให้ออสเตรียสามารถฟื้นตัวจากผลร้ายของสงครามได้อย่างรวดเร็ว

ลักษณะเฉพาะทั้งสองประการของสังคมออสเตรียที่กล่าวมานี้ทำให้สังคมออสเตรียกลายเป็นสังคมที่เชื่อมั่นในตัวของผู้แทนที่มีความสามารถ ในขณะที่เดียวกันก็เชื่อมั่นในกระบวนการแสวงหาข้อยุติทางสังคมผ่านการเจรจาต่อรองซึ่งแสดงผลลัพธ์ที่น่าพึงพอใจในการแก้ไขปัญหาของประเทศมานานักก่อนในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยของออสเตรียจึงกลายเป็นระบบผสมระหว่างความเชื่อมั่นในตัวผู้แทนที่มีศักยภาพและการตัดสินใจในทางการเมืองที่รอบคอบกว่าการใช้เสียงข้างมาก นั่นคือการเปิดโอกาสให้ทุกคนในสังคมสามารถนำเสนอความต้องการของตนเข้ามาสู่พื้นที่ที่รองรับสาธารณะได้เพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดร่วมกัน

ลักษณะดังกล่าวมีความใกล้เคียงเป็นอย่างยิ่งกับวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบผู้พิทักษ์ (Guardian Democracy) ซึ่งกลุ่มคนในสังคมต่างรวมตัวกันเข้ามาเพื่อเสนอความต้องการของตนเข้าสู่เวทีถกเถียงสาธารณะเพื่อหาทางออกร่วมกันท่ามกลางความต้องการทางสังคมที่ขัดแย้ง ภายใต้การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนที่ค่อนข้างจะเท่าเทียมกันคือทุกฝ่ายต่างมีความสามารถเหมือนกันที่จะขับเคลื่อนระบบการเมือง อย่างไรก็ตาม การเสนอประเด็นในทางการเมืองมักเกิดขึ้นในนามของกลุ่มซึ่งนำโดยบุคคลผู้มีความสามารถเป็นหลัก และในท้ายที่สุดระบบของออสเตรียให้ความมั่นใจในการตัดสินใจของผู้แทนที่มีความสามารถ ระบบการเมืองของออสเตรียจึงอาจจะถูกออกแบบให้เป็นระบบที่ทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้ แต่อำนาจในการตัดสินใจท้ายที่สุดยังคงสงวนไว้ที่ตัวแทนในลักษณะของการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบถกเถียง (Deliberative Democracy) ซึ่งเรียกร้องการออกแบบระบบการเมืองนั้นนำไปสู่การพูดคุยและแสดงความคิดเห็นในทุกประเด็นทางการเมืองอย่างถี่ถ้วนก่อนที่จะมีการตัดสินใจทางการเมืองใดๆโดยผู้แทน

3.1.4 ผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญในประเทศออสเตรีย

ประเทศออสเตรียซึ่งมีแนวคิดวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบผู้พิทักษ์ที่มีฐานแนวคิดอยู่ที่ความเชื่อมั่นในการทำงานของผู้แทนซึ่งมีความสามารถควบคู่ไปกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมที่จะนำเสนอความต้องการของตนในพื้นที่สาธารณะ ได้นำเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนมาใช้บังคับ โดยวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของประเทศออสเตรียนั้นได้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการดังกล่าวในเรื่องที่จะกล่าวต่อไป อย่างไรก็ตาม ณ ที่นี้ผู้เขียนขอนำเสนอตารางแสดงรายชื่อกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในประเทศออสเตรียตั้งแต่ปี ค.ศ. 1964 – 2011 เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบวิเคราะห์ในหัวข้อนี้ต่อไป¹⁶⁴

Year	Issue	Support	%	Initiated by supporters or political party (members)
1964	Independent Austrian Broadcast	832,343	17.27	34,841
1969	40-hours-work-week	889,659	17.74	SPÖ (74)
1969	Abolition of 13 th school year	338,407	6.77	Different political parties from federal state parliaments (50)
1975	Protection of human life	895,665	17.93	762,664
1980	Pro-Zwentendorf (nuclear plant)	421,282	8.04	33,388

¹⁶⁴ Basingstoke and Hampshire Houndmills, *Citizens' Initiatives in Europe : Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. pp. 185-186

Year	Issue	Support	%	Initiated by supporters or political party (members)
	Against Zwentendorf (nuclear plant)	147,0167	2.8	13,516
1982	Against UNO-Conference center	1,361,562	25.74	ÖVP (all members of federal state parliament)
1985	Protection of environment ('Konrad-Lorenz-Initiative')	353,906	6.55	56,870
	Extension of alternative civil services	196,375	3.63	48,774
1985	Against military airplanes	121,182	2.23	18,433
1986	Against Draken-airplanes in Styria	244,254	4.5	140,817
1987	Against privilege	250,697	4.57	FPÖ (18)
1989	Reduction of pupils per school class	219,127	3.93	26,643
	Protection of freedom of broadcast in Austria	109,197	1.95	FPÖ (8)
1991	For a referendum – EEA-membership	126,834	2.25	GRÜNE (8)
1993	'Austria First'	416,531	7.35	FPÖ (8)
1995	'Pro motorcycle'	75,525	1.31	12,812
1996	Protection of animals	459,096	7.96	FPÖ/ GRÜNE (35)

Year	Issue	Support	%	Initiated by supporters or political party (members)
	Protection of Austria's neutrality	358,156	6.21	31,166
1997	'Against genetic engineering'	1,225,790	21.23	GRÜNE (8)
	Equal chances for women	644,665	11.17	SPÖ/ GRÜNE (23)
	'Save the schilling'	253,949	4.43	FPÖ (9)
1997	'Against nuclear energy in Austria'	248,787	4.34	FPÖ (9)
1999	Support for families	183,154	3.17	16,875
2000	New EU-referendum	193,901	3.35	8,243
2001	Education and university fees	173,594	2.98	48,626
2002	'Veto against Temelin' (nuclear plant in Czechia)	914,973	15.53	16,563 ('FPÖ')
	'Social State Austria'	717,102	12.2	38,212
	'Against military airplanes'	624,807	10.65	18,325
2003	'Against nuclear energy in Europe'	131,772	2.23	9,567
2004	Fair pensions	627,559	10.53	33,272 ('SPÖ')
2006	'Stay Free Austria'	258,277	4.28	8,685 ('FPÖ')
2009	'Stop reduction of post services'	140,582	2.23	37,517

Year	Issue	Support	%	Initiated by supporters or political party (members)
2011	'Against EURATOM'	98,698	1.56	8,171

ตารางที่ 2 : รายชื่อกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในประเทศออสเตรียตั้งแต่ปี ค.ศ. 1964 -2011

3.1.4.1 ผลกระทบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมาย

ในการพิจารณาผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยของประเทศออสเตรียที่มีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมายนั้น สามารถแยกพิจารณาได้ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการออกแบบกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งได้นำเสนอไว้ในบทที่ 2 ดังนี้

1) ผลกระทบที่มีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ - กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้นโดยหลักแล้วถูกเรียกร้องให้มีการตั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับขอบเขตของกฎหมายที่ประชาชนจะเสนอไว้ให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่ว่าวัตถุประสงค์ของกระบวนการนี้แท้จริงแล้วคือการเปิดพื้นที่สาธารณะให้ประชาชนสามารถเสนอความเห็นทางกฎหมายของตนไปสู่ฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยตรงเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะดำเนินการเช่นไรกับสิ่งที่ประชาชนเสนอ

จากหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศออสเตรียที่นำเสนอมาข้างต้น จะเห็นว่าไม่มีการบัญญัติถึงข้อห้ามหรือขอบเขตของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอเลย เว้นแต่ว่าสิ่งนั้นจะเป็นงานของรัฐสภาโดยแท้ เช่นการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ นอกจากนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญใน Collection of Decision of the Constitutional Court 16.382/2011 ยังขยายให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนนั้นสามารถทำได้แม้จะมีเนื้อหาที่ขัดแย้งกับกฎหมายของสหภาพยุโรป (European Union Laws) จึงอาจกล่าวได้ว่าการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศออสเตรียนั้นสามารถทำได้โดยแทบจะปราศจากขอบเขตใดๆ ซึ่งรวมถึงการเสนอกฎหมายที่อาจเข้าไปควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารด้วย

ลักษณะเช่นนี้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ IDEA โดยอาจกล่าวได้ว่า เหตุที่ประเทศออสเตรเลียแทบจะไม่จำกัดขอบเขตของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอนั้นเป็นเพราะวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศออสเตรเลียด้วยส่วนหนึ่ง นั่นคือประเทศออสเตรเลียซึ่ง **วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบผู้พิทักษ์** ฝังรากลึกภายใต้พัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมือง ทำให้พื้นฐานของการจัดสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างประชาชนและผู้ปกครองรัฐตั้งอยู่บนความเชื่อมั่นในการเจรจาต่อรองและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน เพื่อในท้ายที่สุดแล้วจะได้หาทางออกของปัญหาที่สามารถสนองตอบความต้องการของทุกฝ่ายได้ ดังนั้น เมื่อมีการนำเอาระบบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติมาใช้ ย่อมเป็นธรรมดาที่กระบวนการดังกล่าวจะถูกกำหนดให้เปิดกว้างสำหรับประชาชนที่จะเสนอความต้องการใดๆของตนในลักษณะของร่างกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมายมาสู่รัฐสภา เพื่อให้สมาชิกสภาและผู้นำทางการเมืองต่างได้รับรู้ถึงความต้องการของประชาชน

2) ผลกระทบที่มีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยรูปแบบของการเสนอกฎหมาย – รูปแบบของการเสนอกฎหมายในระบบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายประเภทที่ใช้ในประเทศออสเตรียนั้นควรเป็นรูปแบบของการเสนอกฎหมายในลักษณะของร่างกฎหมาย (Formulated Draft Law) เพื่อก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติกับกระบวนการเสนอข้อเรียกร้องทางการเมืองของประชาชนไปยังรัฐ (Petition) อย่างไรก็ตาม มาตรา 3 ของรัฐบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ค.ศ. 1973 ได้กำหนดให้ประชาชนชาวออสเตรียสามารถเลือกได้ว่า จะเสนอความต้องการของตนในรูปแบบของร่างกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมาย (Legal Suggestion)

ลักษณะเช่นนี้แสดงออกถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย และเป็นการอำนวยความสะดวกในการเปิดพื้นที่เจรจาต่อรองให้กับฝ่ายต่างๆ สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของ **วัฒนธรรมการประนีประนอมและการสมานฉันท์** ซึ่งเป็นคุณค่าหลักที่หล่อเลี้ยงระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยของออสเตรเลียในปัจจุบัน ภายใต้วัฒนธรรมเช่นนี้ การเปิดพื้นที่ทางการเมืองทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้โดยง่ายถือเป็นปัจจัยสำคัญ ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่ออสเตรียค่อนข้างเปิดกว้างเป็นอย่างมากในเรื่องรูปแบบของการเสนอกฎหมาย

3) ผลกระทบที่มีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดจำนวนรายชื่อของประชาชนที่จำเป็นต้องใช้ในการเสนอกฎหมายและระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อ – โดยหลักการแล้วการกำหนดจำนวนรายชื่อที่ใช้ในการเสนอกฎหมายนั้นจะต้องไม่มากเกินไปในลักษณะที่ไม่สามารถเป็นไปได้ และในขณะเดียวกันก็ต้องไม่น้อยเกินไปจนไม่สามารถสะท้อนให้เห็นเจตารมณ์หรือความต้องการของประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ รวมถึงกำหนดระยะเวลาจะต้องไม่ยาวนานเกินไปหรือน้อยเกินไปด้วย

หลักเกณฑ์ว่าด้วยจำนวนประชาชนที่จะต้องร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย รวมถึงระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อของประเทศออสเตรเลียจะค่อนข้างขัดแย้งกับหลักการที่กล่าวมาข้างต้นอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 41 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐออสเตรเลีย ได้กำหนดให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนตั้งแต่ 100,000 คนขึ้นไป (ร้อยละ 1.6 ของประชาชนทั้งประเทศ) และภายใต้มาตรา 5 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ค.ศ. 1973 กำหนดให้ต้องรวบรวมรายชื่อดังกล่าวให้ได้ภายในระยะเวลา 8 วันโดยจะเริ่มนับในวันที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกำหนดให้เป็นวันเริ่มรวบรวมรายชื่อ ซึ่งหากพิจารณาจากความรู้สึกของวิญญูชนทั่วไปแล้วย่อมคาดได้ว่าการรวบรวมรายชื่อจำนวนมากเช่นนี้แทบจะไม่สามารถทำได้เลยภายในระยะเวลาแค่ 8 วัน

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์เช่นนั้นไม่ได้เกิดขึ้นกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในประเทศออสเตรเลีย กล่าวคือ ตั้งแต่ที่ออสเตรเลียเริ่มนำเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมาใช้และมีการเสนอกฎหมายครั้งแรกในปี ค.ศ. 1931 จนถึงปีที่มีการสำรวจตามตารางที่ 2 ซึ่งนำเสนอไว้ในตอนต้นคือปี 2011 นั้น เป็นเวลากว่า 90 ปีที่ระบบดังกล่าวถูกพัฒนาขึ้นในประเทศออสเตรเลีย จากการสำรวจพบว่ามีกฎหมายเพียง 3 ฉบับเท่านั้นที่เสนอโดยประชาชนและไม่สามารถรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนได้ครบตามที่กำหนด คือ ร่างกฎหมายที่เสนอในปี ค.ศ. 1980 เรื่อง “Against Zwentendorf (nuclear plant)” ซึ่งได้รับรายชื่อผู้สนับสนุนไม่ครบ 200,000 รายชื่อ, ร่างกฎหมายที่เสนอในปี ค.ศ. 1995 เรื่อง “Pro motorcycle” และร่างกฎหมายที่เสนอในปี ค.ศ. 2011 เรื่อง “Against EURATOM” ซึ่งร่างกฎหมายทั้งสองฉบับหลังนี้ได้รับรายชื่อผู้สนับสนุนไม่ถึง 100,000 ชื่อ

สาเหตุที่ทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในออสเตรเลียสามารถเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์แม้จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมายในเรื่องของจำนวนประชาชนและระยะเวลาในการเข้าชื่อไว้อย่างเข้มงวดนั้นสามารถพิจารณาได้จากตารางที่เสนอไว้ข้างต้น นั่นคือหากดูจากตารางจะเห็นว่าเกินกว่าครึ่งหนึ่งของกฎหมายที่ถูกเสนอในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นการเสนอที่ได้รับการสนับสนุนโดยพรรคการเมือง (ช่องขวาสุด) ทำให้แทบจะทุกครั้งได้รับการตอบรับในการเข้าชื่อจากประชาชนอย่างล้นหลาม (มีบางครั้งที่ประชาชนชนมากกว่าร้อยละ 25.74 มาร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย)

ลักษณะเช่นนี้ในแง่หนึ่งสามารถทำให้อนุมานได้ว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายของประเทศออสเตรเลียซึ่งกำหนดให้จำนวนประชาชนจะต้องใช้ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีเป็นจำนวนมาก แต่ระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อมีเพียงแค่ 8 วันนั้นถูกออกแบบมาโดยคาดการณ์ไว้แล้วว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะต้องได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองหรือกลุ่มหุ้นส่วนทางสังคมจึงจะสามารถรวบรวมรายชื่อได้สำเร็จ ที่เป็นเช่นนี้เพราะวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยของออสเตรเลียซึ่งถูกหล่อหลอมขึ้นจากระบบหุ้นส่วนทางสังคม (Social Partnership) จนกลายเป็นการอุปถัมภ์ค้ำชูและขับเคลื่อนประเด็นความต้องการในนามของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของออสเตรียนั้นสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญในการคงอยู่ของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม ซึ่งนอกจากจะให้ประโยชน์แก่สมาชิกกลุ่มผ่านวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์ค้ำชูแล้ว เมื่อกลุ่มผลประโยชน์พัฒนาตนเองกลายเป็นโครงสร้างของระบบหุ้นส่วนทางสังคมหรือพรรคการเมือง กลุ่มเหล่านี้ก็จะมีคามพยายามอย่างเต็มที่ที่จะสนับสนุนประเด็นทางการเมืองหรือความต้องการทางการเมืองที่สามารถสนองตอบต่อประโยชน์ของสมาชิกในกลุ่มของตนได้ ดังนั้น แทบจะมีน้อยครั้งมากที่กฎหมายซึ่งเสนอโดยประชาชนนั้นไม่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองหรือกลุ่มหุ้นส่วนทางสังคม **อาจกล่าวได้ว่าลักษณะความเหนียวแน่นของระบบอุปถัมภ์และการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมนี้เองที่ทำให้การรวบรวมรายชื่อจำนวนมากในระยะเวลาที่น้อยสามารถเกิดขึ้นได้**

นอกจากการกำหนดจำนวนรายชื่อที่ต้องใช้ในการเสนอกฎหมายที่มากและกำหนดจำนวนวันในการรวบรวมรายชื่อที่น้อยโดยคำนึงถึงเงื่อนไขของวัฒนธรรมในระบบอุปถัมภ์ค้ำชูแล้ว ผู้เขียนยังมีความเห็นว่าการที่รัฐบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนฯ ได้

กำหนดไว้ในมาตรา 3 ให้นำเอาระบบการริเริ่มเสนอกฎหมายที่มีการกำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ที่กว่า 8,000 คนมาใช้ นั่นยังเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้กระบวนการเข้าชื่อแทบจะไม่ประสบความสำเร็จล้มเหลวเลยตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา การที่กำหนดให้จะต้องมีหลักประกันขั้นต่ำซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีประชาชนจำนวนมากหรือกลุ่มผลประโยชน์ตลอดจนพรรคการเมืองใดพรรคหนึ่งให้ความสนใจที่จะสนับสนุนร่างกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมายดังกล่าว นั้นทำให้แทบจะเกิดเป็นหลักประกันได้ว่าร่างกฎหมายหรือข้อเสนอในทางกฎหมายที่จะนำไปให้ประชาชนเข้าชื่อนั้นจะได้รับการยอมรับและรับรองจากประชาชน

4) ผลกระทบที่มีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสนับสนุนโดยรัฐ

- ออสเตรียในปัจจุบันจัดว่าเป็นประเทศหนึ่งที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มั่นคงที่สุดในทวีปยุโรป ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสังคม และความเชื่อในผลลัพธ์ของการเจรจาต่อรองแล้ว ออสเตรียได้กำหนดหลักเกณฑ์หลายประการที่ทำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนได้รับการพิจารณาโดยฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเอาใจใส่ โดยอาจสรุปได้ ดังนี้

- บทบัญญัติมาตรา 41 (2) ประกอบมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐออสเตรียกำหนดให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนมีความสำคัญเทียบเท่าการเลือกตั้ง ทำให้หลักการทั่วไปเกี่ยวกับการเลือกตั้งเช่น การเลือกตั้งโดยลับ เสรี และเท่าเทียมกันถูกนำมาใช้บังคับกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย

- บทบัญญัติในมาตรา 7 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนฯ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องจัดสถานที่และดำเนินการรวบรวมการทั้งหมดในขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุน กำหนดให้มีการจัดทำเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้เหมาะสมกับผู้พิการทางสายตา รวมถึงจัดให้มีหน่วยบริการที่จะเปิดให้ประชาชนมาเข้าชื่ออย่างเพียงพอ และรับรองระยะเวลาในการเปิดให้ลงชื่อโดยคำนึงถึงวันและเวลาในการทำงานของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น

- บทบัญญัติในมาตรา 19 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนฯ กำหนดให้หากกลุ่มผู้ก่อการสามารถรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด กลุ่มผู้ก่อการจะได้รับเงินคืนเป็นจำนวน 5 เท่าของค่าธรรมเนียมที่ต้องเสียให้แก่รัฐ

- บทบัญญัติในมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยข้อบังคับแห่งรัฐสภาออสเตรเลียฯ ได้กำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็วภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่กรรมาธิการได้รับมอบหมายจากรัฐสภา โดยจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จและต้องส่งความเห็นทั้งหมดไปยังสภาภายใน 4 เดือนนับแต่วันที่เริ่มพิจารณา

- บทบัญญัติในมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยข้อบังคับแห่งรัฐสภาออสเตรเลียฯ ได้กำหนดให้ผู้แทนซึ่งได้รับมอบอำนาจจากกลุ่มผู้ก่อการมีสิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมตลอดระยะเวลาการทำงานของกรรมาธิการที่ได้รับมอบหมาย กระบวนการทำงานของกรรมาธิการเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นจะต้องเปิดให้สาธารณะชนรับรู้ โดยเฉพาะเมื่อมีการเชิญผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็น

- บทบัญญัติในมาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยข้อบังคับแห่งรัฐสภาออสเตรเลียฯ กำหนดให้ผู้แทนซึ่งได้รับมอบอำนาจจากกลุ่มผู้ก่อการสามารถแนบถ้อยแถลงส่วนตัวของตนคู่กับรายงานของกรรมาธิการเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาได้ หากปรากฏว่าผลการพิจารณาของกรรมาธิการมีลักษณะที่แตกต่างไปจากเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ดั้งเดิมในการเสนอกฎหมายของกลุ่มผู้ก่อการ นอกจากนี้ เอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในชั้นรัฐสภายังได้รับหลักประกันในทางวิชาการว่าจะได้รับการเผยแพร่ในวารสารซึ่งเป็นที่ยอมรับของประชาชน และประชาชนทั่วไปซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งสามารถร้องขอรายงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาจากรัฐสภาได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายด้วย

จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายของประเทศออสเตรียนั้นถูกกำหนดไว้ในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง อาจกล่าวได้ว่าภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบผู้พิทักษ์ ซึ่งเอื้อต่อการดำเนินการของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติตามแบบประชาธิปไตยแบบถกเถียงนั้น ได้ก่อให้เกิดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่สร้างเวทีของการแลกเปลี่ยนความต้องการของประชาชนในทางนิติบัญญัติขึ้น และให้การสนับสนุนกระบวนการดังกล่าวผ่านการกำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนให้พิเศษกว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยองค์กรของรัฐ รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมี

ส่วนร่วมและตรวจสอบการทำงานของรัฐได้ในทุกขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

โดยสรุปแล้ว วัฒนธรรมทางการเมืองของออสเตรเลียในปัจจุบันซึ่งเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบผู้พิทักษ์ ที่เจือด้วยวัฒนธรรมในระบบอุปถัมภ์ค้าชู้และวัฒนธรรมของการสร้างความสมานฉันท์ในสังคม ได้ก่อให้เกิดการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติซึ่งเอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนโดยการให้การสนับสนุนจากรัฐในหลายๆด้าน ทั้งในด้านการดำเนินการในการรวบรวมรายชื่อ การสนับสนุนงบประมาณ และการได้รับสถานะพิเศษบางประการที่เหนือกว่าร่างกฎหมายซึ่งเสนอโดยองค์กรอื่นของรัฐ ในขณะที่เดียวกันก็สร้างกระบวนการที่สนับสนุนการรวมตัวเข้าเป็นกลุ่มหุ้นส่วนทางสังคมหรือการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองขึ้นผ่านการกำหนดจำนวนรายชื่อที่ต้องใช้ในการเสนอกฎหมายให้สูง แต่กำหนดวันในการรวบรวมรายชื่อให้น้อยนั่นเอง

3.1.4.2 ผลกระทบต่อการพิจารณากฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบผู้พิทักษ์ที่มีในประเทศออสเตรเลียเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ให้ความสำคัญต่อการทำหน้าที่ของตัวแทนประชาชนในรัฐสภา ดังนั้นกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนที่ใช้ในประเทศออสเตรเลียจึงกำหนดให้การพิจารณาร่างกฎหมายในท้ายที่สุดนั้นเป็นของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากออสเตรเลียแทบจะไม่เปิดเผยข้อมูลใดๆเกี่ยวกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายภายในประเทศมากนัก สิ่งที่น่าจะทราบได้ในเบื้องต้นนั้นคือแทบจะไม่มีกฎหมายฉบับใดเลยที่เสนอโดยประชาชนถูกนำไปประกาศใช้เป็นกฎหมายจริง

แม้กระบวนการดังกล่าวแทบจะไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยตรงต่อระบบกฎหมายของออสเตรเลีย หรือผลที่เกิดขึ้นมากที่สุดคือก่อให้เกิดผลกระทบต่อกฎหมายที่จะตราขึ้นในภายหลัง กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายกลับกลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความมั่นคงในประเทศออสเตรเลีย กล่าวคือ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1964 เป็นต้นมา กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศออสเตรเลียแทบจะเกิดขึ้นในทุกสองถึงสามปี โดยในแต่ละครั้งพบว่าประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวเป็นจำนวนมาก

แม้ว่าวัฒนธรรมทางการเมืองอาจไม่ได้ส่งผลใดเป็นพิเศษต่อการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในประเทศออสเตรเลีย แต่กลับส่งผลสืบเนื่องไปหลังจากที่ร่างกฎหมายที่

ประชาชนเสนอไม่ได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมายภายในรัฐ กล่าวคือ วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยของออสเตรียเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่เชื่อในการเจรจาต่อรองสาธารณะในนามของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทำให้แม้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ก่อให้เกิดผลกระทบใดๆต่อระบบกฎหมายเลย แต่กระบวนการดังกล่าวกลับถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะดึงดูดความสนใจจากทั้งสื่อและคนในสังคม ตลอดจนเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจของรัฐให้หันมาจับจ้องและพิจารณาประเด็นที่ได้รับการเสนอ ซึ่งในทางหนึ่งส่งผลให้รัฐสามารถคาดการณ์ได้ว่าควรจะสนองตอบต่อท่าทีของคนในสังคมประการใดๆบ้าง และในแง่หนึ่งหากพรรคการเมืองใดสนับสนุนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งประชาชนจำนวนมากให้การสนับสนุน อาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองในช่วงของการเลือกตั้งได้เลยทีเดียว¹⁶⁵

กล่าวโดยสรุปแล้ว ออสเตรียเป็นประเทศแรกที่น่าเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติมาใช้ ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยในแบบของออสเตรียซึ่งมีแนวโน้มที่จะสามารถจัดให้อยู่ในกลุ่มของวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบผู้พิทักษ์ได้นั้น กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายถูกใช้ในฐานะเครื่องมือที่จะทำให้รัฐสามารถมองเห็นความต้องการของประชาชนได้และสามารถสร้างวิธีการที่จะโต้ตอบหรือตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าวได้อย่างทันท่วงที และในอีกมุมหนึ่งคือกระบวนการดังกล่าวอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในรัฐบาลและภายในรัฐสภา มากกว่าที่จะมุ่งหวังความสำเร็จในฐานะกระบวนการตรากฎหมาย

ทั้งนี้ ได้มีความพยายามที่จะเสนอแนวทางปรับปรุงกระบวนการดังกล่าวโดยข้อเสนอของรัฐสภาในปี ค.ศ. 2002 ได้มีความพยายามที่จะเสนอให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนหากได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนเป็นจำนวนตั้งแต่ร้อยละ 15 ของประชาชนทั้งประเทศขึ้นไป และไม่ได้รับการพิจารณาจากรัฐสภาภายในระยะเวลาที่กำหนด อาจนำไปสู่การออกเสียงประชามติโดยประชาชนว่าจะให้ร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ได้¹⁶⁶

¹⁶⁵ Ibid. p.189

¹⁶⁶ Ibid

3.2 การเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศสเปน

ในการศึกษาการเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศสเปนนั้น จะเป็นการเริ่มศึกษาจากพัฒนาการของแนวคิดที่ว่าด้วยการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศสเปน จากนั้นจึงศึกษาถึงหลักเกณฑ์ของกระบวนการดังกล่าว และในท้ายที่สุดนำไปสู่การศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศสเปนตลอดจนผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

3.2.1 พัฒนาการของแนวคิดที่ว่าด้วยการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศสเปน

ภายใต้ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3/1984 (Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo) ได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนเป็นครั้งแรก โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญสองประการ ประการแรกคือการปรับปรุงรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับค่านิยมของโลกในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง และในขณะเดียวกันภายใต้การตระหนักว่าในบางครั้งการทำหน้าที่ของผู้แทนประชาชนในรัฐสภา (Cortes Generales) ไม่สามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง¹⁶⁷

อย่างไรก็ตาม การออกแบบกระบวนการดังกล่าวตั้งอยู่บนเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ชุดหนึ่ง ซึ่งเชื่อว่าหากให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยได้ง่ายเกินไปแล้ว มีแนวโน้มที่กระบวนการเหล่านี้จะถูกใช้เพื่อปลุกระดมมวลชนและก่อให้เกิดความไม่สงบ¹⁶⁸ ดังนั้น มาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3/1984 จึงได้กำหนดให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศสเปนนั้นสามารถทำได้ยาก โดยการกำหนดให้ประชาชนรวมกันจำนวน 500,000 คนขึ้นไปสามารถเข้าชื่อเสนอ

¹⁶⁷ See also, Ley Orgánica 3/ 1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, PREÁMBULO

¹⁶⁸ Basingstoke and Hampshire Houndmills, *Citizens' Initiatives in Europe : Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens.*, p,194

กฎหมายต่อรัฐสภาก็ได้ โดยจะต้องไม่เป็นกฎหมายที่มีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับภาษี กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชอำนาจของกษัตริย์ในการอภัยโทษ หรือรัฐธรรมนูญ¹⁶⁹

ต่อมา ในปี ค.ศ. 2006 รัฐสภาของประเทศสเปนได้ทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1978 โดยอาศัยรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม 4/2006 ซึ่งถูกตราขึ้นเพื่อแก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่ระบุไว้ในมาตรา 87 ทั้งนี้ มีเหตุผลสำคัญคือกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีการใช้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับเพิ่มเติมที่ 3/1984 ได้ล่วงเลยมาเป็นระยะเวลาอันพอสมควรแล้ว ดังนั้น จึงสมควรที่จะแก้ไขปรับปรุงกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น¹⁷⁰ ภายใต้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม 4/2006 ได้มีการขยายระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อ, กำหนดให้ใช้ภาษาถิ่นเป็นภาษาในเอกสารเกี่ยวกับการรวบรวมรายชื่อได้, กำหนดให้สามารถลงชื่อเพื่อเสนอกฎหมายทางช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ได้, กำหนดให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากกลุ่มผู้เริ่มก่อการเสนอกฎหมายสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาได้ และกำหนดให้มีการจ่ายค่าชดเชยทางการเงินที่ผู้เริ่มก่อการต้องเสียไปเนื่องมาจากการดำเนินการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุน¹⁷¹

3.2.2 หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศสเปน

เนื่องจากประเทศสเปนนั้นอาศัยการบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 3/1984 เป็นกฎหมาย

¹⁶⁹ the Spanish Constitution of 1978, Article 87 (1) Legislative initiative belongs to the Government, the Congress and the Senate, in accordance with the Constitution and the Standing Orders of the Houses...

(3) An organic act shall lay down the manner and the requirements of the popular initiative for submission of non-governmental bills. In any case, no less than 500.000 authenticated signatures shall be required. This initiative shall not be allowed on matters concerning organic acts, taxation, international affairs or the prerogative of pardon...

¹⁷⁰ LEY ORGÁNICA 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, PREÁMBULO

¹⁷¹ LEY ORGÁNICA 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, Article 2 - 10

หลักที่ใช้ในกระบวนการดังกล่าว และมีรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 4/2006 เข้ามาแก้ไขหลักเกณฑ์เดิม และเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ใหม่เข้ามาในกระบวนการ ดังนั้น การอธิบายหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศสเปนจึงวางอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายดังกล่าว โดยอาจแบ่งหัวข้อในการอธิบายได้ ดังนี้

3.2.2.1 ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

มาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญแก้ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 3/1984 ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้จะต้องเป็นประชาชนสัญชาติสเปนซึ่งมีอายุมากพอที่จะลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้ง (Citizen of legal age who are enrolled in the electoral register)¹⁷² ซึ่งอาจอธิบายได้ว่า ภายใต้มาตรา 23 ประกอบมาตรา 13.2 ของรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นสิทธิซึ่งสงวนไว้ให้กับประชาชนผู้มีสัญชาติสเปน และเนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 3/1984 ได้กำหนดให้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายผูกโยงกับสิทธิในการเลือกตั้ง ดังนั้น นอกจากผู้ที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติสเปนแล้ว บุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ที่มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ซึ่งถือว่าเป็นช่วงอายุที่บรรลุนิติภาวะ (Fully legal age) ตามกฎหมาย และมีความสามารถเต็มที่ที่จะใช้สิทธิเลือกตั้งตลอดจนสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอื่นๆได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 12 แห่งรัฐธรรมนูญฯ¹⁷³

3.2.2.2 การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Committee of the popular initiative) คือการจัดให้มีกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งขึ้นทำหน้าที่เป็นตัวแทนและเป็นผู้ริเริ่มในการดำเนินการต่างๆเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแทนประชาชนชาวสเปนผู้ร่วมลงชื่อสนับสนุน โดยจะทำหน้าที่ในการร่างกฎหมายซึ่งแสดงถึงเจตจำนงร่วมกันของประชาชนที่ร่วมลงชื่อ ตลอดจนเป็นผู้แทนในการดำเนินการต่างๆ เช่น การดำเนินการใดๆหากร่างกฎหมายที่เสนอไปนั้นได้รับการ

¹⁷² Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, Article 1

¹⁷³ the Spanish Constitution of 1978, Article 12, 13.2 and 23

พิจารณาในลักษณะที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือนำเสนอร่างกฎหมายตลอดจนเข้าร่วมพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวกับรัฐสภา¹⁷⁴

ทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 3.2.c ของรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 3/1984 ไม่ได้ระบุว่ากลุ่มคนที่จะรวมเข้ามาเป็นคณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นจะต้องมีจำนวนเท่าใด เพียงแค่ระบุว่าในการริเริ่มเสนอกฎหมายนั้นนอกจากจะต้องมีการเสนอกฎหมายพร้อมรายชื่อผู้สนับสนุนกว่า 500,000 คนแล้ว ยังต้องเสนอรายชื่อของสมาชิกที่รวมตัวกันเป็นคณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย รวมถึงรายละเอียดของสมาชิกแต่ละคนเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎร (Congreso de los Diputados) พิจารณา¹⁷⁵

3.2.2.3 กฎหมายที่ประชาชนไม่มีสิทธิเสนอ

ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 87.3 แห่งรัฐธรรมนูญ¹⁷⁶ ประชาชนชาวสเปนถูกจำกัดไม่ให้มีสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากร รวมไปถึงสนธิสัญญาระหว่างประเทศและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชอำนาจ ซึ่งต้องทำความเข้าใจไว้ ณ ที่นี้ว่า การจำกัดไม่ให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้นั้น สามารถขยายความได้ถึงการเสนอกฎหมายใดๆซึ่งจำเป็นที่จะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย เช่น กฎหมายที่มีลักษณะเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานและเสรีภาพ รวมไปถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กรต่างๆของรัฐ

ทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติแห่งมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 3/1984 ยังกำหนดให้กฎหมายที่ประชาชนห้ามเสนอนั้นครอบคลุมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดงบประมาณรายจ่ายของรัฐด้วย¹⁷⁷

¹⁷⁴ Basingstoke and Hampshire Houndmills, *Citizens' Initiatives in Europe : Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens.*, pp. 197-198

¹⁷⁵ Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, Article 3.2.c

¹⁷⁶ See also, 174

¹⁷⁷ Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, Article 2

3.2.2.4 กระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมาย

การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศสเปนนั้นเป็นกระบวนการที่จะเริ่มรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนได้ก็ต่อเมื่อกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายได้ถูกทำขึ้นอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ดังนั้น กระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายในประเทศสเปนจึงถือเป็นกระบวนการที่สำคัญอย่างยิ่ง

ภายใต้บทบัญญัติแห่งมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 3/1984¹⁷⁸ คณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องสร้างกฎหมายซึ่งแนบมาพร้อมกับหลักการเหตุผลของกฎหมายนั้น และรายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคนมายังสำนักงานรัฐสภาเพื่อแจ้งให้ทราบถึงความประสงค์ที่จะเริ่มกระบวนการรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย

ในการนี้ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะทำการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่คณะกรรมการฯ ได้เสนอมา โดยเงื่อนไขที่จะทำให้เอกสารที่ยื่นมาถูกปฏิเสธนั้น มีดังนี้

- 1) ร่างกฎหมายที่จะไม่ผ่านการพิจารณานั้นจะต้องเป็นร่างกฎหมายที่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 2
- 2) ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นไม่ได้แนบเอกสารหรือมีลักษณะของการจัดทำที่ไม่ครบถ้วนตามที่กำหนดในมาตรา 3 อย่างไรก็ตาม เฉพาะกรณีนี้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจแจ้งให้ผู้ก่อการทราบเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวได้ภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง
- 3) ร่างกฎหมายที่เสนอมามีลักษณะที่ขัดแย้งกันในตัวเอง
- 4) มีร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาซึ่งมีลักษณะเป็นเรื่องเดียวกันกับร่างที่ประชาชนเสนออยู่ในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา

¹⁷⁸ Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, Article 5

5) ร่างกฎหมายที่เสนอมีลักษณะที่เหมือนหรือคล้ายกับร่างกฎหมายที่ประชาชนกลุ่มอื่นได้เสนอให้รัฐสภาพิจารณาไปแล้วในสมัยประชุมเดียวกัน

โดยเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาความถูกต้องของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอให้แล้วเสร็จภายในเวลา 15 วัน และจะต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เริ่มก่อการทราบ รวมถึงเผยแพร่ผลการพิจารณาดังกล่าวตามข้อบังคับของรัฐสภาด้วย

ทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติแห่งมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฯ ได้ให้สิทธิแก่คณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่จะอุทธรณ์คำสั่งให้ร่างกฎหมายที่ตนเสนอตกไปเนื่องจากเหตุตามมาตรา 5 ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยในการนี้ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะสั่งให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอกลับเข้าสู่กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้หากพบว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่นั้นไม่สอดคล้องกับความในมาตรา 5 หรือหากพิจารณาแล้วเห็นว่าร่างกฎหมายนั้นมีข้อบกพร่องจริงก็อาจแจ้งให้คณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทราบเพื่อให้ถอนร่างกฎหมายดังกล่าวออกจากกระบวนการพิจารณาหรือไปแก้ไขความบกพร่องเสีย¹⁷⁹

3.2.2.5 กระบวนการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมาย

กระบวนการรวบรวมรายชื่อของผู้สนับสนุนร่างกฎหมายถือเป็นหนึ่งในกระบวนการที่สำคัญที่สุดในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน โดยรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 4/2006 เป็นรัฐธรรมนูญซึ่งตราขึ้นเพื่อแก้ไขสาระเนื้อหาเกี่ยวกับกระบวนการรวบรวมรายชื่อตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 3/1984 ภายหลังจากที่มีการแก้ไขแล้วสาระสำคัญของกระบวนการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายนั้นปรากฏดังนี้¹⁸⁰

การเริ่มต้นกระบวนการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 3/1984 (ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมอีกต่อหนึ่ง) โดยกระบวนการเข้า

¹⁷⁹ Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, Article 6

¹⁸⁰ Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, Article 7-12 y Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular.

รวบรวมรายชื่อจะเริ่มขึ้นภายหลังจากที่สำนักงานรัฐสภาโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารซึ่งคณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เสนอไว้ในขั้นตอนก่อนหน้า และเมื่อเอกสารดังกล่าวได้รับการตรวจสอบว่าถูกต้องแล้ว เจ้าหน้าที่ของสำนักงานรัฐสภาจะส่งหนังสือไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อแจ้งถึงการกำหนดระยะเวลาในการเริ่มการรวบรวมรายชื่อละตรวจสอบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้อง

จากนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะแจ้งไปยังคณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ดำเนินการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุน โดยผู้เริ่มก่อการมีเวลาทั้งสิ้น 9 เดือนในการรวบรวมรายชื่อ ทั้งนี้ หากมีเหตุจำเป็นใดๆซึ่งได้รับความยินยอมจากสำนักงานของรัฐสภา ระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนอาจขยายออกไปได้อีก 3 เดือน โดยการรวบรวมชื่อนั้นอาจทำโดยใช้ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หากผู้เริ่มก่อการไม่สามารถรวบรวมรายชื่อและส่งมายังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายย่อมเป็นอันสิ้นสุดลง

ในการดำเนินการรวบรวมชื่อนั้น เมื่อผู้เริ่มก่อการได้รับเอกสารแจ้งเดือนกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้เริ่มก่อการจะต้องส่งร่างกฎหมายพร้อมทั้งวัตถุประสงค์ของร่างดังกล่าว และเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้องสำหรับการรวบรวมรายชื่อมายังคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเอกสารดังกล่าวจะต้องแปลเป็นภาษาถิ่นด้วยเพื่อให้สามารถนำไปใช้ในการรวบรวมลายมือชื่อได้ในทุกดินแดนของสเปน โดยเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับเอกสารดังกล่าวแล้วจะต้องตรวจสอบและส่งคืนแก่กลุ่มผู้เริ่มก่อการใน 48 ชั่วโมง

ในการลงชื่อนั้น ผู้ที่ร่วมลงชื่อเพื่อสนับสนุนร่างกฎหมายจะต้องลงชื่อของตนพร้อมทั้งเลขประจำตัวประชาชน ตลอดจนชื่อของเขตที่ตนลงทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ การลงชื่อดังกล่าวจะต้องลงชื่อต่อหน้าผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ก่อการ หรือบุคคลใดๆที่ได้รับอำนาจจากรัฐให้มีความสามารถที่จะรับรองความถูกต้องของรายชื่อที่ได้ลงไป

ภายหลังจากที่ระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อล่วงพ้นไป ผู้เริ่มก่อการจะต้องรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนทั้งหมดแล้วส่งไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งรายชื่อดังกล่าวไปให้หน่วยงานที่จัดทำทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตรวจสอบและยืนยันความถูกต้องของรายชื่อนั้น ซึ่งคณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีสิทธิที่จะขอเอกสารใดๆที่

เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความถูกต้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย ทั้งนี้ การตรวจสอบโดยหน่วยงานที่จัดทำทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นจะต้องทำให้แล้วเสร็จในระยะเวลา 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายชื่อทั้งหมดจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับเอกสารเกี่ยวกับการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อคืนแล้ว จะทำการนับรายชื่อทั้งหมด โดยหากจำนวนรายชื่อที่สนับสนุนมีครบถ้วน (500,000 คน) แล้ว ก็จะมีการส่งหลักฐานการรับรองความถูกต้องของรายชื่อไปยังสำนักงานรัฐสภา พร้อมทั้งทำลายเอกสารการลงลายมือชื่อทั้งหมดทิ้งไป

3.2.2.6 การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการของรัฐสภา

หลังจากที่สำนักงานของรัฐสภาได้รับเอกสารยืนยันจำนวนรายชื่อประชาชนผู้สนับสนุนร่างกฎหมายว่ามีจำนวนที่ครบถ้วนแล้ว จะต้องนำร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา และกระบวนการดังกล่าวจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จโดยสมบูรณ์ภายในระยะเวลา 6 เดือน โดยบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถเข้าไปยังที่ประชุมของสภาเพื่อชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ตนเสนอได้ และเมื่อกระบวนการต่าง ๆ ดำเนินมาจนถึงขั้นตอนของรัฐสภาแล้ว การตัดสินใจว่าจะรับหรือไม่รับร่างกฎหมายดังกล่าวและประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ไม่ว่าจะการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะแล้วเสร็จภายใต้การดำเนินงานของรัฐสภาชุดนั้นๆ หรือการพิจารณาจะยังคงค้างอยู่แม้รัฐสภาชุดนั้นหมดวาระไปแล้วด้วยเหตุใดๆก็ตาม ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอจะยังคงได้รับการพิจารณาต่อไปภายใต้การทำงานของรัฐสภาชุดใหม่โดยไม่ต้องมีการร้องขอใดๆทั้งสิ้น และกลุ่มผู้เริ่มก่อนการมีสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยค่าใช้จ่ายที่เสียไปตลอดช่วงเวลาการรวบรวมรายชื่อโดยจะได้รับค่าชดเชยเป็นจำนวนไม่เกิน 300,000 ยูโร¹⁸¹

¹⁸¹ Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, Article 13-14 y Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular.

3.2.3 วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศสเปน

สเปนในปัจจุบันเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ซึ่งลักษณะความเป็นประชาธิปไตยในประเทศสเปนนั้นแทบจะไม่แตกต่างจากประเทศอื่นๆในยุโรป อย่างไรก็ตาม สเปนผ่านช่วงเวลาทางการเมืองที่เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและรุนแรงหลายครั้ง แต่การเปลี่ยนผ่านมายังระบอบประชาธิปไตยนั้นกลับเกิดขึ้นจากการตายของคนเพียงคนเดียว¹⁸² ช่วงเวลาทางประวัติศาสตร์นี้เองเป็นตัวหล่อหลอมวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของประเทศสเปนขึ้น โดยการศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศสเปนนั้นจะเป็นการศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองโดยสังเขปของประเทศสเปน โดยเฉพาะในช่วงของการเปลี่ยนผ่านการปกครอง จากนั้นจึงจะอธิบายถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศสเปนเป็นลำดับถัดไป ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศสเปนนั้น จะศึกษาโดยใช้งานเขียนของ Gabriel A. Almond และคณะ เป็นเอกสารหลักในการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังนี้¹⁸³

3.2.3.1 ประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศสเปนโดยสังเขป

การเปลี่ยนแปลงสำคัญทางการเมืองในประเทศสเปนเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1492 การเปลี่ยนแปลงในปีดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความเป็นประเทศสเปนในปัจจุบัน โดยเราสามารถจำแนกเหตุการณ์ในช่วงเวลาดังกล่าวได้ ดังนี้

1) ในปี ค.ศ. 1492 เป็นปีที่มีการยุติสงครามซึ่งรบพุ่งกันมากกว่า 7 ศตวรรษ ในชื่อ “Reconquista” ซึ่งเป็นการทำสงครามระหว่างชาวมุสลิมซึ่งครอบครองพื้นที่ในแถบอาณาจักรสเปนทั้งหมดซึ่งรู้จักกันในชื่อ “Moors” และชาวคริสต์ซึ่งอาศัยอยู่ในบริเวณคาบสมุทรไอบีเรีย (Iberian Peninsula) การปกครองในระยะเวลากว่า 7 ศตวรรษนี้ทำให้วัฒนธรรมของชาวมุสลิมหยั่งรากลึกกลงในอาณาจักรสเปน ทั้งในเรื่องของภาษา ดนตรี ศิลปะ ลักษณะเช่นนี้ทำให้สเปนมีความ

¹⁸² Teresa Lawlor and Mike Rigby, Contemporary Spain : Wssays and Texts on Politics, Economics, Education and Employment, and Society (United State: Longman, 1998). p. 3

¹⁸³ Dalton Almond, Powell Jr. and Strøm, European Politics Today, 3rd. ed. (United State: Longman, 2006). pp. 247-263

แตกต่างจากประเทศในกลุ่ม EU ซึ่งมักเป็นประเทศที่มีศาสนาคริสต์เข้มแข็ง แต่สเปนกลับมีวัฒนธรรมมุสลิมสอดแทรกอยู่ในความเป็นคริสต์

2) การล่มสลายของกลุ่มชนชาวมุสลิมบริเวณคาบสมุทรไอบีเรียทำให้อาณาจักรในบริเวณดังกล่าวมีความอ่อนแอ เป็นโอกาสให้ราชวงศ์ซึ่งปกครองสเปนอยู่ในขณะนั้นถือโอกาสรวมเอาอาณาจักรต่างๆเข้ามาเป็นดินแดนของสเปน อย่างไรก็ตาม ยังคงมีบางดินแดนที่ไม่ยอมสวามิภักดิ์ต่อสเปน โดยยังคงรักษาขนบธรรมเนียม ภาษา และสถาบันทางการเมืองของตนเองไว้ เจ็ดร้อยปีเศษเช่นนี้คงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน และพบได้ในเขตการปกครองของสเปนหลายพื้นที่เช่น Basques และ Catalans

3) กำลักรของชาวคาทอลิกที่มีส่วนสำคัญในการปราบปรามชาวมุสลิม และมีส่วนช่วยในการรวมอาณาจักรสเปนเข้าไว้ด้วยกันได้นำเอาการปกครองแบบเผด็จการเข้ามาใช้ภายในอาณาจักร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศาสนา โดยกองกำลังทหารคาทอลิกได้ดำเนินการจัดตั้งศาลสืบสวน (Spanish Inquisition) ขึ้นในสเปน ในช่วงปี ค.ศ. 1478 ควบคุมการกระทำทางศีลธรรม ศาสนา และการเมืองการปกครองในสเปนไว้อย่างเคร่งครัด ซึ่งการปกครองด้วยระบอบเผด็จการศาสนานี้ส่งผลให้ผู้นำทางทหารของศาสนจักรเข้ามามีอำนาจในการปกครองสเปนในช่วงศตวรรษที่ 19 และ 20

4) ผลกระทบอย่างสุดท้ายที่เกิดต่อสเปนในช่วงปี ค.ศ. 1492 คือการเติบโตอย่างรวดเร็วและยิ่งใหญ่ของสเปนทำให้ชาวสเปนมีความภูมิใจในชาติและสถาบันกษัตริย์สูงมาก ลักษณะเช่นนี้ส่งผลมาถึงการปกครองปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากย้อนกลับไปยังช่วงสุดท้ายของการล่าอาณานิคม เมื่อสเปนสูญเสียพื้นที่อาณานิคมแห่งสุดท้ายของตนไปทำให้สภาพเศรษฐกิจและสังคมตกสู่ความเสื่อม โดยประชาชนส่วนใหญ่ไม่ยอมรับความผิดพลาดในการบริหารงานของข้าราชการ และโทษการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยว่าเป็นตัวการสำคัญที่ทำลายเกียรติภูมิของการเป็นสเปนที่รุ่งเรืองในยุคนั้น

ความเสื่อมถอยของอาณาจักรสเปนภายหลังก่อให้เกิดความคิดเห็นที่แตกต่างของสังคม ฝ่ายหนึ่งต้องการที่จะให้สเปนได้รับการปกครองในรูปแบบของสาธารณรัฐซึ่งเรียกว่าพวกหัวก้าวหน้า (Progressive) กับอีกพวกหนึ่งที่ต้องการให้สเปนกลับเข้าสู่การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งเรียกว่าพวกอนุรักษนิยม (Conservative) ซึ่งต่อมาทั้งสองฝั่งต่างถูก

ขนานนามว่าเป็นตัวการของหายนะทางการเมืองของสเปนในช่วงศตวรรษที่ 19 ในชื่อ “two Spains” ทั้งนี้ ณ ช่วงเวลานั้นสเปนยังคงปกครองโดยระบอบกษัตริย์

ตัวอย่างที่ชัดเจนของความไม่มั่นคงทางการเมืองของสเปนนั้นคือนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1812 – 1931 สเปนเปลี่ยนรัฐธรรมนูญมากถึง 7 ฉบับ เป็นของฝ่ายหัวก้าวหน้า 4 ฉบับ และเป็นของฝ่ายอนุรักษนิยมอีก 3 ฉบับ รัฐธรรมนูญฉบับที่ก้าวหน้าที่สุดและมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ณ เวลานั้นคือรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1812 อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถูกยกเลิกโดยคำสั่งของกษัตริย์ Ferdinand VII

ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1931 – 1936 เป็นช่วงเวลาเกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญระหว่างฝ่ายหัวก้าวหน้าและฝ่ายอนุรักษนิยมในสเปน กล่าวคือ ฝ่ายหัวก้าวหน้าสามารถก่อตั้งระบอบสาธารณรัฐได้สำเร็จและร่างรัฐธรรมนูญซึ่งบรรจุไปด้วยหลักการขอระบอบประชาธิปไตย ขณะที่ฝ่ายอนุรักษนิยมนั้นสูญเสียอำนาจของตนลงเนื่องมาจากความอ่อนแอของฝ่ายศาสนจักรซึ่งสนับสนุนฝ่ายอนุรักษนิยมมาโดยตลอดโดยฝ่ายหัวก้าวหน้าได้เข้ามาปกครองประเทศภายใต้ระบบสาธารณรัฐในช่วงปี ค.ศ. 1931 – 1933 ในขณะที่ฝ่ายอนุรักษนิยมได้เข้ามาเป็นรัฐบาลในปี ค.ศ. 1934 – 1935 ต่อมาในปี ค.ศ. 1936 ฝ่ายหัวก้าวหน้าได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง และเป็นเหตุให้เกิดการปฏิวัติของฝ่ายอนุรักษนิยมทหารขึ้น การปฏิวัตินี้ดังกล่าวทำให้สเปนเข้าสู่ยุคสงครามกลางเมืองในช่วงปี ค.ศ. 1936 – 1939 ซึ่งฝ่ายอนุรักษนิยมได้รับชัยชนะในท้ายที่สุด

ผู้นำเผด็จการทหาร Francisco Franco ขึ้นครองอำนาจและประกาศที่จะทำลายล้างระบอบประชาธิปไตยและผู้สนับสนุนสาธารณรัฐโดยการประหารผู้ไม่เห็นด้วย สั่งห้ามการรวมกลุ่มทางการเมืองตั้งแต่สหภาพแรงงานไปจนถึงพรรคการเมืองรวมถึงลงมือปิดกั้นสื่ออย่างหนัก รัฐบาลเผด็จการได้รวมอำนาจในการปกครองทั้งนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการไว้ที่ Madrid โดยได้มีการแต่งตั้ง Franco เป็นผู้ปกครองประเทศตลอดชีวิต ทั้งนี้ ภายใต้การปกครองเผด็จการของ Franco ได้มีการคืนอำนาจให้แก่ศาสนจักรพร้อมด้วยสิทธิพิเศษในทางการเมืองต่างๆโดยให้สิทธิในการสั่งห้ามการเผยแพร่วัฒนธรรมท้องถิ่นและการพูดภาษาถิ่นด้วย

Franco อยู่ในอำนาจจนถึงปี ค.ศ. 1975 ซึ่งเป็นปีที่เขาเสียชีวิต ตลอดระยะเวลาที่เขาปกครองในฐานะผู้นำเผด็จการนั้นก็ยังคงมีการต่อสู้ทางการเมืองอยู่เป็นระยะๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมาซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลเผด็จการอ่อนแอลง ผู้ไม่เห็นด้วยกับการปกครอง

ของรัฐบาลเผด็จการเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ ณ ช่วงเวลาดังกล่าวการเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศสเปนนั้นเป็นไปอย่างรวดเร็วและเข้มแข็งทำให้รัฐบาลเผด็จการสามารถปกครองประเทศมาได้อย่างมั่นคง

ภายหลังการตายของ Franco ในปี ค.ศ. 1975 ความขัดแย้งระหว่างสองกลุ่มการเมืองเก่าปะทุขึ้นอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามความขัดแย้งดังกล่าวถูกแก้ไขลงอย่างรวดเร็วภายใต้กระบวนการเปลี่ยนถ่ายการปกครองประเทศเป็นระบอบประชาธิปไตยในช่วงปี ค.ศ. 1975-1978 ซึ่งนอกจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจะเป็นไปโดยสงบเรียบร้อยและปราศจากการเสียเลือดเนื้อแล้ว ยังเป็นการจัดโครงสร้างอำนาจในประเทศระหว่างฝ่ายการเมืองต่างๆรวมถึงศาสนจักรเสียใหม่และทำให้ความขัดแย้งทางการเมืองใดๆไม่เป็นปัญหาต่อประเทศอีกต่อไป

3.2.3.2 การเปลี่ยนผ่านไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย

การเปลี่ยนผ่านจากการปกครองในแบบเผด็จการไปสู่ระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยนั้นเป็นการเปลี่ยนผ่านที่ราบรื่นที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ของประชาธิปไตย ทั้งนี้เนื่องมาจากปัจจัยสามประการ **ประการแรก** การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวเกิดจากการริเริ่มของฝั่งผู้นำเผด็จการเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการสนับสนุนของผู้ปกครองเผด็จการเช่นกษัตริย์ Juan Carlos ผู้ซึ่งสืบทอดอำนาจจาก Franco โดยตรง, Adolfo Suárez ข้าราชการคนสำคัญของ Franco และเป็นผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรีภายใต้การปกครองของ Juan Carlos **ประการที่สอง** การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (Democratization) กระทำลงภายใต้กรอบกฎหมายของระบบ Franco ซึ่งได้มีการตรากฎหมายให้มีการเลือกตั้งภายใต้ระบอบประชาธิปไตย และมีการตรากฎหมายให้กฎหมายดั้งเดิมในระบบ Franco (Francoist) สิ้นผลลง และ**ประการที่สาม** คือผู้นำทางการเมืองที่สนับสนุนให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นไม่เพียงแค่นับสนุนการปกครองแต่เข้าไปเป็นผู้ปกครองในช่วงปีแรกของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วย กล่าวคือ Adolfo Suárez นายกรัฐมนตรีคนสุดท้ายในระบอบเผด็จการได้รับการเลือกตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1978

การเปลี่ยนผ่านไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของสเปนนั้นเป็นการเปลี่ยนผ่านที่เกิดจากการเจรจาต่อรอง (Transition through transaction) ระหว่างฝ่ายที่นิยมการปกครองแบบเผด็จการกับฝ่ายประชาธิปไตย ลักษณะเช่นนี้ทำให้เราสามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1978 จึงเต็มไปด้วยเนื้อหาที่มีลักษณะประนีประนอมระหว่างฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะการยอมรับให้ในบางภูมิภาคยังสามารถใช้ภาษาถิ่นเป็นภาษาราชการและมีการปกครองซึ่งมีลักษณะเฉพาะได้ รวมถึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ไม่มีการลงโทษผู้มีอำนาจในระบบ Francoist ในการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย ผลของเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในประเทศสเปนกลายเป็นการปกครองที่มั่นคง แม้กระทั่งฝ่ายที่ต่อต้านประชาธิปไตยก็หันมายอมรับการปกครองในรูปแบบนี้

3.2.3.3 ปัญหาความขัดแย้งทางศาสนาในประเทศสเปน

ปัญหาความขัดแย้งในทางศาสนาของประเทศสเปนเกิดขึ้นบนพื้นฐานของสงครามศาสนาในปี ค.ศ. 1492 ซึ่งศาสนาคริสต์มีชัยเหนือชาวมุสลิมและนำเอาการปกครองเผด็จการทางศาสนามาใช้ โดยการกีดกันคนต่างศาสนาตลอดจนควบคุมระบบศีลธรรมและระบบการปกครองในสังคม ลักษณะเช่นนี้ทำให้ฝ่ายหัวก้าวหน้ามักมองว่าศาสนาโดยเฉพาะฝ่ายผู้มีอำนาจในศาสนจักรของสเปนเป็นหนึ่งในต้นเหตุของความเสื่อมทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมืองของอาณาจักร ในขณะที่ฝ่ายศาสนาเองก็ถือว่าผู้ที่นิยมการปกครองในระบอบสาธารณรัฐเป็นต้นเหตุของปัญหาทั้งหมด ศาสนจักรในสเปนมีความรุ่งเรืองเป็นอย่างมากจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1930 ซึ่งอำนาจของฝ่ายอนุรักษนิยมอ่อนแอลง อำนาจทางการเมืองการปกครองของศาสนจักรก็อ่อนลงตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ณ เวลานั้นศาสนจักรยังคงมีบทบาทอยู่มากในกิจการด้านการศึกษาของรัฐ

ความขัดแย้งทางด้านศาสนาในสเปนรุนแรงมากยิ่งขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1931 – 1936 ซึ่งเป็นช่วงที่ฝ่ายหัวก้าวหน้าได้ครองอำนาจในการปกครองและมีความพยายามที่จะเปลี่ยนสเปนให้กลายเป็นรัฐที่แยกขาดจากศาสนาหรือรัฐฆราวาส (Secular State) เนื่องจากความไม่พอใจมีตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาศาสนจักรดูจะให้การสนับสนุนการปกครองแบบเผด็จการ ทำให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ผู้นับถือศาสนาคริสต์ และทำให้บุคคลเหล่านี้หันมาต่อต้านการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยลักษณะเช่นนี้เองทำให้เมื่อมีการก่อการปฏิวัติโดย Franco ศาสนจักรจึงเป็นองค์กรหนึ่งที่สนับสนุนการขึ้นสู่อำนาจของ Franco อย่างออกนอกหน้า

ภายหลังการครองอำนาจของ Franco ศาสนจักรได้รับอำนาจในการควบคุมสังคม กลับคืนมา มีการสั่งห้ามกิจกรรมทางศาสนาที่ไม่ใช่ศาสนาคริสต์ เข้าควบคุมความเป็นอยู่ของปัจเจกชนตั้งแต่พิธีกรรมทั่วไปเช่นการแต่งงานไปจนถึงการครอบงำระบบการศึกษา โดยกิจกรรมทั้งหลายของศาสนจักรได้รับการสนับสนุนจากระบบเผด็จการ อย่างไรก็ตามความเข้มแข็งของศาสนจักรทำให้ศาสนจักรเริ่มออกห่างจากผู้นำเผด็จการ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งมาจากอิทธิพลของการแยกตัวจากอาณาจักรของศาสนจักรในกรุงโรม กลุ่มคนส่วนใหญ่ในศาสนจักรเริ่มหันมาส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและวางตัวเป็นกลางในช่วงของการเปลี่ยนถ่ายทางการเมือง

3.2.3.4 ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองปกครองในประเทศสเปน

สเปนเป็นประเทศที่ประกอบขึ้นจากอาณาจักรน้อยใหญ่ที่มีความแตกต่างกัน และมีความเป็นท้องถิ่นนิยมมากกว่าที่จะให้ความจงรักภักดีต่อรัฐบาลกลาง ความพยายามหลายครั้งในการรวมการปกครองโดยเฉพาะภายใต้การปกครองของรัฐบาลเผด็จการก่อให้เกิดความไม่พอใจเป็นอย่างมากในพื้นที่ต่างๆของสเปนที่ยังคงรักษาอัตลักษณ์ของตนเองไว้

ภายใต้การปกครองระบอบเผด็จการและการกดขี่จากศาสนจักร ดินแดนต่างๆในสเปนที่ยังคงอัตลักษณ์ของตนเองไว้ต่างถูกกดขี่การแสดงอัตลักษณ์ของตนเองผ่านการห้ามการประกอบพิธีกรรมทางศาสนา ห้ามใช้ภาษาถิ่น รวมถึงในหลายๆครั้งดินแดนบางส่วนของสเปน เช่น Basque และ Catalan ถูกกดขี่อย่างรุนแรงเนื่องมาจากความพยายามสนับสนุนระบบสาธารณรัฐประชาธิปไตย ลักษณะเช่นนี้ทำให้แม้ภายหลังที่ประชาธิปไตยหยั่งรากลงในสเปนแล้ว สเปนกลับยังไม่สามารถประสานรอยแผลของความขัดแย้งภายในได้แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะให้การรับรองสถานะของดินแดนที่ประสงค์จะคงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ของตนสักเพียงใด ทั้งนี้ ความขัดแย้งและประวัติศาสตร์แห่งการกดขี่ชนพื้นเมืองของสเปนโดยเฉพาะในช่วงการปกครองแบบเผด็จการก่อให้เกิดกลุ่มก่อการร้ายสำคัญที่เคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านการรวมสเปนให้เป็นหนึ่งเดียวอย่างกลุ่มแบ่งแยกดินแดนบาสก์ (Basque separatist and terrorist) ซึ่งจัดเป็นภัยคุกคามสำคัญของประเทศสเปนตั้งแต่อดีตในยุคของ Franco จนถึงปัจจุบัน

3.2.3.5 วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศสเปนก่อนปี ค.ศ. 1975

ประเทศสเปนเริ่มเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ในช่วงปี ค.ศ. 1975 – 1978 ซึ่งชนวนของการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวคือการตายของ Francisco Franco ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าในช่วงเวลาก่อนปี ค.ศ. 1975 วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศสเปนยังจัดเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบเก่า

ในช่วงเวลาก่อนปี ค.ศ. 1975 นี้ อาจแบ่งการพิจารณาวัฒนธรรมทางการเมืองของสเปนได้เป็นสองช่วง **ช่วงแรกคือช่วงการปกครองภายใต้ระบบกษัตริย์และการครอบงำสังคมโดยศาสนจักร** ซึ่งเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1492 – 1936 อันเป็นเวลาที่สเปนถูกปกครองภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และถูกครอบงำโดยอำนาจของศาสนจักรซึ่งขึ้นสู่อำนาจภายหลังจากการขับไล่ชาว Moors ออกจากดินแดนสเปน ทำให้ศาสนจักรที่มีกำลังทหารเป็นของตนเองนั้นก้าวขึ้นสู่อำนาจเพื่อครอบงำอาณาจักรอย่างรวดเร็ว เป็นที่แน่ชัดว่าวัฒนธรรมทางการเมืองภายใต้ระบบนี้แบ่งแยกประชาชนออกจากการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้อิทธิพลของคริสต์ศาสนาซึ่งเข้าครอบงำอาณาจักรได้ก่อให้เกิดการแบ่งแยกชนชั้นของคนในประเทศอย่างรุนแรง ทั้งการห้ามประกอบพิธีกรรมทางศาสนาที่ไม่ใช่ศาสนาคริสต์ ไปจนถึงการห้ามใช้และพูดภาษาถิ่น และการทำลายระบบการปกครองดั้งเดิมของดินแดนต่างๆที่รวมกันเป็นสเปนลงทั้งหมด ทำให้ชีวิตในทางการเมืองของประชาชนชาวสเปนนั้นแห้งแล้งและถูกตัดขาดจากการมีส่วนร่วมในทุกระดับ

ลักษณะเช่นนี้ถูกส่งต่อและต่อย้ำภายใต้**วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมจากระบบการปกครองช่วงที่สองในแบบเผด็จการของ** ของ Francisco Franco ซึ่งถูกเรียกว่าระบอบ Francoist (ค.ศ. 1936 – 1975) ในระยะเวลาดังกล่าว การมีส่วนร่วมทางการเมืองถูกกำจัดออกไปจากประเทศสเปนอย่างหมดจด กลุ่มซึ่งเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบอบสาธารณรัฐรวมถึงผู้ที่สนับสนุนล้วนถูกจับกุม ข่มขู่ ทรมาณ ไปจนถึงขั้นประหารชีวิต ลักษณะเช่นนี้ทำให้การขาดแคลนมิติทางการเมือง (Political Desert) ในชีวิตของประชาชนนั้นต่อย้ำและฝังรากลึกลงในประเทศสเปน อาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วงเวลาทีคนในประเทศสเปนหันไปให้ความสนใจกับชีวิตส่วนตัวมากกว่าชีวิตของตนในระบบการเมือง ทำให้ประชาชนชาวสเปนในช่วงเวลานั้นเห็นว่าเป็นการดีกว่าที่จะให้คนอื่นๆเดียวมีอำนาจในการตัดสินใจทาง

การเมืองที่ได้ขีดขาด แทนที่จะให้ประชาชนทั้งหมดหรือตัวแทนของประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง¹⁸⁴

กล่าวโดยสรุป ในช่วงเวลาก่อนปี ค.ศ. 1975 สเปนถูกปกครองโดยแบ่งแยกระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองอย่างชัดเจน การแบ่งแยกนั้นเกิดขึ้นทั้งในทางสังคมผ่านกระบวนการครอบงำของศาสนาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ชีวิตของคนในสังคมไปจนถึงการครอบงำผ่านการให้การศึกษา นอกจากนี้ ในส่วนของการแบ่งแยกประชาชนทั่วไปจากระบบการเมืองนั้น สเปนที่ถูกปกครองภายใต้ระบอบกษัตริย์มาเป็นระยะเวลายาวนานได้ปลูกฝังให้ประชาชนเชื่อว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองถูกสงวนไว้ให้กับชนชั้นปกครองเท่านั้น (แสดงออกถึงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบคัมแคบ) แม้จะมีความพยายามที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในช่วงปี ค.ศ. 1814 แต่การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวก็ไม่สำเร็จ ประเทศตกอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบเผด็จการ Francoist ซึ่งจำกัดการมีส่วนร่วมทางการเมืองทุกรูปแบบออกจากสังคม การกระทำเช่นนี้ได้รับการสนับสนุนโดยศาสนจักรที่ได้อำนาจและสิทธิพิเศษทางสังคมของตนกลับคืนมาภายใต้การเจริญเติบโตของระบอบเผด็จการ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าในช่วงระยะเวลาที่ วัฒนธรรมทางการเมืองของสเปนโดยภาพรวมแล้วจึงสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (Parochial Political culture) ซึ่งประชาชนในสังคมต่างรับรู้เรื่องราวในระบบการเมืองของตนเป็นอย่างดี แต่ถูกจำกัดการมีส่วนร่วมในทางการเมืองด้วยเหตุปัจจัยต่าง ๆ นั้นเอง

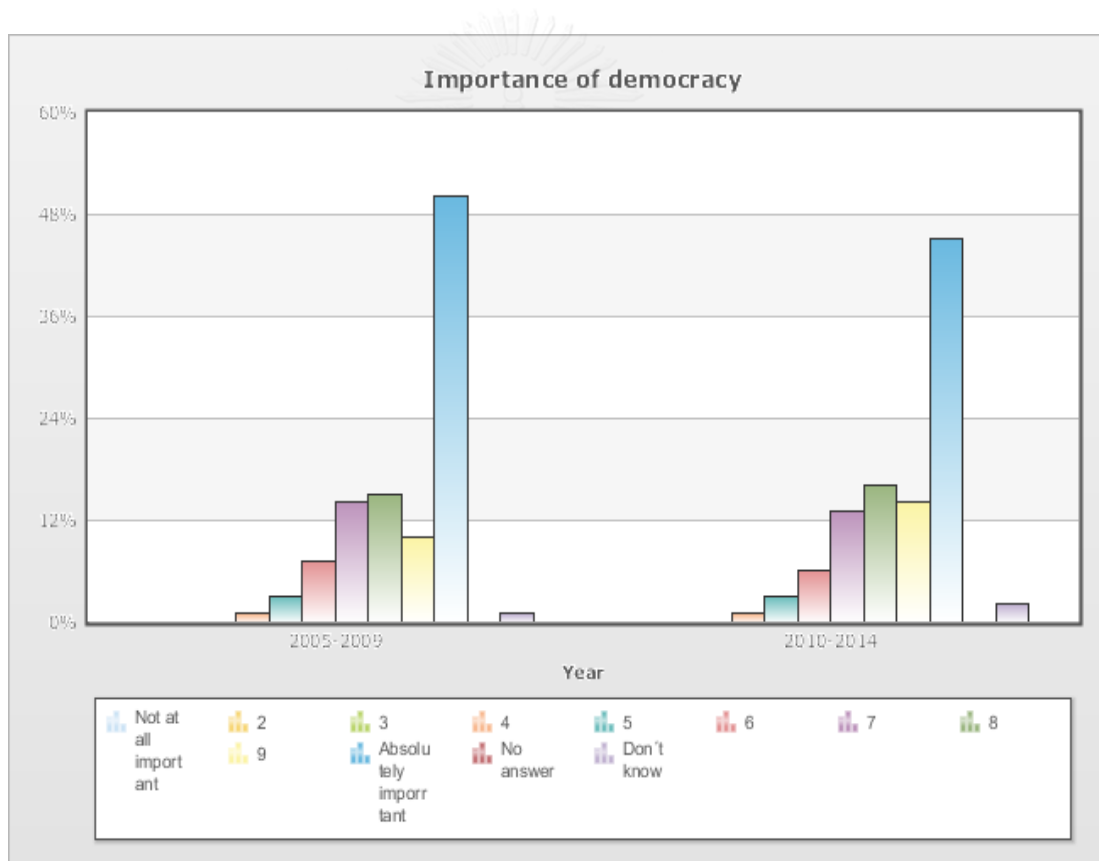
3.2.3.6 วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศสเปนภายหลังปี ค.ศ. 1975

การเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศสเปน ภายหลังจากการตายของ Franco ในปี ค.ศ. 1975 นั้นเป็นไปอย่างราบรื่นตามที่กล่าวมาแล้วในช่วงต้น ทั้งนี้ เนื่องมาจากข้ออำนาจต่างๆ ทั้งฝ่ายของผู้ที่สนับสนุนระบบกษัตริย์และฝ่ายหัวก้าวหน้าที่ประสงค์จะให้ประเทศเป็นประชาธิปไตยต่างยินยอมพร้อมใจที่จะเจรจาเพื่อนำพาประเทศไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองในปี ค.ศ. 1977 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญภายใต้ระบบประชาธิปไตยในปี ค.ศ. 1978 ประชาชนชาวสเปนมีแนวโน้มที่จะเชื่อถือการ

¹⁸⁴ ibid. p.266

ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น เริ่มมีการให้ความเห็นอย่างกว้างขวางว่าการให้ผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งภายใต้กฎเกณฑ์ของระบอบประชาธิปไตยเป็นผู้ขับเคลื่อนระบบการเมืองย่อมดีกว่าการปกครองโดยบุคคลคนเดียวที่มีอำนาจเด็ดขาด และตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ประชาชนชาวสเปนกว่าร้อยละ 88 เห็นด้วยกับคำกล่าวดังกล่าว และมีประชาชนชาวสเปนเพียงร้อยละ 28 เท่านั้นที่รู้สึกไม่สะดวกสบายเนื่องด้วยเหตุบางประการภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งนับว่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประชาชนในประเทศต่างๆของสหภาพยุโรปที่ความรู้สึกไม่สบายใจดังกล่าวจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 40¹⁸⁵

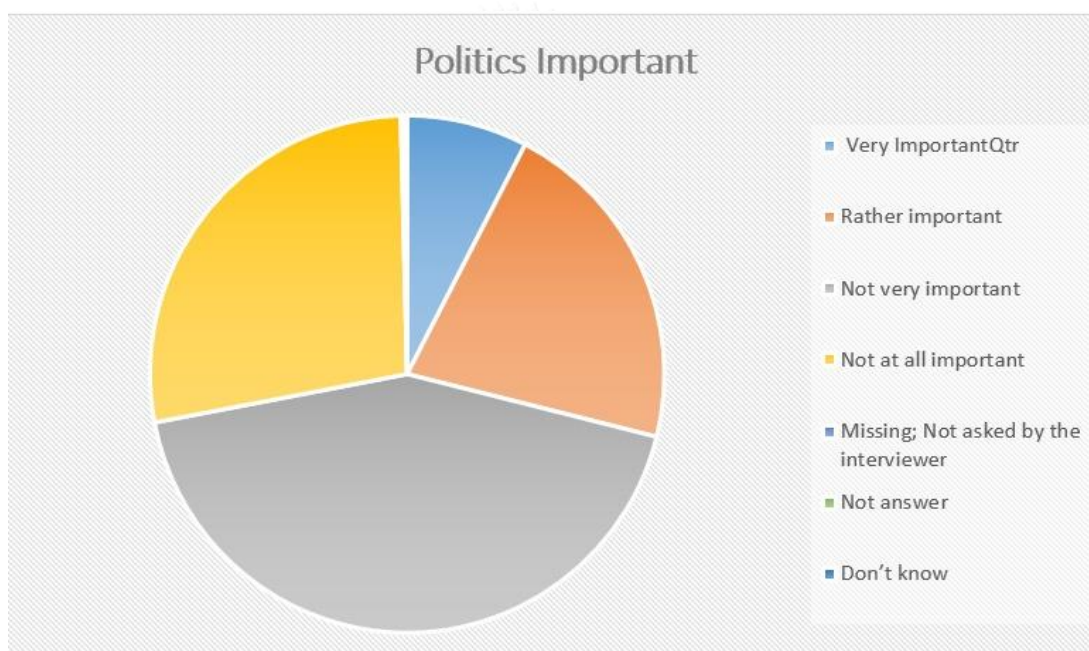


ตารางที่ 3 : ผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนในประเทศสเปนเกี่ยวกับความสำคัญของระบอบประชาธิปไตย¹⁸⁶

¹⁸⁵ Ibid

¹⁸⁶ World Value Survey, "Important of Democracy in Spain (2005 – 2014)," [Online] Accessed: 28/11/2016. Available from: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>

อย่างไรก็ตาม แม้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะหยั่งรากลงในสเปนอย่างมั่นคงและมีลักษณะที่ไม่แตกต่างจากประเทศอื่นๆในยุโรป แต่ผลกระทบของการปกครองภายใต้ระบอบเผด็จการยังคงมีอยู่ กล่าวคือ ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในสเปนยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างน้อยกว่าประชาชนในประเทศอื่นๆของยุโรป และจากการสำรวจของ World Value Survey มีเพียงร้อยละ 36 ของประชาชนเท่านั้นที่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองหรือสหภาพแรงงานต่างๆ¹⁸⁷ ทั้งนี้ จากการสำรวจของสถาบันเดียวกันในช่วงปี ค.ศ. 2005 – 2009 แสดงให้เห็นว่าประชาชนชาวสเปนไม่ได้มองเห็นถึงความสำคัญของการเมืองต่อชีวิตประจำวันของพวกเขามากนัก



ตารางที่ 4 : ผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนในประเทศสเปนเกี่ยวกับความสำคัญของการเมือง¹⁸⁸

¹⁸⁷ Gunther, Montero, and Botella, *Democracy in modern Spain*, pp. 146-197, in Dalton Almond, Powell Jr. and Strøm, *European Politics Today*. p. 266

¹⁸⁸ World Value Survey, "Important of Politics in Spain (2005 - 2009)," [Online] Accessed: 28/11/2016. Available from: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>

การขาดความเอาใจใส่ต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศสเปน
 ดูจะเป็นสิ่งซึ่งถูกจำกัดไว้ในประชาชนซึ่งประสบกับการปกครองในระบอบเผด็จการจากยุคของ
 Franco เด็กรุ่นใหม่ที่ไม่เคยสัมผัสประสบการณ์ดังกล่าวกลับมีแนวโน้มที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในทาง
 การเมืองมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ แม้ว่าประชาชนชาวสเปนจะไม่มี ความเชื่อมั่นต่อระบบการเมืองมากเพียงไร
 แต่ประชาชนชาวสเปนยังคงเชื่อมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการปกครองผ่านรัฐสภา
 ค่อนข้างสูง ลักษณะเช่นนี้ทำให้อาจกล่าวได้ว่าวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในประเทศ
 สเปนนั้นมีลักษณะเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชน (Mass Democracy)
 ซึ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองอย่างเต็มที่เฉพาะในระบบของการเลือกตั้งเท่านั้น
 หลังจากนั้นแทบจะตัดขาดชีวิตของตนออกจากระบบการเมือง

กล่าวโดยสรุปแล้ว วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของประเทศสเปนนั้น
 ดูจะเป็นส่วนผสมที่แปลกประหลาดของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยตามแนวตะวันตก
 ที่เน้นการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนความเท่าเทียมกันของคนในสังคม รวมถึงการส่งเสริม
 ความเท่าเทียมและการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งหลายในชีวิตทางการเมือง แต่ในขณะเดียวกัน
 ผลกระทบจากการตกอยู่ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และระบอบเผด็จการซึ่งมีลักษณะของ
 การครอบงำที่รุนแรงทั้งทางการเมืองและทางศาสนา ส่งผลให้ประชาชนชาวสเปนดูจะตีตัวออกห่าง
 จากระบบการเมืองพอสมควร จึงอาจกล่าวได้ว่าสัมพันธ์ภาพเชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนชาว
 สเปนนั้นแม้จะไม่ได้แยกจากกันอย่างเด็ดขาดอีกต่อไปเพราะเหตุของการนำเอากระบวนการ
 ประชาธิปไตยเข้ามาใช้ในประเทศ รวมถึงเทคโนโลยีการสื่อสารสมัยใหม่ที่ทำให้ชาวสเปนสามารถ
 เข้าถึงโลกทางการเมืองได้มากยิ่งขึ้น ทำให้การรับรู้ปัจจัยต่างๆทางการเมืองมีมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย¹⁸⁹
 แต่อย่างไรก็ตามชาวสเปนจำนวนมากก็ยังคงเห็นว่าการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับระบบการเมืองนั้นไม่ได้ส่งผล
 กระทบต่อชีวิตของตนมากมายนัก ลักษณะย้อนแย้งของการยอมรับระบบประชาธิปไตยแต่ใน
 ขณะเดียวกันก็พยายามแยกตนเองออกมาจากระบบการเมืองเช่นนี้ดูจะเป็นลักษณะสำคัญของการ
 ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบสเปน

¹⁸⁹ Dalton Almond, Powell Jr. and Ström, *European Politics Today*. p.265

3.2.4 ผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทยนั้นเป็นกระบวนการเข้าชื่อฯ ประเภทที่ไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ (Agenda Initiative) ซึ่งถูกใช้เป็นครั้งแรกหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 3/1984 และกระบวนการดังกล่าวถูกปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 4/2006 ซึ่งนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984 จนถึงปัจจุบัน (2016) แล้ว กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายถูกใช้ในประเศสเปนมาแล้วเป็นเวลากว่า 32 ปี ตลอดช่วงเวลาดังกล่าว กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวัฒนธรรมทางการเมืองในสองประเด็นดังจะกล่าวต่อไป ทั้งนี้ ผู้เขียนขอเสนอตารางข้อมูลเบื้องต้นเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

	Popular Initiatives before the national parliament (%)
Legal control failed	37.50 (15)
Expired	37.50 (15)
Withdrawn	2.50 (1)
Political rejection	20.00 (8)
Accepted	2.50 (1)

ตารางที่ 5 : ผลการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทยช่วงปี ค.ศ. 1984 - 2007¹⁹⁰

¹⁹⁰ Basingstoke and Hampshire Houndmills, *Citizens' Initiatives in Europe : Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. p.208

3.2.4.1 ผลกระทบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมาย

การพิจารณาผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมายของประเทศสเปนนั้น อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) ผลกระทบที่มีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ – รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 87.3 ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 3/1984 มาตรา 2 ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถเสนอได้เฉพาะกฎหมายที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ (ซึ่งสามารถตีความครอบคลุมถึงการเพิ่มหรือลดสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญด้วย), สนธิสัญญาระหว่างประเทศ, พระราชอำนาจ, และแผนงบประมาณต่างๆของรัฐ นอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 3/1984 ยังกำหนดอีกว่าประชาชนนั้นไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกับร่างที่เสนอโดยรัฐสภาหรือรัฐบาลได้

ในแง่นี้จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดดังกล่าวค่อนข้างมีลักษณะที่ขัดแย้งกับข้อเสนอของ IDEA ซึ่งกำหนดให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้นจะต้องเป็นกระบวนการที่เปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากการตัดสินใจในท้ายที่สุดเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอนั้นไม่ได้อยู่ในมือของประชาชนแต่อยู่ในมือของรัฐสภา

จากข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าวัฒนธรรมทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายดังกล่าวมีด้วยกันสองประเภทสำคัญ ประเภทแรกคือ วัฒนธรรมทางการเมืองภายใต้ระบอบการปกครองเก่าก่อนปี ค.ศ. 1975 ของประเทศสเปน ที่ยังคงส่งผลต่อเนื่องมาแม้สเปนจะเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วนั้นคือ วัฒนธรรมทางการเมืองอำนาจนิยม เพราะภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมอันเกิดขึ้นจากประวัติศาสตร์การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และการปกครองโดยผู้นำเผด็จการนั้น ประชาชนชาวสเปนถูกกีดกันออกจากระบบการเมืองและปลุกฝังความเชื่อว่าการทำหน้าที่สำคัญในการปกครองประเทศเป็นของผู้นำทางการเมือง ทำให้แม้ภายหลังที่มีการเปลี่ยนแปลงมาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ก็เป็นไปได้ที่การใช้อำนาจอธิปไตยในทางนิติบัญญัตินั้นโดยส่วนใหญ่แล้วจะยังคงถูกสงวนไว้ให้กับผู้แทนของประชาชนในสภามากกว่าที่จะขยายขอบเขตของการใช้อำนาจ

นั้นมายังประชาชน ซึ่งในมุมมองหนึ่งสะท้อนให้เห็นถึงเหตุผลของการนำเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติมาใช้ และในอีกมุมมองหนึ่งสะท้อนให้เห็นถึงเหตุผลในการกำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอเป็นจำนวนมาก ทั้งๆที่กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในลักษณะนี้ไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันใดๆแก่ฝ่ายนิติบัญญัติว่าจะต้องรับและประกาศใช้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนให้กลายเป็นกฎหมาย และยังสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดในเชิงอำนาจนิยมอย่างเด่นชัดจากการที่ห้ามมิให้ประชาชนเสนอร่างกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกับร่างกฎหมายของรัฐสภาหรือรัฐบาล

วัฒนธรรมทางการเมืองประเภทที่สองซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามียุทธูปถัมภ์ต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ตามที่กล่าวมาข้างต้นคือวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชนซึ่งเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองหลักในประเทศสเปน กล่าวคือ วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชนนั้นมีแนวโน้มที่จะกดดันประชาชนออกจากระบบการเมืองมากกว่าที่จะส่งเสริมให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งในแง่หนึ่งอาจกล่าวได้ว่าเกิดจากความเชื่อมั่นในการทำหน้าที่ของผู้แทนประกอบกับการตกค้างของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมซึ่งแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองอย่างชัดเจน จึงทำให้การบัญญัติกฎหมายเช่นข้อจำกัดในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามที่กล่าวถึง ณ ที่นี้ มีแนวโน้มจะเป็นข้อจำกัดที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อหวังจะสงวนอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมากกว่าเหตุผลอื่น ทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นไม่ได้มีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาประเด็นที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายในประเทศสเปนแล้ว เกินกว่าครึ่งหนึ่งของกฎหมายที่ถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภานั้นเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยกิจการด้านแรงงาน (ร้อยละ 51.11) และเศรษฐกิจ (ร้อยละ 17.77) โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ สวัสดิภาพแรงงานและการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุหรือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับระบบภาษี และไม่มีควมจำเป็นใดๆที่จะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ¹⁹¹ ดังนั้น ในมุมมองนี้อาจทำให้เข้าใจได้ว่าการกำหนดข้อห้ามในลักษณะที่เข้มงวดเช่นนี้แทบจะไม่มีผลกระทบใดๆต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมาย

¹⁹¹ ibid. pp.205-206

เนื่องจากกฎหมายที่ประชาชนเสนอมิแนวน้อมที่จะเกี่ยวข้องกับชีวิตส่วนตัวมากกว่าการเสนอกฎหมายที่ผลกระทบต่อสาธารณะหรือต่อระบบการเมือง

2) ผลกระทบที่มีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยรูปแบบของการเสนอกฎหมาย

กฎหมาย – รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 3/1984 และ 4/2006 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยรูปแบบของการเสนอกฎหมายไว้ โดยประเด็นที่น่าสนใจและสามารถเอามาวิเคราะห์เพื่อแสดงให้เห็นถึงผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ได้แก่ บทบัญญัติตามมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 3/1984 กำหนดให้ประชาชนที่ประสงค์จะเสนอกฎหมายนั้นจะต้องจัดทำร่างกฎหมาย (Formulated Draft Law) พร้อมวัตถุประสงค์ตลอดจนหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายดังกล่าวเสนอต่อสำนักงานรัฐสภา โดยร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ, ความถูกต้องของเอกสาร, และความซ้ำซ้อนกับร่างกฎหมายอื่นที่เสนอโดยหน่วยงานของรัฐ และความซ้ำซ้อนกับร่างกฎหมายที่เคยได้รับการพิจารณาไปแล้วในกระบวนการของรัฐสภา

แม้บทบัญญัติในมาตรา 5 จะสอดคล้องกับข้อเสนอของ IDEA ที่แนะนำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติควรบัญญัติให้กระทำในลักษณะของร่างกฎหมายเพื่อให้เกิดความแตกต่างที่ชัดเจนกับการเสนอความเห็นในทางการเมืองของประชาชน (Petition) อย่างไรก็ตาม กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายประชาชนในประเทศสเปนนั้นนอกจากจะถูกบังคับให้จัดทำในลักษณะของการเสนอร่างกฎหมายเต็มรูปแบบแล้ว ร่างกฎหมายดังกล่าวยังถูกตรวจสอบความถูกต้องในหลายขั้นตอน ทั้งในเรื่องของรูปแบบทางเอกสารและความถูกต้องของเนื้อหากฎหมาย ซึ่งกระบวนการลักษณะเช่นนี้ทำให้หากพิจารณาในภาพรวมแล้ว รูปแบบของกฎหมายที่ประชาชนจะต้องจัดทำกันเพื่อเข้าชื่อเสนอต่อรัฐสภาในประเทศสเปนนั้นมีลักษณะที่ยุ่งยากซับซ้อน เต็มไปด้วยข้อจำกัดในเชิงรูปแบบที่ในหลายๆครั้งจะต้องเป็นผู้ที่ทำงานในด้านที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายหรือสามารถเข้าถึงข้อมูลของรัฐได้อย่างอิสระเท่านั้นจึงจะสามารถทำได้ อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

ข้อจำกัดและอุปสรรคทางกฎหมายดังกล่าวอาจอธิบายได้ว่าเกิดจากวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชนที่ให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน ในขณะที่ไม่ให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน และ

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม อันเกิดจากอิทธิพลของการปกครองก่อนปี ค.ศ. 1975 ทำให้รูปแบบของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นถูกออกแบบมาไม่ให้เอื้อกับการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในทางนิติบัญญัติอย่างแท้จริง กล่าวคือ กระบวนการดังกล่าวกลายเป็นกระบวนการที่ยากที่จะประสบความสำเร็จได้หากไม่ได้รับการช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากผู้ที่มีความรู้ในการร่างกฎหมายอย่างเพียงพอ โดยหากพิจารณาตามตารางที่ 5 ซึ่งได้นำเสนอไว้ในข้างต้นนั้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984 จนถึงปี ค.ศ. 2007 มีร่างกฎหมายที่ถูกเสนอผ่านกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนกว่า 40 ฉบับ มีร่างกฎหมาย 39 ฉบับที่ต้องตกไป และในจำนวนที่ตกไปนั้น มี 15 ฉบับ ที่ถูกปฏิเสธเนื่องจากมีข้อบกพร่องทางกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน จนถึงขั้นที่มีความเป็นไปได้ว่ากฎหมายเช่นนี้จะกลายเป็นเครื่องมือในการจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนแทนที่จะส่งเสริมให้เกิดการพูดคุย แลกเปลี่ยนความต้องการตามแนวคิดพื้นฐานของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ

อย่างไรก็ตาม มีจุดหนึ่งที่จะต้องพิจารณาในฐานะความก้าวหน้าของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศสเปนนั้นคือ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 3/1984 มาตรา 8 กำหนดให้ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น คณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องจัดทำร่างกฎหมายเป็นภาษาถิ่นซึ่งได้รับการรับรองให้เป็นภาษาราชการและใช้อยู่ในแต่ละท้องที่ของประเทศสเปนด้วย ข้อกำหนดเช่นนี้ส่วนหนึ่งสะท้อนได้ว่าเป็นพัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศสเปนดังที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้น ว่าสเปนนั้นเต็มไปด้วยกลุ่มคนหลากหลายเชื้อชาติ และในการเปลี่ยนผ่านไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นความหลากหลายเช่นนี้ได้รับการยอมรับ จึงมีความพยายามที่จะรับรองการคงอยู่ของอัตลักษณ์เช่นภาษาถิ่นในแต่ละท้องที่ในฐานะของภาษาราชการตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นลักษณะที่สอดคล้องไปกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็น **วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยในรูปแบบใดต่างก็ยอมรับร่วมกันว่าการเคารพความแตกต่างถือเป็นคุณค่าสำคัญที่จำเป็นต้องคงอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย การบัญญัติให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจำเป็นต้องคำนึงถึงความแตกต่างด้านภาษาถิ่นเช่นนี้นอกจากจะเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนแล้ว ยังแสดงออกถึงการยอมรับความแตกต่างของ**

ประชาชนในสังคมและพยายามสร้างกระบวนการที่สามารถรองรับความแตกต่างทางสังคมได้อย่างชัดเจน

3) ผลกระทบที่มีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดจำนวนรายชื่อของประชาชนที่จำเป็นต้องใช้ในการเสนอกฎหมายและระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อ – บทบัญญัติมาตรา 87.3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 ประกอบมาตรา 3.1 ของรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 3/1984 กำหนดให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายในแต่ละเรื่องนั้นจำเป็นต้องได้รับลายมือชื่อสนับสนุนจากประชาชนตั้งแต่ 500,000 คนขึ้นไป (ประมาณร้อยละ 1.07 จากจำนวนประชากรทั้งประเทศ 46.77 ล้านคน) โดยมาตรา 7.3 ของรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 3/1984 กำหนดให้การรวบรวมรายชื่อดังกล่าวจะต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในระยะเวลา 9 เดือนนับจากวันที่คณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องว่าให้ดำเนินการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนได้

อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดดังกล่าวมีแนวโน้มที่ค่อนข้างจะขัดแย้งกับข้อเสนอแนะของ IDEA กล่าวคือ จำนวนคนที่มากถึง 500,000 คนนั้นดูจะเป็นจำนวนที่ค่อนข้างมากจริงอยู่ว่าจำนวนดังกล่าวสามารถสะท้อนให้เห็นเจตจำนงของประชาชนได้อย่างแท้จริง แต่ในทางปฏิบัติแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะรวบรวมรายชื่อดังกล่าวให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ การกำหนดระยะเวลาที่มากถึง 9 เดือนนั้นมีแนวโน้มที่จะนานเกินไปจนทำให้ประชาชนเสื่อมความไว้วางใจต่อร่างกฎหมายที่อยู่ในขั้นตอนรวบรวมรายชื่อ ซึ่งในแง่นี้ย่อมเป็นการทำลายวัตถุประสงค์ของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีพื้นที่ถกเถียงกันในประเด็นทางสังคมซึ่งเป็นที่น่าสนใจได้กว้างขวางก่อนจะมีการลงชื่อรับรองกฎหมายใดๆ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า **วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบเก่าคือวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมและวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่แบ่งแยกบทบาทในทางการเมืองออกจากชีวิตของประชาชนทั่วไปอย่างชัดเจนส่งผลต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับจำนวนรายชื่อผู้สนับสนุนและระยะเวลาในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนี้** ทำให้กระบวนการดังกล่าวกลายเป็นกระบวนการที่มีโอกาสสำเร็จน้อยมาก ทั้งนี้ หากพิจารณาตามตารางที่ 5 จะเห็นว่าไม่มีร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอในช่วงปี ค.ศ. 1984 –

2007 กว่าร้อยละ 37.5 (15 ฉบับ) ที่ไม่สามารถรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนได้ทันทำให้ร่างกฎหมายนั้นตกไป (Expired)

อย่างไรก็ตาม มาตรา 26 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 4/2006 ได้แก้ไขเพิ่มเติมกระบวนการเข้าชื่อสนับสนุนประการหนึ่งคือการอนุญาตให้มีการเข้าชื่อโดยใช้ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้ ข้อกำหนดเช่นนี้ถือเป็นหนึ่งในผลกระทบที่เกิดจาก **วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย** ซึ่งมุ่งเน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนได้ง่ายขึ้น อย่างไรก็ตาม การแก้ไขให้มีการเข้าชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ได้นั้นแทบจะไม่มีผลกระทบใดๆต่อกระบวนการดังกล่าวเลยหากไม่มีการแก้ไขเงื่อนไขอื่น เช่น ลดจำนวนรายชื่อที่ต้องใช้ รวมถึงลดข้อจำกัดเกี่ยวกับประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ

4) ผลกระทบที่มีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสนับสนุนโดยรัฐ

- ตามรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้รับเงื่อนไขพิเศษบางประการภายใต้กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา ดังนี้

- บทบัญญัติในมาตรา 13 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 3/1984 กำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะต้องได้รับการพิจารณาจากรัฐสภาภายในระยะเวลา 6 เดือนนับแต่วันที่ร่างกฎหมายนั้นได้ส่งให้แก่รัฐสภา ทั้งนี้ ตลอดระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอนั้น ผู้แทนซึ่งได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาของรัฐสภาเพื่อชี้แจงรายละเอียดของร่างกฎหมายได้

- บทบัญญัติในมาตรา 14 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 3/1984 ได้รับรองความต่อเนื่องของการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนไว้ โดยกำหนดให้ร่างที่เสนอโดยประชาชนนั้นจะได้รับการพิจารณาอย่างต่อเนื่องและไม่สะดุดหยุดลงแม้รัฐสภาชุดหนึ่งจะหมดวาระลง รัฐสภาชุดต่อไปก็ต้องนำร่างกฎหมายที่พิจารณาค้างไว้นั้นมาพิจารณาต่อไปโดยไม่ต้องมีการร้องขอใดๆทั้งสิ้น

- บทบัญญัติในมาตรา 26 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 4/2006 กำหนดให้คณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถร้องขอค่าชดเชยอันเกิดจากจำนวนเงินที่ต้องเสียไปตลอดกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ไม่เกิน 300,000 ยูโรส์

การกำหนดเงื่อนไขพิเศษให้กับร่างกฎหมายของประชาชนในกระบวนการของรัฐสภาในลักษณะที่แตกต่างและไม่เหมือนกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นเครื่องมือที่สะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตย กล่าวคือ **วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยตามที่กล่าวถึงในบทที่สองนั้นเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ให้ความสำคัญและเคารพต่อเจตจำนงของประชาชน รวมถึงส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน** แม้สเปนจะเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติมาอันเป็นกระบวนการที่ในท้ายที่สุดแล้วยังสงวนอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายไว้ที่ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งในมุมมองหนึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะหวงกันอำนาจนิติบัญญัติไว้ให้แก่ผู้ปกครอง แต่การที่สเปนกำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะต้องได้รับการพิจารณาภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนด รวมถึงกำหนดให้ผู้แทนของประชาชนสามารถเข้าไปร่วมชี้แจงในการพิจารณา และกำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนไม่ตกไปโดยการสิ้นสุดลงของรัฐสภาชุดหนึ่งชุดใดนั้น แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับเจตจำนงของประชาชนที่เสนอร่างกฎหมายเข้ามา ซึ่งลักษณะเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ การที่ผู้ร่วมก่อการมีสิทธิได้รับเงินที่ตนต้องเสียไปจากการะบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายคืนในจำนวนที่ค่อนข้างมาก ก็ค่อนข้างที่จะสอดคล้องกับข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญที่ผู้เริ่มก่อการจะต้องเป็นผู้ดำเนินกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเองทั้งหมดโดยไม่ได้รับการช่วยเหลือใดๆจากรัฐ ซึ่งแง่มุมหนึ่งคือการสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอันเป็นหลักการพื้นฐานของวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยนั่นเอง

กล่าวโดยสรุปแล้ว กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศสเปนนั้นได้รับผลกระทบจากวัฒนธรรมทางการเมืองในสองระดับ ระดับแรกคือก่อนที่จะมีการริเริ่มเสนอกฎหมาย หลักเกณฑ์ต่างๆล้วนเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ทั้งจำนวนรายชื่อที่ต้องใช้เป็นจำนวนมาก, ระยะเวลาในการเข้าชื่อที่เนิ่นนาน ไปจนถึงข้อจำกัดเกี่ยวกับประเภทของกฎหมายที่ประชาชนไม่มีสิทธิเสนอซึ่งค่อนข้างเข้มงวด และกระบวนการ

จัดเตรียมเอกสารต่างๆที่ยุ่งยากซับซ้อน ลักษณะเช่นนี้เป็นการหวงกันอำนาจนิติบัญญัติให้กับรัฐสภา มากกว่าที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งแสดงออกถึงวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบ มวลชน ซึ่งเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองประเภทที่ให้ความสำคัญกับผู้แทนประชาชนมากกว่าการมีส่วนร่วม ในทางการเมืองของประชาชน แต่เมื่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนได้รับรายชื่อผู้สนับสนุน ครบถ้วนแล้วและนำไปสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา หลักเกณฑ์ในระดับที่สองนี้ค่อนข้างเป็น หลักเกณฑ์ที่ให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ของประชาชน โดยเฉพาะการกำหนดให้ร่างกฎหมายที่ เสนอโดยประชาชนได้รับเงื่อนไขพิเศษภายใต้กระบวนการพิจารณาของสภา ซึ่งแสดงออกถึงวัฒนธรรมทาง การเมืองแบบประชาธิปไตยในส่วนที่ให้ความสำคัญกับเจตจำนงร่วมกันของประชาชน

3.2.4.2 ผลกระทบต่อการพิจารณากฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

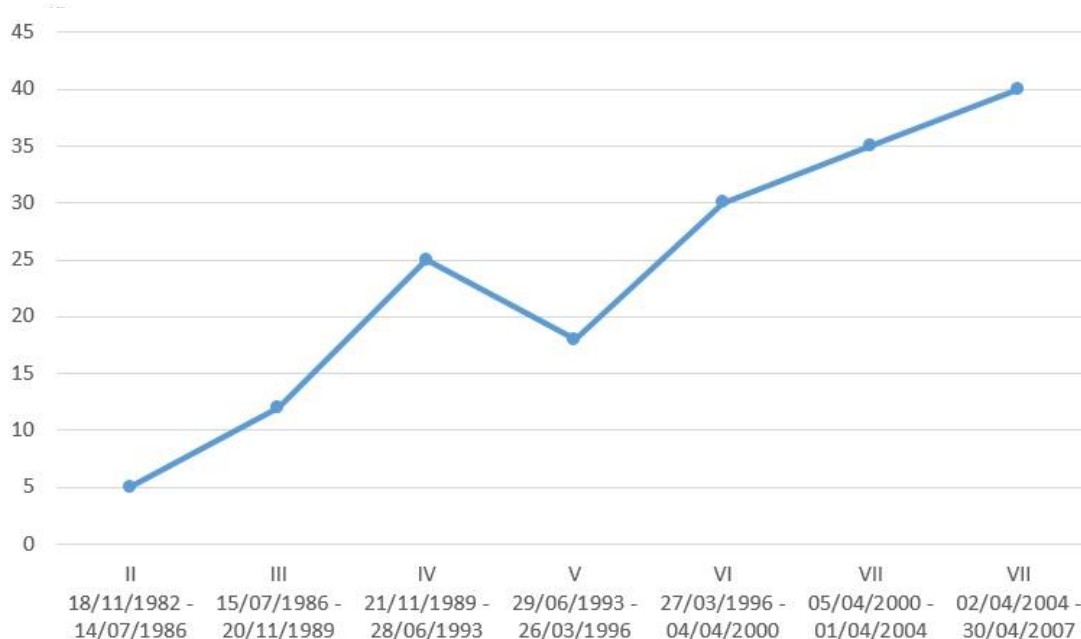
วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศสเปนนั้นเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบ ประชาธิปไตยที่มีความเข้มแข็งและมั่นคงมากประเทศหนึ่งในยุโรป อย่างไรก็ตาม อิทธิพลของ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมยังคงมีปรากฏให้เห็นอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้ กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติซึ่งมีการกำหนด หลักเกณฑ์ที่ไม่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนหลายประการ

จากตารางที่ 5 จะเห็นได้ว่า นอกจากข้อจำกัดในทางกฎหมายที่ทำให้กระบวนการ เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศสเปนไม่ประสบความสำเร็จแล้ว (ไม่ผ่านการตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมาย และไม่สามารถรวบรวมรายชื่อได้ในระยะเวลาที่กำหนด) กว่าร้อยละ 20 ของ กฎหมายที่เสนอโดยประชาชนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984 จนถึงปี 2007 ไม่ได้รับการพิจารณาในชั้นของ รัฐสภาอย่างถ้อยด้วยเหตุผลทางการเมือง และมีกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่ถูกหยิบยกขึ้นพิจารณาใน ชั้นของรัฐสภาและได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมาย

ลักษณะเช่นนี้เองที่แสดงให้เห็นถึงความไม่สะดวกใจของผู้แทนหรือผู้มีอำนาจใน รัฐสภาที่จะต้องพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนซึ่งมีความคิดทางการเมืองต่างจากตนเอง อันเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศสเปนไม่ ประสบความสำเร็จ ในมุมหนึ่งอาจมองได้ว่า ทศนคติเช่นนี้ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งแสดงถึงความไม่ สะดวกใจในการพิจารณากฎหมายของประชาชนทำให้เป็นที่เข้าใจได้ว่ายังคงมีการแบ่งแยกระหว่าง ผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองในระดับหนึ่ง ลักษณะเช่นนี้อาจสามารถอธิบายได้ว่าเกิดจากผลกระทบ

ของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมภายใต้ระบอบเผด็จการซึ่งหยั่งรากลึกอยู่ในประเทศสเปนมาเป็นเวลานาน

อย่างไรก็ตาม แม้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศสเปนจะเป็นกระบวนการที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ทั้งในระยะของการริเริ่มที่เต็มไปด้วยข้อจำกัดทางกฎหมาย จำนวนรายชื่อที่มากจนมีแนวโน้มที่จะไม่สามารถรวบรวมได้ ระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อที่มากจนเกินไป รวมถึงการขาดการสนับสนุนใดๆจากรัฐในกระบวนการต่างๆเว้นแต่การให้เงินสนับสนุนหากกระบวนการเข้าชื่อสามารถกระทำสำเร็จ ตลอดจนความเสี่ยงที่ร่างกฎหมายซึ่งประชาชนเสนอไปจะถูกปฏิเสธด้วยเหตุผลในทางการเมือง กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศสเปนก็ยังคงยืนหยัดเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่งในประเทศสเปนได้อย่างมั่นคง ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากอัตราการเพิ่มขึ้นของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในแต่ละช่วงเวลา ตามตารางดังต่อไปนี้



ตารางที่ 6: แสดงจำนวนร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอต่อสำนักงานรัฐสภาเพื่อขอริเริ่มรวบรวมรายชื่อในช่วงปี ค.ศ. 1982 - 2007¹⁹²

¹⁹²ibid. p.204

แม้จะมีช่วงเวลาที่ยาวนานร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอเพื่อขอริเริ่มรวบรวมรายชื่อจะลดลงในช่วงที่ห้า (V) ตามตาราง แต่เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้วจะเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการดังกล่าวมีอัตราที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ลักษณะเช่นนี้นอกจากจะแสดงให้เห็นว่าระบบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายกลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่มั่นคงในประเทศสเปนแล้ว ยังแสดงให้เห็นอีกด้วยว่าประชาชนชาวสเปนให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยมากขึ้นเรื่อยๆ แม้รัฐหรือฝ่ายนิติบัญญัติแทบจะไม่ให้ความสำคัญกับกระบวนการดังกล่าวเลยก็ตาม ซึ่งเป็นเครื่องยืนยันได้ว่าวัฒนธรรมของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้เริ่มปรากฏขึ้นในประเทศสเปนแล้ว

กล่าวโดยสรุปแล้ว สิ่งที่เราสามารถถอดเป็นบทเรียนสำคัญจากประเทศสเปนได้นั้นคือ การนำเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมาใช้ในประเทศที่ยังคงมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่าหรือแบบอำนาจนิยมฝังรากลึกอยู่นั้น มีแนวโน้มที่จะทำให้หลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายถูกกำหนดขึ้นในลักษณะที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน รวมถึงการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอนั้นก็มีแนวโน้มที่จะถูกปฏิเสธหรือไม่ให้ความสำคัญจากรัฐสภา อย่างไรก็ตาม จุดที่น่าสนใจคือการที่ประเทศสเปนยอมให้มีการใช้ภาษาถิ่นในการนำเสนอเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ๆ มีความแตกต่างกันสามารถเข้าใจในร่างกฎหมายที่มีผู้ประสงค์จะเสนอได้ รวมถึงการยอมรับให้สามารถใช้ลายเซ็นอิเล็กทรอนิกส์ในการเข้าชื่อ และการกำหนดสถานะร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนให้อยู่เหนือกว่าร่างกฎหมายอื่นที่เสนอโดยองค์กรของรัฐ โดยเฉพาะการกำหนดให้ร่างที่เสนอโดยประชาชนไม่ตกไปแม้จะหมดวาระการทำงานของรัฐสภาแล้วนั้น ถือว่าเป็นแนวคิดที่ค่อนข้างก้าวหน้ามากหากเปรียบเทียบกับกระบวนการเดียวกันในประเทศออสเตรเลียซึ่งใช้มาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานกว่าประเทศสเปนเกือบเท่าตัว ซึ่งในมุมมองหนึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามที่จะทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นเป็นกระบวนการที่ง่ายต่อการเข้าถึงของทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อประชาชนในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศสเปนที่ยังคงใช้ภาษาถิ่นและมีเอกลักษณ์ในทางการเมืองที่ชัดเจนนั่นเอง

3.3 การเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศโปแลนด์

ประเทศโปแลนด์เป็นประเทศในกลุ่มยุโรปตะวันออกซึ่งเปลี่ยนรูปแบบการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยภายหลังจากล่มสลายของคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคดังกล่าวช่วงปี ค.ศ. 1980 ซึ่ง

ก่อนช่วงเวลาดังกล่าวว ประเทศโปแลนด์ประสบความสำเร็จและขาดแคลนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในช่วงการปกครองเป็นอย่างดี ทำให้เกิดการเรียกร้องให้มีการนำเอารูปแบบการปกครองของประชาธิปไตยทางตรงมาประยุกต์ใช้ในยุโรปตะวันออก

เช่นเดียวกับการอธิบายการเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศออสเตรียและประเทศสเปนที่กล่าวไว้ข้างต้น การอธิบายเรื่องดังกล่าวในบริบทของประเทศโปแลนด์จะเป็นการอธิบายในส่วนของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน จากนั้นจะเป็นการอธิบายหลักเกณฑ์ของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ แล้วจึงตามมาด้วยการอธิบายถึงวัฒนธรรมทางการเมืองในประเทศโปแลนด์ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญกับวัฒนธรรมทางการเมืองในท้ายที่สุด

3.3.1 พัฒนาการของแนวคิดว่าด้วยการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศโปแลนด์

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติถูกนำมาใช้ในประเทศโปแลนด์เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปแลนด์ ค.ศ. 1997 (the Constitution of the Republic of Poland 1997) ซึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ประชาชนชาวโปแลนด์ได้รับการรับรองสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงในสองประการ ประการแรกคือการออกเสียงประชามติ และประการที่สองคือการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นถูกนำเสนอต่อประชาชนชาวโปแลนด์มาตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง (Interwar period) ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวมีความพยายามที่จะนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปแลนด์จำนวนทั้งสิ้นสามฉบับในระยะเวลาที่แตกต่างกัน ฉบับแรกคือฉบับที่ถูกเสนอในปี ค.ศ. 1921 ซึ่งกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิร่วมกันเข้าชื่อไม่เพียงแต่การเสนอกฎหมาย แต่รวมถึงการเข้าชื่อเพื่อยับยั้งกฎหมายที่รัฐสภาเป็นผู้ร่าง ไปจนถึงการเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการยุบสภา, ฉบับที่สองคือฉบับที่ถูกเสนอในปี ค.ศ. 1930 โดยพยายามให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนชาวโปแลนด์ตั้งแต่ 100,000 คนขึ้นไปในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และฉบับสุดท้ายคือฉบับที่ถูกเสนอในปี ค.ศ. 1935 ทั้งนี้ ร่างรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับที่มีความพยายามในการนำเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนมาใช้ในประเทศโปแลนด์นั้นไม่เคยได้รับ

การประกาศใช้ และการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนก็ยิ่งถูกทำให้ลดน้อยถอยลงในช่วงปี ค.ศ. 1944 – 1989 ซึ่งเป็นปีที่ประเทศโปแลนด์ตกอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์

กระบวนการในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงนั้นถูกเสนอและมีผลใช้บังคับเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1952 โดยการรับรองให้ประชาชนชาวโปแลนด์มีสิทธิในการออกเสียงประชามติ ซึ่งตามมาด้วยความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี ค.ศ. 1989 โดยการพยายามที่จะรื้อฟื้นแนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้นิติรัฐมาใช้ในการปกครอง ซึ่งความพยายามดังกล่าวตามมาด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนชาวโปแลนด์จำนวน 500,000 คนสามารถร่วมกันเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญได้ในปี ค.ศ. 1994 สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิเพียงชั่วคราวคือมีกำหนดเวลาเพียงสามเดือนเท่านั้น

ประชาชนชาวโปแลนด์ตลอดจนพรรคการเมืองต่าง ๆ มีความพยายามในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญซึ่งจะนำประเทศโปแลนด์ไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญถึง 7 ฉบับ โดยในจำนวนนี้มีร่างรัฐธรรมนูญ 6 ฉบับที่ประสงค์จะให้มีการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งล้วนเป็นฉบับที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองแทบทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามควรตั้งข้อสังเกตไว้ตรงนี้ว่าร่างรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวที่ไม่ได้เสนอสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นเป็นร่างที่ถูกเสนอโดยประชาชน ทั้งนี้ ร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 6 ฉบับที่เสนอให้มีการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นมีความแตกต่างกันทั้งในส่วนของจำนวนประชาชนที่ต้องรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย (50,000 – 200,000 คน) ไปจนถึงขอบเขตของกฎหมายที่ประชาชนสามารถเสนอได้ ฯลฯ แต่สิ่งที่เหมือนกันในร่างกฎหมายทั้ง 6 ฉบับนั้นคือกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ถูกนำเสนอเป็นกระบวนการเสนอกฎหมายซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ (Agenda initiative) และในท้ายที่สุดกระบวนการดังกล่าวก็ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 2 เมษายน ค.ศ. 1997

3.3.2 หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติในประเทศโปแลนด์

รัฐธรรมนูญของประเทศโปแลนด์ซึ่งตราขึ้นเมื่อวันที่ 2 เมษายน ค.ศ. 1997 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 1997 นั้น ได้กำหนดไว้ในมาตรา 2 ว่า ประเทศโปแลนด์ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐภายใต้หลักนิติรัฐ และในมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติไว้ว่า

อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของชาติ ซึ่งจะแสดงออกไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมผ่านทางผู้แทน¹⁹³ การบัญญัติเช่นนี้เป็นการแสดงให้เห็นไว้อย่างชัดเจนว่าสำหรับประชาชนในประเทศโปแลนด์แล้ว อำนาจอธิปไตยโดยหลักจะต้องใช้ผ่านทางผู้แทนเท่านั้น การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นเพียงแค่องค์ประกอบหนึ่งในรูปแบบของการปกครอง โดยประชาชนของประเทศโปแลนด์สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายได้ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปแลนด์ ค.ศ. 1997 และรัฐบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ค.ศ. 1999 (Law of 24 June 1999. On the exercise of legislative initiative by citizens) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.3.2.1 หลักเกณฑ์ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปแลนด์ ค.ศ. 1997

หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปแลนด์ ค.ศ. 1997 นั้น ประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ย่อยๆ ดังนี้

3.3.2.1.1 สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปแลนด์มาตรา 118 (2) ได้กำหนดให้ประชาชนในสาธารณรัฐโปแลนด์ซึ่งมีสิทธิออกเสียงเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Sejm) ที่รวมกันได้ตั้งแต่ 100,000 คนขึ้นไปสามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรได้¹⁹⁴ โดยเมื่อพิจารณาร่วมกับบทบัญญัติในมาตรา 62 (1) แล้ว จะพบว่าบุคคลซึ่งมีสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติโปแลนด์ และมีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ ณ วันที่มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

3.3.2.1.2 กฎหมายที่ห้ามเสนอโดยประชาชน

รัฐธรรมนูญของประเทศโปแลนด์นั้นกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้โดยชัดแจ้งเฉพาะในมาตรา 118 (2) ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และไม่ได้กล่าวถึงการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ในมาตราอื่นเลย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้วางหลักเกณฑ์บางประการ

¹⁹³ The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, Article 2 and 4

¹⁹⁴ The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, Article 118 (2) “ The right to introduce legislation shall also belong to a group of at least 100,000 citizens having the right to vote in elections to the Sejm. The procedure in such matter shall be specified by statute ”

เกี่ยวกับการเสนอกฎหมายซึ่งก่อให้เกิดข้อจำกัดเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนไว้ ดังนี้

1) ประชาชนไม่สามารถใช้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดให้เป็นอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, สมาชิกวุฒิสภา หรือประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐเท่านั้น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 235 แห่งรัฐธรรมนูญฯ

2) เป็นกรณีที่ประชาชนไม่สามารถเสนอกฎหมายใดๆ ได้หากเรื่องที่จะประสงค์จะเสนอนั้นรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น ตามมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญฯ กฎหมายใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ ทั้งการจัดสรรหรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณไปจนถึงการก่อหนี้สาธารณะนั้นถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะ

3) ประชาชนไม่สามารถที่จะก้าวล่วงเข้าไปเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานภายในขององค์กรหรือหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การควบคุมของสภาผู้แทนราษฎรได้ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้รับรองหลักความเป็นเอกภาพในการทำงานของสภาผู้แทนราษฎร (Autonomy of the Sejm) ไว้ในมาตรา 112

ทั้งนี้ กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจัดเป็นกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยที่สำคัญ และจะต้องได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ภายใต้ข้อกำหนดที่ว่าประชาชนไม่สามารถเสนอร่างแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้ ประชาชนจึงไม่สามารถเสนอข้อกฎหมายอันจะมีลักษณะเป็นการเพิ่มอำนาจในการเสนอกฎหมายของตนเองได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม นอกจากข้อห้ามตามที่กล่าวมานี้แล้วแทบจะไม่มีข้อห้ามอื่นใดเลยเกี่ยวกับการเสนอกฎหมายของประชาชน แม้กระทั่งการเสนอร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาใกล้เคียงกัน กับร่างที่กำลังได้รับการพิจารณาในชั้นของรัฐสภา

3.3.2.2 หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในรัฐบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ค.ศ. 1999 (Law of 24 June 1999. On the exercise of legislative initiative by citizens)

หลักเกณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการของประชาชนในกระบวนการเสนอกฎหมายนั้นถูกบัญญัติขึ้นภายใต้ชื่อ “รัฐบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ค.ศ. 1999 (Law of 24 June 1999. On the exercise of legislative initiative by citizens)” ซึ่งบังคับใช้เป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1999 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนไว้ ดังนี้

3.3.2.2.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติฯ ฉบับนี้นั้นมีหลักเกณฑ์โดยทั่วไปที่จำเป็นต้องกล่าวไว้ในเบื้องต้น 2 ประการ

- 1) ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะต้องเป็นร่างที่มีความสมบูรณ์เทียบเท่ากับร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐสภาหรือองค์กรอื่นๆของรัฐ¹⁹⁵ กล่าวคือร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นจะต้องอยู่ในลักษณะของร่างกฎหมายที่เป็นทางการ (Formulated draft Law) ซึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญของโปแลนด์ ร่างกฎหมายนั้นนอกจากจะต้องประกอบไปด้วยเนื้อหาแห่งกฎหมายตลอดจนวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังต้องแสดงถึงรายละเอียดของสภาพการณ์ในปัจจุบันก่อนที่ร่างกฎหมายจะใช้บังคับ และสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นภายหลังการบังคับใช้ของกฎหมายนี้ รวมไปถึงผลกระทบทางการเงิน เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนแหล่งที่มาของรายได้หรืองบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายตามร่างกฎหมายนี้, โครงร่างของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของฝ่ายบริหารที่จำเป็นต้องใช้สำหรับการปฏิบัติให้เป็นไปตามร่างกฎหมาย, รวมถึงความสอดคล้องกับข้อกำหนดต่างๆของ EU และต้องแสดงให้เห็นถึงความไม่ซ้ำซ้อนกับกฎหมายใดๆของ EU ที่มีอยู่แล้ว

¹⁹⁵ Law of 24 June 1999. On the exercise of legislative initiative by citizens, Article 4(1)

2) ค่าธรรมเนียมที่ได้จ่ายไปในการเสนอกฎหมายครั้งหนึ่งย่อมไม่ครอบคลุมถึงการเสนอกฎหมายครั้งอื่นๆ แม้การเสนอกฎหมายในครั้งหลังนั้นจะเป็นเรื่องเดียวกับเรื่องก่อนหน้าและเป็นการเสนอโดยผู้เริ่มก่อการกลุ่มเดียวกัน¹⁹⁶

ทั้งนี้ การเสนอกฎหมายโดยประชาชนในที่นี้จะไม่ได้รับการให้ความช่วยเหลือในการร่างกฎหมายไม่ว่าในกรณีใดๆจากรัฐ¹⁹⁷

3.3.2.2 การริเริ่มเสนอกฎหมาย

ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 5 ตามรัฐบัญญัติ¹⁹⁸ กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นจะเริ่มขึ้นโดยผู้ก่อการซึ่งเป็นประชาชนชาวโปแลนด์ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 15 คนมาร่วมกันลงชื่อและแสดงความจำเป็นเป็นลายลักษณ์อักษรว่าตนจะร่วมก่อตั้งคณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายขึ้นมาชุดหนึ่ง (ระบุชื่อกฎหมายลงในชื่อคณะกรรมการ) รวมถึงแสดงข้อมูลส่วนตัวของตนทั้งชื่อ นามสกุล ที่อยู่ และเลขประจำตัวการเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม และเลือกผู้แทนขึ้นมาคนหนึ่งเพื่อกระทำการใดๆแทนผู้ที่รวมตัวเข้ามาเป็นคณะกรรมการทั้งหมด

ต่อจากนั้น ตามความในมาตรา 6¹⁹⁹ คณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้สนับสนุนการริเริ่มเสนอกฎหมายจำนวน 1,000 คน (รวม 15 คนที่เป็นผู้เริ่มก่อการ) โดยหลักเกณฑ์ในข้อนี้ถูกวางขึ้นภายใต้วัตถุประสงค์ที่จะไม่ให้ร่างกฎหมายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนนั้นไปกระทบต่อการทำงานของรัฐสภา ภายหลังจากที่สามารถรวบรวมรายชื่อได้ครบ 1,000 คนแล้ว ตัวแทนของผู้เริ่มก่อการจะต้องแจ้งไปยังโฆษกของสภาผู้แทนราษฎร (Marshal of Sejm) ซึ่งจะเป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารทั้งหมด โดยจะต้องดำเนินการตรวจสอบให้แล้วเสร็จภายในเวลา 14 วันนับแต่วันที่ได้รับการแจ้งจากผู้แทนของผู้เริ่มก่อการ ในการแจ้งไปยังโฆษกของสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะต้องระบุให้ชัดเจนถึงชื่อของกลุ่มผู้เริ่มก่อการ

¹⁹⁶ Law of 24 June 1999. On the exercise of legislative initiative by citizens, Article 4(2)

¹⁹⁷ Basingstoke and Hampshire Houndmills, *Citizens' Initiatives in Europe : Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. pp. 216-217

¹⁹⁸ Law of 24 June 1999. On the exercise of legislative initiative by citizens, Article 5

¹⁹⁹ Law of 24 June 1999. On the exercise of legislative initiative by citizens, Article 6

ตลอดจนผู้แทนของผู้เริ่มก่อการ, ที่ทำการของกลุ่มดังกล่าว, ร่างกฎหมายซึ่งมีรายละเอียดครบถ้วน สมบูรณ์ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว และรายชื่อของผู้สนับสนุนร่างกฎหมายนั้น

ในกรณีที่โฆษกของสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเอกสารซึ่งผู้แทนของผู้เริ่มก่อการนำมาเพื่อขอเริ่มรวบรวมรายชื่อนั้นมีข้อบกพร่อง โฆษกจะต้องแจ้งไปยังผู้แทนของผู้เริ่มก่อการภายในเวลาไม่เกิน 14 วันนับจากวันที่ได้รับการแจ้งเพื่อขอให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวทั้งนี้ภายในระยะเวลา 14 วันนับจากวันที่ผู้แทนได้รับแจ้ง ซึ่งหากไม่สามารถแก้ไขข้อบกพร่องได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด โฆษกของสภาผู้แทนราษฎรจะปฏิเสธกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายตามที่ได้มีการร้องขอ ทั้งนี้ คณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธดังกล่าวต่อศาลฎีกา (Supreme Court) ได้ภายในระยะเวลา 14 วันนับแต่ที่ได้รับทราบคำสั่ง โดยศาลจะมีระยะเวลา 30 วันในการพิจารณาอุทธรณ์และการพิจารณาของศาลให้ถือว่าเป็นที่สุด โดยตลอดระยะเวลาของการตรวจสอบโดยโฆษกของสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงการตรวจสอบโดยศาล ผู้ก่อการจะไม่สามารถแก้ไขเนื้อหาแห่งร่างกฎหมายและเอกสารอื่นๆที่เสนอไปได้ เว้นแต่จะเป็นการแก้ไขเพื่อลบล้างข้อบกพร่องตามคำสั่งของโฆษกฯตามที่กล่าวมาข้างต้น²⁰⁰

ทั้งนี้ คณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายดังที่กล่าวมานี้จะสิ้นสุดสภาพไปภายในระยะเวลาสามเดือนนับแต่วันที่กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายสิ้นสุดลงไม่ว่าในกรณีใดๆก็ตามเช่น กระบวนการรวบรวมรายชื่อเสร็จสิ้นและได้เสนอร่างกฎหมายสู่รัฐสภาแล้ว หรือร่างกฎหมายต้องตกไปเนื่องจากความบกพร่องต่อข้อกำหนดหรือไม่สามารถรวบรวมรายชื่อได้ในระยะเวลาที่กำหนด เป็นต้น²⁰¹

3.3.2.2.3 การรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุน

ในการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนนั้น ภายหลังจากที่ผู้ก่อการได้รับการแจ้งให้ทราบว่าโฆษกสภาผู้แทนราษฎรหรือศาลได้รับรองความถูกต้องของเอกสารที่ตนเสนอไป ผู้ก่อการจะต้องนำเอาเนื้อความแห่งการรับรองความถูกต้องดังกล่าวตีพิมพ์ลงในวารสารระดับชาติ พร้อมทั้งเนื้อหาและ

²⁰⁰ Law of 24 June 1999. On the exercise of legislative initiative by citizens, Article 7(2)

²⁰¹ Law of 24 June 1999. On the exercise of legislative initiative by citizens, Article 18

คำอธิบายเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ²⁰² โดยกระบวนการเข้าชื่อนั้นจะเริ่มขึ้นได้ภายหลังจากที่มีการตีพิมพ์เอกสารดังกล่าวแล้ว ผู้เริ่มก่อนการมีเวลา 3 เดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการรับรองความชอบด้วยกฎหมายจากโฆษกสภาผู้แทนราษฎร หรือได้รับทราบคำสั่งศาลเพื่อรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนให้ครบ 100,000 รายชื่อ (จำนวนดังกล่าวให้นับรวมรายชื่อเดิมที่มีอยู่แล้ว 1,000 รายชื่อเข้าไปด้วย) และส่งรายชื่อดังกล่าวมายังสภาผู้แทนราษฎร²⁰³ ทั้งนี้ การรวบรวมรายชื่อดังกล่าวนั้นมีสถานะทางกฎหมายเช่นเดียวกับการเลือกตั้ง ดังนั้นในการจัดกิจกรรมเพื่อรณรงค์ให้มีการเข้าชื่อสนับสนุนนั้น ผู้ก่อการจะต้องไม่กระทำการใดๆอันเป็นการกีดกันให้มีการลงชื่อ จะต้องไม่มีการรวบรวมรายชื่อในเขตของค่ายทหารหรือกองกำลังป้องกันตนเอง รวมถึงจะต้องไม่มีการจ้างวานใดๆให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมารวมลงชื่อเพื่อสนับสนุนกฎหมาย²⁰⁴

ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น ผู้ก่อการจะต้องจัดทำเอกสารซึ่งประกอบไปด้วยร่างกฎหมายพร้อมคำอธิบายกฎหมายดังกล่าว รวมถึงทำแบบฟอร์มในการลงชื่อซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยชื่อสกุล ที่อยู่ และเลขประจำตัวผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมของผู้ประสงค์จะลงชื่อสนับสนุนร่างกฎหมาย ซึ่งรูปแบบของแบบฟอร์มดังกล่าวจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และเมื่อมีการลงชื่อเพื่อสนับสนุนร่างกฎหมายใดแล้ว ผู้ลงชื่อจะไม่สามารถขอให้ออนชื่อของตนเองจากการสนับสนุนร่างกฎหมายนั้นได้²⁰⁵

ภายหลังจากที่มีการรวบรวมรายชื่อได้ครบถ้วนแล้ว ผู้เริ่มก่อนการจะต้องส่งร่างกฎหมายที่เปิดให้ประชาชนเข้าชื่อพร้อมทั้งรายชื่อของประชาชนที่ลงชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายนั้นไปให้แก่โฆษกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง โดยหากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของร่างกฎหมายจากเดิมที่เคยเสนอเพื่อขออนุมัติในการก่อตั้งคณะกรรมการเพื่อการริเริ่มเสนอกฎหมาย โฆษกฯสามารถปฏิเสธร่างกฎหมายที่มีการเข้าชื่อสนับสนุนได้ทันที โดยผู้ร่วมก่อการยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาตามระยะเวลาที่กล่าวไว้ในตอนต้น²⁰⁶

²⁰² Law of 24 June 1999. On the exercise of legislative initiative by citizens, Article 7(1)

²⁰³ Law of 24 June 1999. On the exercise of legislative initiative by citizens, Article 10(2)

²⁰⁴ Law of 24 June 1999. On the exercise of legislative initiative by citizens, Article 8(3)

²⁰⁵ Law of 24 June 1999. On the exercise of legislative initiative by citizens, Article 9

²⁰⁶ Law of 24 June 1999. On the exercise of legislative initiative by citizens, Article 11

นอกจากนี้ หากมีข้อสงสัยใดๆเกี่ยวกับความถูกต้องของรายชื่อที่ได้รับรวบรวมมา โฆษกฯจะต้องแจ้งไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในระยะเวลา 14 วันนับแต่ที่ได้รับรายชื่อมาเพื่อขอให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อทั้งหมด โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีระยะเวลาในการตรวจสอบทั้งสิ้น 21 วัน และหากตรวจสอบแล้วพบว่ามียุทธศาสตร์ที่ผิดพลาดไปจนทำให้รายชื่อผู้สนับสนุนมีน้อยกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โฆษกฯสามารถปฏิเสธการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวได้ และผู้เริ่มก่อการยังคงมีสิทธิในการอุทธรณ์เช่นเดียวกัน²⁰⁷

3.3.2.2.4 ขั้นตอนการพิจารณากฎหมายที่เสนอโดยประชาชนของรัฐสภา

การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนของรัฐสภานั้นจะเริ่มขึ้นภายหลังจากที่โฆษกประจำสภาผู้แทนราษฎรได้รับรายชื่อของผู้เสนอกฎหมายและร่างกฎหมายที่ใช้ในการเข้าชื่อทั้งหมดแล้วตรวจสอบถึงความครบถ้วนและถูกต้องของเอกสารทั้งหลายแล้ว เมื่อความถูกต้องดังกล่าวปราศจากข้อสงสัยหรือได้รับความเห็นชอบในชั้นศาล โฆษกประจำสภาผู้แทนราษฎรจะจัดพิมพ์ร่างกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไปให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนก่อนมีการประชุมสภาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว²⁰⁸

สภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในลักษณะเดียวกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยองค์กรอื่นของรัฐนั่นคือจะมีการพิจารณาเป็นสามวาระ อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขพิเศษให้แก่ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน กล่าวคือร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นจะได้รับหลักประกันการพิจารณาจนนำไปสู่การลงมติในวาระที่ 1 ภายในเวลา 3 เดือนนับแต่วันที่ได้มีการส่งร่างดังกล่าวซึ่งได้รับรายชื่อสนับสนุนที่ครบถ้วนให้แก่สภาผู้แทนราษฎร โดยตลอดการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งในวาระของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้นผู้แทนซึ่งได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีสิทธิที่จะเข้ามามีส่วนร่วม

²⁰⁷ Law of 24 June 1999. On the exercise of legislative initiative by citizens, Article 12

²⁰⁸ Basingstoke and Hampshire Houndmills, *Citizens' Initiatives in Europe : Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. p. 218

ในการพิจารณาของทั้งสองสภา ผ่านการชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือชี้แจงปากเปล่าต่อร่างกฎหมายที่มีการเสนอ รวมถึงตอบข้อซักถามใดๆในสภาด้วย²⁰⁹

นอกจากนี้ ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนยังได้รับหลักประกันความต่อเนื่องในการพิจารณา กล่าวคือ ร่างกฎหมายใดที่ไม่สามารถนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ก่อนที่ระยะเวลาในการทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ร่างกฎหมายดังกล่าวจะได้รับการพิจารณาอย่างต่อเนื่องในสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่โดยไม่ต้องมีการร้องขอ²¹⁰ ทั้งนี้ การพิจารณาอย่างต่อเนื่องจะต้องทำภายในระยะเวลา 6 เดือนนับแต่วันที่มีการประชุมครั้งแรกของสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่²¹¹

ทั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎรไม่มีข้อผูกมัดใดๆต่อการรับรองหรือไม่รับรองร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน ดังนั้น ในท้ายที่สุดแล้วกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศโปแลนด์อาจนำไปสู่การประกาศใช้หรือไม่ประกาศใช้ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอให้เป็นกฎหมายหรือไม่ก็ได้ เนื่องจากไม่มีข้อผูกมัดใดๆที่รัฐสภาจะต้องลงมติให้นำร่างกฎหมายดังกล่าวไปประกาศใช้เป็นกฎหมาย

นอกจากหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว เป็นที่น่าสังเกตว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศโปแลนด์นั้นแทบจะไม่ได้รับการสนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกใดๆโดยหน่วยงานของรัฐเลย อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการดำเนินการของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ค.ศ. 1999 ได้กำหนดให้กลุ่มผู้ก่อการได้รับสิทธิในการที่จะจัดตั้งกองทุนเพื่อระดมทุนมาใช้ในการบริหารจัดการกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้โดยได้รับการยกเว้นหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งกองทุนหลายประการจากรัฐ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่ากองทุนดังกล่าวจะต้องไม่รับเงินจากงบประมาณของรัฐ หรือจากบุคคลผู้ไม่ได้ถือสัญชาติโปแลนด์ และจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลการเงินดังกล่าวต่อสาธารณชนผ่านการตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ รวมถึงจะต้องส่งเอกสารทางการเงินที่เกี่ยวข้อง

²⁰⁹ Law of 24 June 1999. On the exercise of legislative initiative by citizens, Article 13 and Article 14

²¹⁰ Law of 24 June 1999. On the exercise of legislative initiative by citizens, Article 4(3)

²¹¹ Law of 24 June 1999. On the exercise of legislative initiative by citizens, Article 13

ทั้งหมดไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อให้ทำการตรวจสอบ และหากมีเงินที่เหลือจากกระบวนการเข้าซื้อเสนอกฎหมายเท่าใดแล้ว จะต้องนำเงินดังกล่าวไปบริจาคเพื่อการกุศลต่อไป²¹²

3.3.3 วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศโปแลนด์

โปแลนด์ถูกยกย่องให้เป็นประเทศต้นแบบของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) ในยุโรปตะวันออก และเป็นอดีตประเทศคอมมิวนิสต์ประเทศแรกที่ได้รับการรับรองให้เข้าร่วมกับสหภาพยุโรป²¹³ ซึ่งลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อประเทศอื่นในภูมิภาคเดียวกัน ลักษณะเช่นนี้ยังคงเกิดขึ้นแม้โปแลนด์จะประสบปัญหาความไม่มั่นคงในระบอบประชาธิปไตยซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากวัฒนธรรมทางการเมืองอันย้อนแย้งที่ถูกบ่มเพาะมาโดยประวัติศาสตร์การเมือง ดังนั้น การศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศโปแลนด์จึงจะเริ่มศึกษาจากพัฒนาการของประวัติศาสตร์ดังกล่าวจากนั้นจึงจะศึกษาถึงตัววัฒนธรรมทางการเมืองต่อไป ทั้งนี้ จะศึกษาโดยใช้งานเขียนของ Gabriel A. Almond และคณะ เป็นเอกสารหลักในการศึกษา²¹⁴

3.3.3.1 ประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศโปแลนด์ก่อนการปกครองโดยคอมมิวนิสต์

ประเทศโปแลนด์นั้นหากพิจารณาโดยพื้นที่ทางภูมิศาสตร์แล้วจะพบว่าเป็นดินแดนที่ตั้งอยู่ ณ จุดศูนย์กลางของทวีปยุโรป ประกอบไปด้วยประชาชนกว่า 40 ล้านคนซึ่งนับถือศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก โดยกษัตริย์ชาวโปแลนด์องค์แรกคือ King Mieszko I ได้หันมานับถือศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกตั้งแต่ปี ค.ศ. 981

โปแลนด์ดั้งเดิมนั้นเกิดขึ้นจากการรวมตัวของชนเผ่าต่างๆ และเริ่มมีการรวมตัวเป็นอาณาจักรในปี ค.ศ. 1370 ดังนั้นพื้นฐานดั้งเดิมของดินแดนโปแลนด์คือพื้นที่ๆที่มีความหลากหลายทางด้านเชื้อชาติและชนชาติ นอกจากนี้ กว่าร้อยละ 80 ของประชาชนชาวยิวทั่วโลกนั้นอาศัยอยู่ในโปแลนด์ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอิทธิพลของศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกและคำกล่าวที่ว่า “การ

²¹² Law of 24 June 1999. On the exercise of legislative initiative by citizens, Article 16 and Article 17

²¹³ Dalton Almond, Powell Jr. and Ström, *European Politics Today*. p.352

²¹⁴ *ibid.* pp.353-360

เป็นประชาชนชาวโปแลนด์นั่นคือการเป็นชาวคาทอลิก” ทำให้ศาสนาคริสต์กลายเป็นศาสนาประจำชาติของโปแลนด์และก่อให้เกิดความย้อนแย้งกับสภาพความเป็นจริงของความหลากหลายทางชนชาติ

ปัญหาดังกล่าวถูกแก้ไขโดยนโยบายของสันตะปาปาองค์หนึ่งชื่อ “Pope John Paul II” ซึ่งเป็นชาวโปแลนด์และได้ทำการเดินทางแสวงบุญมายังบ้านเกิดพร้อมกับแนวคิดสำคัญที่ว่าความเป็นชาวโปแลนด์นั้นไม่ได้เป็นสมบัติส่วนตัวของชาวคาทอลิก คำกล่าวเช่นนี้นำเอาแนวคิดผูกขาดความเชื่อทางศาสนาของศาสนาคริสต์ออกจากโปแลนด์โดยสิ้นเชิง อย่างไรก็ตาม ศาสนาคริสต์ยังคงเป็นศาสนาหลักในประเทศโปแลนด์ และในช่วงยุคกลางของยุโรป โปแลนด์ก็ได้รับการขนานนามว่าเป็นป้อมปราการแห่งคริสต์ศาสนา (Antemurale Christianitatis)

ประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศโปแลนด์นั้นแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการรวมเอาอำนาจทั้งหลายเข้าสู่ส่วนกลาง โปแลนด์มีลักษณะการปกครองที่แตกต่างจากประเทศอื่นๆ ในยุคกลางซึ่งปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กล่าวคือ แม้โปแลนด์จะปกครองโดยกษัตริย์แต่วิธีการได้มาซึ่งกษัตริย์นั้นไม่ได้เกิดจากการส่งต่อราชสมบัติเช่นเดียวกับกษัตริย์ในประเทศอื่นๆ โดยเหล่าขุนนางและชนชั้นสูงของประเทศโปแลนด์นั้นจะเป็นผู้ใช้สิทธิในการลงคะแนนเลือกกษัตริย์ ระบบนี้ถูกนิยามว่า “One nobleman, one vote” ลักษณะเช่นนี้ทำให้อำนาจนั้นถูกกระจายตัวอยู่ในชนชั้นไม่ได้กระจุกตัวอยู่แต่กลุ่มราชวงศ์หรือกษัตริย์ เช่นนี้จึงอาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะเป็นการปกครองโดยประชาธิปไตยของขุนนาง (Szlachta Democracy)

ลักษณะของการปกครองเช่นนี้นำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งให้หลักประกันในเสรีภาพ, ความเท่าเทียมกัน และสร้างระบบรัฐบาลขึ้นมาจากความยินยอมของแต่ละพื้นที่ในประเทศ โดยการมีกษัตริย์ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเช่นนี้กลายเป็นรากฐานสำคัญของการก่อตั้งสาธารณรัฐแห่งคอมมอนเวลท์ (Republic of Commonwealth) ซึ่งคงอยู่จนกระทั่งประเทศโปแลนด์ถูกแบ่งแยกออกเป็นส่วนๆ ในช่วงศตวรรษที่ 18 โดยช่วงที่โปแลนด์ยังรวมตัวกันเป็นสาธารณรัฐแห่งคอมมอนเวลท์นั้น คุณูปการอย่างหนึ่งของระบบดังกล่าวคือการสร้างความมั่นคงให้กับแนวคิดเสรีนิยม กล่าวคือ ความหวาดกลัวต่ออำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของรัฐบาลทำให้เกิดแนวคิดที่จะให้สมาชิกคนใดก็ได้ของรัฐสภา (Sejm) มีสิทธิที่จะยับยั้งร่างกฎหมายของรัฐบาลได้โดยเสรี (Liberal Veto) ซึ่งกลุ่มผู้ปกครองเชื่อว่าระบบดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการปกป้อง

เสรีภาพของปัจเจกชน โดยระบบดังกล่าวถือเป็นระบบคานและดุลอำนาจที่มีลักษณะเฉพาะของโปแลนด์

ในช่วงปี ค.ศ. 1772 – 1795 โปแลนด์ถูกแบ่งแยกออกเป็นส่วนๆ เริ่มจากการก่อการจลาจลและการยกทัพเข้าปราบปรามของกองทัพรัสเซีย จนนำไปสู่การทำข้อตกลงระหว่างสามมหาอำนาจเพื่อนบ้านของโปแลนด์ในเวลานั้น คือ รัสเซีย, ปรัสเซีย, และออสเตรีย ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1975 การกระทำดังกล่าวลบลบเอาชื่อของประเทศโปแลนด์ออกไปจากแผนที่โลก โดยชาวโปแลนด์นั้นเชื่อในระดับหนึ่งว่าการตกเป็นผู้ถูกระทำนี้เสมือนหนึ่งการยอมโดนลงทัณฑ์ของพระคริสต์เพื่อไถ่บาปให้กับโลก การถูกระทำของโปแลนด์ยอมเป็นเครื่องยืนยันให้เห็นถึงความมั่งคั่งของเสรีภาพ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการถูกแบ่งแยกนั้นประชาชนชาวโปแลนด์เองก็ได้พยายามที่จะก่อการกบฏหลายครั้ง แต่ทุกครั้งต่างล้มเหลวเพราะถูกปราบปรามโดยกองกำลังของมหาอำนาจที่แบ่งแยกโปแลนด์

เฉพาะประวัติศาสตร์ส่วนที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าโปแลนด์นั้นเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับความสามารถส่วนตัวของผู้ปกครองและการจัดรูปแบบการปกครองที่ดี ชาวโปแลนด์มุ่งความสนใจของตนเองไปอยู่ที่การพัฒนาความเป็นส่วนตัวของตนเองและการให้ความสำคัญกับการคุ้มครองพื้นที่สาธารณะ (กิจการภายในของตัวเอง) เป็นหลัก

3.3.3.2 ประวัติศาสตร์การเมืองของโปแลนด์ในช่วงระหว่างการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 1 และการปกครองโดยพรรคคอมมิวนิสต์

ประเทศโปแลนด์นั้นได้รับเอกราชอีกครั้งในช่วงปี ค.ศ. 1918 ภายหลังจากการล่มสลายของการปกครองในระบบกษัตริย์แห่งรัสเซียในปี ค.ศ. 1917 อันเนื่องมาจากการยึดอำนาจของพรรคบอลเชวิก (Bolsheviks) และความพ่ายแพ้ของเยอรมันและออสเตรียในสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งเปิดโอกาสให้โปแลนด์ได้กลับมาฟื้นฟูการเมืองและสังคมของตนเอง ทั้งนี้ ในช่วงปี ค.ศ. 1920 มีความพยายามที่จะนำเอาแนวคิดและการปกครองของพรรคบอลเชวิกเข้ามาใช้ในโปแลนด์โดยกองกำลังของรัสเซีย แต่กองกำลังดังกล่าวถูกทำลายโดย Józef Klemens Pilsudski ซึ่งเป็นผู้นำคนแรก ภายหลังจากที่โปแลนด์ได้รับเอกราช ภายหลังจากนั้นกองกำลังของ Pilsudski ได้บุกยึดยูเครนและเบลารุสเข้าเป็นส่วนหนึ่งของโปแลนด์ซึ่งก่อร่างสร้างตนเองขึ้นมาใหม่โดยการรวมดินแดนต่างๆ เข้ามาเป็นโปแลนด์นั้นทำให้ความแตกต่างระหว่างประชาชนในประเทศมีมากยิ่งขึ้น ภายในปี ค.ศ. 1921

กว่าร้อยละ 30 ของประชาชนชาวโปแลนด์ประกอบขึ้นจากชนกลุ่มน้อยโดยแบ่งเป็นชาวยูเครน 6 ล้านคน, ชาวยิวส์ 3 ล้านคน, ชาวเบลารุสอีก 1.5 ล้านคน, และชาวเยอรมันอีก 1 ล้านคน

รัฐบาลของ Pilsudski มีลักษณะเป็นรัฐบาลเผด็จการซึ่งถูกปกปิดไว้ด้วยระบบรัฐสภา ได้รับสิทธิในการก่อสร้างประเทศขึ้นใหม่อย่างอิสระภายหลังจากที่ได้รับการปลดปล่อยจากการครอบงำของมหาอำนาจ อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี 1926 เกิดการรัฐประหารขึ้นซึ่งทำให้ Pilsudski สามารถเข้ามาควบคุมการทำหน้าที่ของรัฐสภาได้อย่างเต็มที่และลบความเสียดังกล่าวที่จะถูกโค่นล้มอำนาจโดยการเลือกตั้ง และนำไปสู่การจับกุมผู้ที่ไม่เห็นด้วยตลอดจนการควบคุมและเซ็นเซอร์สื่อต่างๆอย่างเข้มงวด

ภายหลังการตายของ Pilsudski โปแลนด์ตกอยู่ภายใต้สถานการณ์ของการแบ่งแยกดินแดนโดยมหาอำนาจอีกครั้งหนึ่ง ในปี ค.ศ. 1939 ซึ่งเป็นข้อตกลงโดยลับระหว่างรัสเซียและเยอรมันในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง นำไปสู่การครอบครองดินแดนโปแลนด์โดยรัสเซียและเยอรมันในปีเดียวกัน โดยการปกครองของทั้งสองประเทศนำโปแลนด์เข้าสู่ยุคแห่งความหวาดกลัว เกิดการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวในโปแลนด์และการตอบโต้การต่อต้านของชาวโปแลนด์โดยอาศัยกำลังทหาร ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1945 มีความพยายามของสหรัฐอเมริกาที่จะจัดการเจรจาให้โปแลนด์ได้รับการปลดปล่อยจากอำนาจเผด็จการรัสเซียและเยอรมัน อย่างไรก็ตาม ในช่วงเดือนเมษายนของปี ค.ศ. 1945 รัฐบาลชั่วคราวของโปแลนด์ในขณะนั้นได้ถูกล้มล้างและแทนที่โดยรัฐบาลคอมมิวนิสต์จากรัสเซียทำให้กระบวนการเจรจาล้มเหลว

ในช่วงเวลาดังกล่าว โปแลนด์ถูกปกครองโดยพรรคแรงงานแห่งโปแลนด์ (Polish United Workers' Party : PUWP) ซึ่งปกครองประเทศโดยการปรับเปลี่ยนสภาพสังคมและเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองที่ใช้ในรัสเซีย รวมถึงการจำกัดการแสดงความคิดเห็นโดยฝ่ายที่ต่อต้านอย่างรุนแรง มีการใช้กำลังเพื่อปราบปรามฝ่ายต่อต้าน ทั้งนี้ ลักษณะของการปกครองภายใต้อำนาจควบคุมจากรัฐบาลรัสเซียสลายไปในช่วงปี ค.ศ. 1956 ซึ่งเป็นระยะเวลาภายหลังจากที่ Stalin หมดอำนาจในรัสเซีย

การแยกตัวออกจากรัสเซียเปิดโอกาสให้ผู้นำพรรค PUWP สามารถผลักดันตนเองให้กลายเป็นผู้นำของโปแลนด์ได้อย่างเต็มตัวภายใต้ความพยายามที่จะขายฝันว่าด้วยการอิมท็องและอิสรภาพให้กับประชาชน อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดแล้วระบบคอมมิวนิสต์ก็นำโปแลนด์กลับสู่ยุคสมัย

แห่งความหวาดกลัวอีกครั้งหนึ่ง ลักษณะเช่นนี้เป็นวงจรที่เกิดขึ้นซ้ำอีกครั้งในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1970 ซึ่งพรรคคอมมิวนิสต์พยายามที่จะกลับตั้งต้นใหม่กับประชาชนด้วยคำสัญญาว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพอีก แต่คำสัญญาดังกล่าวกลับไม่เคยได้รับการปฏิบัติตาม

การต่อต้านพรรคคอมมิวนิสต์เกิดขึ้นอย่างรุนแรงและเข้มข้นในช่วงปี ค.ศ. 1970 มีการก่อตั้งกลุ่มต่อต้านพรรคคอมมิวนิสต์ในชื่อ Solidarity และอีกกลุ่มคือคณะกรรมการเพื่อการป้องกันตนเองของคณงาน (Committee for Worker's Self-Defense : KOR) ซึ่งทั้งสองกลุ่มต่างร่วมกันเจรจาและพูดคุยถึงแนวทางในการนำพาประเทศไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย การเจรจาของกลุ่มเหล่านี้ไปสู่การประกาศข้อเรียกร้องต่อพรรคคอมมิวนิสต์จำนวน 21 ประการ โดยมี Solidarity เป็นแกนนำหลัก และพัฒนาตัวเองจากกลุ่มเคลื่อนไหวของคณงานกลายเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมภายในระยะเวลาที่รวดเร็ว ทั้งนี้ พรรคคอมมิวนิสต์ภายใต้การกดขี่จากรัสเซียดำเนินการหลายประการในการทำลายกลุ่มดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกาศกฎอัยการศึกซึ่งทำให้การรวมตัวของสหภาพแรงงานทั้งหลายนั้นผิดกฎหมาย และผู้นำตลอดจนกลุ่มต่อต้านหลายกลุ่มโดยเฉพาะ Solidarity ถูกกีดกันออกจากระบบการเมือง

แม้การปกครองโดยพรรคคอมมิวนิสต์จะปรากฏผู้ต่อต้านเป็นระยะๆ แต่อาจกล่าวได้ว่าในช่วงปี ค.ศ. 1945 – 1989 เป็นปีที่พรรคคอมมิวนิสต์นำความรุ่งเรืองในหลายๆด้านมาสู่ประเทศโปแลนด์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มความเจริญทางเศรษฐกิจ, การสร้างโครงสร้างพื้นฐานและผลักดันประชาชนให้เข้าถึงการศึกษา และการพัฒนาประเทศไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าเหตุที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้นไม่ใช่ปัจจัยทางเศรษฐกิจ แต่เป็นเรื่องของอุดมคติทางการเมือง การพยายามสร้างสถาบันทางการเมืองที่ยอมรับความหลากหลายทางสังคม และการก้าวเข้าสู่สังคมแบบยุโรปตะวันตกแทนที่จะติดอยู่กับคอมมิวนิสต์ในฝั่งตะวันออก

3.3.3.3 การเปลี่ยนไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยในประเทศโปแลนด์และปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

แม้กระบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองจะมีขึ้นในประเทศโปแลนด์เป็นระยะๆ แต่กระบวนการดังกล่าวยังไม่มีคามเข้มแข็งและไม่มีพลังมากพอที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยนั้นเกิดขึ้นจากข้อตกลงที่ทำขึ้นร่วมกันระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์และฝ่ายที่ตรงข้าม

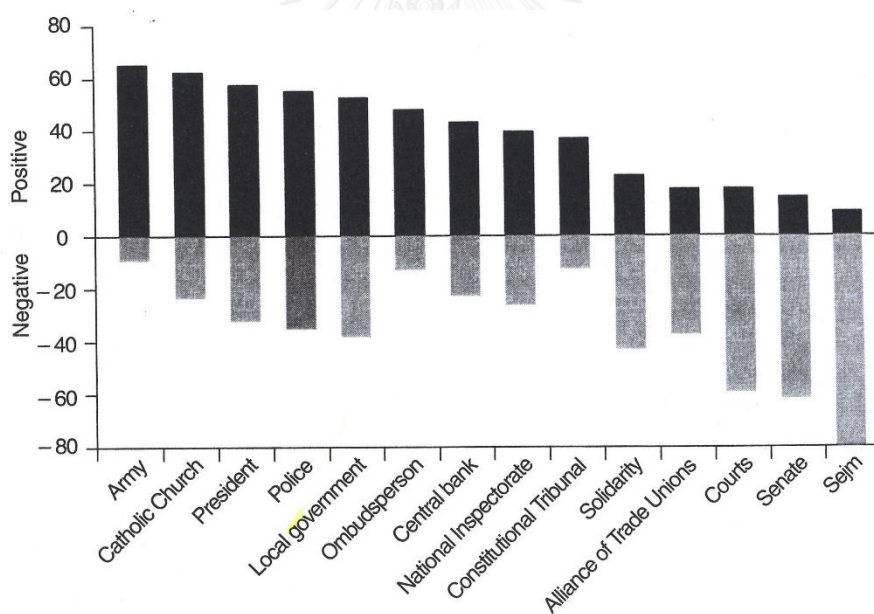
ในปี ค.ศ. 1988 โฆษกพรรคคอมมิวนิสต์ได้เรียกคู่ขัดแย้งทางการเมืองทุกฝ่ายในสังคมมาร่วมกันประชุมโต๊ะกลมภายใต้แนวคิดของการพูดคุยโดยเท่าเทียมกันและปล่อยวางสถานะทางสังคมเพื่อพูดคุยหาวิธีการที่แต่ละฝ่ายจะมาเจรจาเพื่อหาทางออกของปัญหาาร่วมกันได้ รวมถึงการพูดคุยเป็นการส่วนตัวระหว่างโฆษกพรรคและผู้นำของกลุ่ม Solidarity ทั้งนี้ ผลของการพูดคุยนำไปสู่การจัดได้ว่าที่ระหว่างผู้นำของพรรคคอมมิวนิสต์และหัวหน้ากลุ่ม Solidarity โดยผลของการได้ว่าที่นั่นปรากฏว่าฝ่าย Solidarity เป็นฝ่ายที่ได้รับชัยชนะ ทำให้กลุ่ม Solidarity สามารถกลับเข้าสู่เวทีทางการเมืองได้ในที่สุด

ในปี ค.ศ. 1989 หัวหน้าพรรคคอมมิวนิสต์ได้ยินยอมให้มีการเจรจาอย่างเต็มรูปแบบ โดยมีกลุ่มการเมืองต่างๆส่งสมาชิกเข้าร่วมการเจรจากว่า 600 คน โดยประเด็นสำคัญคือการเจรจาเพื่อสร้างข้อตกลงที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในลักษณะที่เป็นที่พอใจของทุกฝ่าย โดยผลจากการประชุมดังกล่าวนำไปสู่ข้อตกลงที่จะให้มีการเปลี่ยนถ่ายไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไปในระยะแรกจะมีการเลือกตั้งผู้แทนประชาชนไปทำหน้าที่ในสภาร้อยละ 35 จากที่นั่งทั้งหมด โดยส่วนที่เหลือจะถูกสงวนไว้ให้สมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งหลังจากที่สภาชุดนี้หมดวาระลงไปแล้ว การเลือกตั้งในครั้งต่อไปจะเป็นการเลือกตั้งโดยเสรีอย่างเต็มรูปแบบในทุกที่นั่งของสภา นอกจากนี้ ยังรวมถึงข้อตกลงที่จะฟื้นฟูระบบประธานาธิบดีในฐานะสัญลักษณ์และผู้นำของประเทศรวมถึงระบบวุฒิสภา (Senate) กลับมาใหม่ หลังจากที่ระบบดังกล่าวได้หายไปจากการเมืองของประเทศโปแลนด์เป็นระยะเวลาาน

บทสรุปของกระบวนการเปลี่ยนแปลงในทางการเมือง นั่นคือฝ่ายประชาธิปไตย (Solidarity) ชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1989 แทนจะได้รับที่นั่งทั้งหมดในรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) ถือว่าเป็นการก่อตั้งรัฐบาลที่ปราศจากพรรคคอมมิวนิสต์ขึ้นเป็นประเทศแรกในยุโรปตะวันออก อย่างไรก็ตาม พรรคคอมมิวนิสต์ในแง่หนึ่งยังคงสถานะของตนไว้เนื่องจากข้อตกลงซึ่งนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงนั้นมีลักษณะประนีประนอมให้ชนชั้นปกครองทั้งเก่าและใหม่ไม่สูญเสียผลประโยชน์ที่เคยมีหรือที่จะได้รับ ดังนั้น ภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลประชาธิปไตย ตำแหน่งประธานาธิบดีซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของประเทศนั้นตกเป็นของผู้นำจากพรรคคอมมิวนิสต์ ในแง่หนึ่งลักษณะเช่นนี้ส่งผลดีต่อรัฐบาลประชาธิปไตยตรงที่ทำให้ไม่เกิดความแตกหักกับประชาชนฝั่งที่สนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์มากเกินไป สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้ในประเทศโปแลนด์มีคำกล่าวที่ว่า

“ประธานาธิบดีของคุณ : นายกรัฐมนตรีของเรา (Your President our Prime Minister)” ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการถ่วงดุลกันระหว่างอำนาจเก่าและอำนาจใหม่

ระบบประชาธิปไตยในโปแลนด์นั้นแม้ในปัจจุบันก็ยังคงประสบปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาความไม่แน่นอนของพรรคการเมืองและการตัดขาดตนเองจากการมีส่วนร่วมของประชาชนของนักการเมือง รวมถึงปัญหาความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ประเทศโปแลนด์ปรับเปลี่ยนตัวเองมาอยู่ในระบอบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ผลจากความไม่เท่าเทียมกันดังกล่าวทำให้ประชาชนที่ยากจนที่สุดในประเทศโปแลนด์ประสบปัญหาเกี่ยวกับรายได้ ขาดโอกาสทางการศึกษา และปัญหาอื่นๆ เกี่ยวกับการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ซึ่งเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับสิ่งที่พรรคคอมมิวนิสต์ทำให้กับประชาชนในประเทศโปแลนด์ในเรื่องของระบบเศรษฐกิจแล้ว ย่อมทำให้ชาวโปแลนด์มีแนวโน้มที่จะไม่พอใจในการทำงานของรัฐบาลประชาธิปไตยและรัฐสภาเป็นอย่างมากดังตารางต่อไปนี้



ตารางที่ 7 : แสดงความเห็นของประชาชนที่มีต่อสถาบันทางการเมืองในประเทศโปแลนด์ในเดือน

มิถุนายน ค.ศ. 2004²¹⁵

²¹⁵ ibid. p. 369

ทั้งนี้ แม้การเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยจะเป็นสิ่งที่ประชาชนในประเทศโปแลนด์ให้ความสำคัญ และจากการสำรวจของ World Value Survey ในช่วงปี 2010 – 2014 จะแสดงให้เห็นว่าประชาชนในประเทศโปแลนด์กว่าร้อยละ 60 ให้ความสำคัญกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก²¹⁶ แต่กว่าร้อยละ 53 ของประชาชนกลับแสดงออกว่าพรรคการเมืองตลอดจนผู้แทนของตนในระบอบประชาธิปไตยนั้นไม่ใช่ผู้ที่แสดงออกและดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง นั่นทำให้ประชาชนชาวโปแลนด์มีความเห็นว่าแม้การเปลี่ยนผ่านไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่ความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวนั้นเป็นสิ่งที่เลวร้าย²¹⁷ ปัญหาเหล่านี้ส่วนหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าเกิดจากการเปลี่ยนผ่านซึ่งกระทำโดยการเจรจาต่อรองระหว่างชนชั้นสูงและผู้นำทางการเมือง มากกว่าการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย ทำให้ในท้ายที่สุดแล้วผู้นำทางการเมืองมีแนวโน้มที่จะใกล้เกลี่ยประโยชน์ระหว่างกันมากกว่าที่จะกระทำการใดๆ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของสาธารณะ

3.3.3.4 วัฒนธรรมทางการเมืองก่อนปี ค.ศ. 1989

วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศโปแลนด์ก่อนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตยนั้นมีวัฒนธรรมหลักคือวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งกษัตริย์และผู้ปกครองผูกขาดการดำเนินการในทางการเมืองไว้ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ยังมีวัฒนธรรมทางการเมืองอีกสองประการที่ส่งผลกระทบต่อการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในประเทศโปแลนด์ก่อนปี ค.ศ. 1989 ดังนี้

1) วัฒนธรรมทางการเมืองชาตินิยมภายใต้การนำของศาสนาคริสต์ - ศาสนาคริสต์มีบทบาทสำคัญในประเทศโปแลนด์ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี ค.ศ. 1989 ในลักษณะของการยึดถือเอาศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของจิตวิญญาณแห่ง

²¹⁶ World Value Survey, "Importance of Democracy in Poland (2010 -2014)," [Online] Accessed: 28/11/2016. Available from: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>

²¹⁷ Dalton Almond, Powell Jr. and Ström, *European Politics Today*. p,368

ประเทศโปแลนด์ ประกอบกับในเวลานั้นมีชาวคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกอยู่ในประเทศโปแลนด์เกินกว่าครึ่งหนึ่งของประชาชนทั้งหมดภายในประเทศ

บทบาทของศาสนาคริสต์ในประเทศโปแลนด์นั้นก็เหมือนกับประเทศอื่นๆ ในยุโรปที่คริสต์ศาสนาเข้ามามีส่วนสำคัญในชีวิตของปัจเจกชนและชีวิตการเมือง ในแง่ของชีวิตทั่วไปของปัจเจกชนนั้น ศาสนาคริสต์มีอิทธิพลต่อการยอมรับความแตกต่างของคนในสังคม กล่าวคือ ในช่วงเวลาที่ศาสนาคริสต์ยังคงนำเสนอภาพของตนในฐานะศาสนาหลักของประเทศโปแลนด์นั้น ความเป็นโปแลนด์นั้นถูกนำเสนอผ่านการนับถือศาสนานิกายดังกล่าว ในขณะที่ประเทศโปแลนด์นั้นประกอบขึ้นจากบุคคลหลายเชื้อชาติและชนชาติทำให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างผู้ที่นับถือและไม่นับถือศาสนาคริสต์อย่างชัดเจน วัฒนธรรมการแยกเขาแยกเราและการไม่ยอมรับความแตกต่างในชีวิตทางสังคมของปัจเจกชนจึงเกิดขึ้น ณ จุดนี้ ลักษณะของการไม่ยอมรับเช่นนี้ขยายไปถึงการไม่ยอมรับชีวิตส่วนตัวที่ขัดต่อจารีตทางศาสนาด้วยเช่นกัน

ในบริบทของชีวิตการเมือง อิทธิพลคำสอนของศาสนาคริสต์ส่งผลต่อการแบ่งแยกชนชั้นระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง นักบวชกลายเป็นผู้ชี้นำทั้งชีวิตในทางศาสนาและชีวิตในทางการเมือง อิทธิพลของคำสอนครอบงำไปถึงนโยบายในการปกครองประเทศและการกีดกันระบบการเมืองอื่นที่แตกต่างจากระบบการเมืองของตนโดยเฉพาะในระบบกษัตริย์ที่ซึ่งชนชั้นนำทางสังคมอาศัยศาสนาเป็นเครื่องมือในการครองอำนาจ ลักษณะเช่นนี้ทำให้ชีวิตทางการเมืองนั้นถูกกีดกันให้ออกห่างจากความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันของปัจเจกชน

ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดของบทบาทศาสนาคริสต์ที่กีดกันปัจเจกชนออกจากระบบการเมืองคือกรณีของการพยายามเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองเมืองของผู้หญิงในช่วงปี ค.ศ. 1990 อันเป็นผลมาจากความพยายามในการเปิดตลาดแรงงานอย่างเสรี ซึ่งถูกกดทับโดยจากรีดประเพณีทางศาสนาคริสต์ที่ต้องการให้ผู้หญิงกลับไปทำหน้าที่ของตนในฐานะแม่บ้านที่ดีมากกว่าเข้ามาโลดแล่นในระบบเศรษฐกิจและการเมือง การกีดกันในลักษณะนี้ทำโดยการอาศัยคำสอนในทางศาสนารวมถึงการสอนในโรงเรียนต่างๆ ที่ถูกครอบงำโดยศาสนาคริสต์²¹⁸

²¹⁸ ibid. pp. 372-373

2) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมภายใต้การปกครองโดยพรรคคอมมิวนิสต์ - ประวัติศาสตร์ทางการเมืองในช่วงของการปกครองโดยพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศโปแลนด์นั้นเป็นช่วงปีแห่งการปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างแท้จริง พรรคคอมมิวนิสต์ปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างอย่างรุนแรง รวมถึงควบคุมการนำเสนอข่าวและประเด็นทางการเมืองต่างๆในสื่อสาธารณะ ประกอบกับการที่พรรคคอมมิวนิสต์บริหารงานในลักษณะที่ส่งเสริมความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานและสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้โดยอาศัยการรวบอำนาจบริหารโดยคนเพียงคนเดียว ลักษณะเหล่านี้ทำให้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมก่อตัวได้อย่างง่ายดายภายใต้การปกครองของพรรคฯ ซึ่งประชาชนเห็นว่าแม้ตนจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับระบบการเมืองก็ไม่กระทบความเป็นอยู่ใดๆในชีวิตของตน

กล่าวโดยรวมแล้ววัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศโปแลนด์ก่อนปี ค.ศ. 1989 เป็นส่วนผสมของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่าหรือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมโดยการปกครองของพรรคคอมมิวนิสต์ ระบบการเมืองมีลักษณะเป็นเหมือนสิ่งที่สงวนไว้ให้กับชนชั้นนำผู้มีอำนาจ และประชาชนถูกกีดกันออกจากระบบการเมืองด้วยอิทธิพลทางศาสนาและด้วยการกระทำของผู้มีอำนาจทางการเมืองเอง โดยภาพรวมแล้ววัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศโปแลนด์ในช่วงเวลานี้จึงมีลักษณะที่เอนเอียงไปในทางวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (Parochial Political Culture) ซึ่งประชาชนรับรู้ถึงการคงอยู่และการทำงานของระบบการเมืองรอบตัวของตนเอง แต่ไม่มีความประสงค์ใดๆที่จะเข้ามายุ่งเกี่ยวกับระบบการเมือง

3.3.3.5 วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศโปแลนด์ภายหลังปี ค.ศ. 1989

ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเข้ามามีบทบาทสำคัญในประเทศโปแลนด์ภายหลังปี ค.ศ. 1989 ทำให้ความเปลี่ยนแปลงหลายประการเกิดขึ้นต่อระบบการเมืองในประเทศโปแลนด์ ในแง่หนึ่ง การยอมรับในความแตกต่างด้านเชื้อชาติศาสนา การยอมรับให้ผู้หญิงเข้ามามีบทบาททางการเมือง ตลอดจนการรื้อร่วมเพศและการทำแท้งซึ่งเดิมนั้นขัดแย้งต่อหลักคำสอนในศาสนาคริสต์มีลักษณะที่จะได้รับการยอมรับเพิ่มมากขึ้น แสดงให้เห็นถึงการเจริญเติบโตของแนวคิด

เกี่ยวกับความอดทนอดกลั้น (Tolerance) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งอันสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย²¹⁹

นอกจากนี้ ลักษณะความเป็นประชาธิปไตยอีกประการหนึ่งที่เติบโตได้เป็นอย่างดีในสังคมประชาธิปไตยของประเทศโปแลนด์นั้นคือการเคารพในเสรีภาพและพื้นที่ความเป็นส่วนตัวของปัจเจกชน (Private sphere of life) อันเป็นพัฒนาการที่เกิดขึ้นตั้งแต่ยุคคอมมิวนิสต์ในปี ค.ศ. 1970 ซึ่งรัฐพยายามที่จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับชีวิตความเป็นส่วนตัวของเอกชน ลักษณะเช่นนี้ทำให้คุณค่าของสิทธิและเสรีภาพแพร่หลายอย่างยิ่งในสังคมโปแลนด์ภายหลังการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง²²⁰

แม้โปแลนด์จะก้าวเข้าสู่ความเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี ค.ศ. 1918 การปกครองในระบอบเก่าก็ยังคงส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของประเทศโปแลนด์กล่าวคือ ในช่วงเวลาที่อำนาจทางการเมืองของศาสนจักรและการปกครองแบบอำนาจนิยมโดยพรรคคอมมิวนิสต์รุ่งเรืองนั้น ประชาชนโดยทั่วไปถูกตัดขาดจากระบบการเมืองและถูกสอนให้สยบยอมต่ออำนาจของผู้ปกครอง ดังนั้น ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนชาวโปแลนด์มีแนวโน้มที่จะปล่อยให้การกระทำทางการเมืองเป็นหน้าที่ของฝ่ายผู้แทนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชนจึงมีหน้าที่ปฏิบัติตามแนวนโยบายหรือข้อกฎหมายที่กำหนดโดยผู้แทน อาจกล่าวได้ว่าประชาชนมีแนวโน้มที่จะกระทำการตามแนวทางที่กำหนดโดยผู้แทนมากกว่าที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองนั่นเอง²²¹

นอกจากนี้ เนื่องจากการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในประเทศโปแลนด์ในหลายๆครั้งนั้นเกิดขึ้นจากการเจรจาต่อรองระหว่างชนชั้นปกครอง ไม่ได้เกิดจากการเรียกร้องของประชาชน ดังนั้น แม้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ระบบการเมืองภายใต้รูปแบบของประชาธิปไตยก็มีแนวโน้มที่จะสงวนไว้สำหรับชนชั้นปกครองเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ตลอดช่วงระยะเวลาของการสำรวจความเห็นของประชาชนชาวโปแลนด์ต่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และความสำคัญของระบอบดังกล่าวโดยเฉพาะการเปิดกว้างให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น

²¹⁹ Fucsh and Zielonka Klingemann, *Democracy and Political Culture in Eastern Europe* (England: Routledge, 2006). pp. 215-218

²²⁰ Dalton Almond, Powell Jr. and Ström, *European Politics Today*. p.367

²²¹ *ibid.*

ผลปรากฏว่าในช่วงปี ค.ศ. 1992 – 2004 ประชาชนชาวโปแลนด์เห็นถึงความจำเป็นต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยและให้ความสำคัญต่อระบบดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง และพร้อมที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง²²² ในทางกลับกันแม้ประชาชนชาวโปแลนด์จะมีความเห็นหรือนำเสนอความต้องการของตนไปสู่รัฐสภาเพียงใด แต่การตอบกลับหรือตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยรัฐเป็นไปในลักษณะที่ไม่ได้สนองต่อความต้องการประชาชนลักษณะเช่นนี้ทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อการทำหน้าที่ของผู้แทนและสะท้อนออกมาในรูปแบบของการไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่มีอัตราการใช้สิทธิต่ำ แต่ในขณะที่การเข้าไปมีส่วนร่วมในช่องทางอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับผู้แทนของประชาชนนั้นกลับมีแนวโน้มที่จะได้รับความสนใจจากประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมสูง²²³ อาจกล่าวได้ว่าการแสดงออกทางการเมืองของภาคประชาชนในโปแลนด์นั้นมีแนวโน้มที่จะเป็นประชาธิปไตยสูงกว่าสถาบันทางการเมืองอื่นๆ

กล่าวได้ว่า ภายใต้ระบบการเมืองของประเทศโปแลนด์ ตัวแสดงหลักในระบบการเมืองอย่างเป็นทางการนั้นเป็นหน้าที่ของชนชั้นปกครองหรือผู้แทนในสภาเป็นสำคัญ ในแง่นี้ประชาชนจะถูกมองว่าเป็นปัจจัยที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการเมืองได้เฉพาะในกรณีที่จะต้องมีการเลือกตั้งเท่านั้น ทำให้ความพยายามในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนนั้นแทบจะไม่ได้ได้รับความสนใจจากผู้แทนซึ่งทำหน้าที่บริหารประเทศ ลักษณะเช่นนี้มีความสอดคล้องเป็นอย่างยิ่งกับวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชน (Mass Democracy Postictal Culture) ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในลักษณะที่เป็นทางการนั้นถูกจำกัดหรือถูกให้ความสำคัญเฉพาะในกระบวนการเลือกตั้งเท่านั้น อันเป็นคำอธิบายที่ดูจะเหมาะสมที่สุดสำหรับวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศโปแลนด์หลังปี ค.ศ 1989

3.3.4 ผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญในประเทศโปแลนด์

ประเทศโปแลนด์เลือกที่จะเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติมาใช้เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน อย่างไรก็ตาม

²²²ibid. p.368

²²³ Fucsh and Zielonka Klingemann, *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*. pp. 223-228

เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศโปแลนด์นั้นเป็นส่วนผสมระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่าซึ่งเน้นหนักไปที่ลักษณะของอำนาจนิยมและการแบ่งแยกผู้ปกครองออกจากผู้ถูกปกครอง ทำให้เมื่อมีการนำเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติมาใช้ กระบวนการดังกล่าวจึงได้รับผลกระทบอันเกิดจากวัฒนธรรมทางการเมืองในลักษณะต่างๆ โดยในเบื้องต้นนั้น ผู้เขียนจะขอ นำเสนอตารางที่แสดงถึงผลอันเกิดจากกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในประเทศโปแลนด์ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 – 2009 เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นที่จะใช้พิจารณาต่อไปตามตารางนี้²²⁴

Year	Initiative lunched	Proposal formally correct or successfully reformulated*	Signature submitted	Handed to the parliament**	Rejected in the 1 st reading	Procedure finished due to delaying***	Enacted by the parliament	Initiative still in the committees De 2010
1999	1	1	1	1			1	
2000	10	7	3	1		2	1	
2001	4	3	3	3		1		
2002	12	11	3	3		2	1	
2003	11	9	4	3		1	2	
2004	12	9	5	5		4	1	
2005	5	4						
2006	5	5	1	1				1
2007	-							
2008	10	6	4	4	1		1	2
2009	9	6	3	3	2			1
Total	79	61	27	24	3	10	7	4

*กฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจำนวน 18 ฉบับตกไปเพราะความไม่ถูกต้องในเชิงรูปแบบ, **มีกฎหมาย 3 ฉบับที่ตกไปเพราะสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่ารายชื่อที่ได้มาไม่ถูกต้อง, ***สิ้นสุดระยะเวลาการทำงานของสภาผู้แทนราษฎร ตารางที่ 8 : แสดงกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศโปแลนด์ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 – 2009

²²⁴ Basingstoke and Hampshire Houndmills, *Citizens' Initiatives in Europe : Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*.p.221

3.3.4.1 ผลกระทบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมาย

ในการพิจารณาผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศโปแลนด์ ที่มีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมายนั้น สามารถแยกพิจารณาได้ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการออกแบบกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งได้นำเสนอไว้ในบทที่ 2 ดังนี้

1) ผลกระทบที่มีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ – รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปแลนด์ไม่ได้กำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ได้มีการระบุไว้ในมาตราต่างๆของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกระทำทางนิติบัญญัติที่ถูกสงวนไว้ให้กับองค์กรของรัฐโดยเฉพาะ เช่น

- บทบัญญัติในมาตรา 235 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปแลนด์ ได้กำหนดให้อำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญนั้นถูกสงวนไว้ให้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, สมาชิกวุฒิสภา, และประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐโปแลนด์เท่านั้น

- บทบัญญัติในมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปแลนด์ได้กำหนดให้กฎหมายใดๆที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างงบประมาณ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ รวมถึงการก่องหนี่สำธารณะนั้นเป็นอำนาจโดยเฉพาะของคณะรัฐมนตรี

- บทบัญญัติในมาตรา 112 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปแลนด์กำหนดให้ไม่มีผู้ใดสามารถเสนอกฎหมายอันมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการทำงานขององค์กรในกำกับดูแลของสภาผู้แทนราษฎรได้ เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่า แม้ลักษณะทั่วไปของวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชนคือการกีดกันประชาชนออกจากเวทีทางการเมือง ทำให้เมื่อมีการนำเอากระบวนการที่มีแนวโน้มส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมาใช้ ก็มักจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายประการ แต่หากพิจารณาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอสำหรับประเทศโปแลนด์แล้วจะพบว่า แม้จะปรากฏการหวงกันอำนาจบางประการไว้ให้กับผู้ปกครองทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ แต่หากพิจารณาโดยภาพรวมแล้วอาจจะกล่าวได้ว่าประชาชนชาวโปแลนด์แทบที่จะไม่ถูกจำกัดสิทธิในการเสนอกฎหมายโดยข้อห้ามเกี่ยวกับประเภทของกฎหมายใดๆเลย ประชาชนมีสิทธิเต็มที่จะเสนอกฎหมายตราบเท่าที่

กฎหมายนั้นไม่มีลักษณะที่จะเป็นการยุ่งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญหรือเข้าไปก้าวก้าวอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรหนึ่งองค์กรใด และการเสนอนั้นเปิดกว้างถึงขนาดที่จะเสนอกฎหมายซ้ำซ้อนกันกับหน่วยงานของรัฐก็ได้

ลักษณะเช่นนี้จึงเป็นที่น่าสนใจว่า ประเทศที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในลักษณะที่พยายามจะจำกัดบทบาททางการเมืองของประชาชนให้อยู่เฉพาะการเลือกตั้ง รวมถึงมีแนวโน้มที่ผู้แทนของประชาชนจะปฏิเสธหรือเพิกเฉยต่อความต้องการในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน กลับกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายในประเด็นต่างๆได้อย่างกว้างขวาง อาจกล่าวได้ว่าเฉพาะในส่วนของข้อกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนนั้นมีบทบาทสำคัญในการกำหนดให้มีข้อบังคับที่เปิดกว้างดังกล่าว

2) ผลกระทบที่มีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยรูปแบบของการเสนอกฎหมาย – รัฐบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ค.ศ. 1999 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 (1) กำหนดให้รูปแบบของการเสนอกฎหมายในระบบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศโปแลนด์จะต้องทำในรูปของร่างกฎหมายเต็มรูปแบบ พร้อมทั้งต้องจัดทำเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รายงานสถานการณ์ก่อนการบังคับใช้กฎหมายที่จะเสนอและสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหากมีการนำเอากฎหมายไปปรับใช้ รวมถึงชี้แจงแหล่งที่มาของงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ในกฎหมายดังกล่าว ตลอดจนความสอดคล้องและชี้แจงความไม่ซ้ำซ้อนกับข้อกฎหมายที่ประกาศใช้อยู่แล้วในนามของสหภาพยุโรป (EU)

แม้ IDEA จะแนะนำว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้นควรจะกำหนดให้มีการเสนอในรูปแบบของร่างกฎหมาย แต่การกำหนดหลักเกณฑ์อื่นๆที่ละเอียดจนถึงขั้นการประเมินสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตเช่นนี้ย่อมเป็นข้อกำหนดที่ยากเกินกว่าที่ประชาชนทั่วไปจะสามารถทำได้อันจะส่งผลให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจำนวนมากไม่สามารถผ่านการตรวจสอบความถูกต้องในเชิงรูปแบบได้ (ตามตารางที่ 8 มีร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจำนวนทั้งสิ้น 18 ฉบับไม่ผ่านการตรวจสอบความถูกต้องในเชิงรูปแบบ) ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการที่รัฐธรรมนูญตลอดจนกฎหมายอื่นๆของประเทศโปแลนด์ที่

เกี่ยวข้องกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นไม่ได้กำหนดให้มีการช่วยเหลือโดยหน่วยงานของรัฐที่มีความเชี่ยวชาญในการร่างกฎหมายให้กับประชาชน ดังนั้น ข้อกำหนดเช่นนี้จึงสะท้อนถึงการแบ่งแยกหรือความพยายามที่จะสร้างข้อกำหนดซึ่งไม่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างชัดเจนและสอดคล้องกับสภาพของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของประเทศโปแลนด์ที่เจอไปด้วยวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยมซึ่งพยายามจะกีดกันประชาชนทั่วไปออกจากการมีส่วนร่วมในระบบการเมือง

3) ผลกระทบที่มีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดจำนวนรายชื่อของประชาชนที่จำเป็นต้องใช้ในการเสนอกฎหมายและระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อ – โดยหลักการแล้วจำนวนของประชาชนที่จะใช้ในการเสนอกฎหมายครั้งหนึ่งๆนั้นไม่ควรจะมากเกินไปจนมีแนวโน้มที่จะไม่สามารถรวบรวมรายชื่อได้สำเร็จ รวมถึงระยะเวลาจะต้องไม่มากหรือน้อยเกินไป โดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปแลนด์ ค.ศ. 1997 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 118 (2) ให้ประชาชน 100,000 คน (ประมาณร้อยละ 0.33 ของจำนวนประชากรทั้งหมด) ร่วมกันเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย และภายใต้มาตรา 10 (2) ของรัฐบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ค.ศ. 1999 กำหนดให้มีระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อทั้งหมดให้ครบถ้วนในเวลา 3 เดือน

จำเป็นต้องทำความเข้าใจไว้ ณ ที่นี้ว่า จำนวน 100,000 คนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศโปแลนด์นั้นเป็นจำนวนที่ต่ำกว่าประเทศอื่นๆในยุโรป²²⁵ แต่ถึงอย่างไรก็ตามจำนวนดังกล่าวจะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการที่จะรวบรวมรายชื่อให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาแค่ 3 เดือนหากผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายหรือร่างกฎหมายที่มีการเสนอนั้นไม่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองหรือกลุ่มทางการเมืองต่างๆ แม้จะมีความพยายามแก้ปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดให้มีการกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยมาตรา 6 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ค.ศ. 1999 กำหนดให้ร่างกฎหมายใดๆก่อนที่จะนำมาให้ประชาชนทั่วไปเข้าชื่อได้นั้น จะต้องได้รับการสนับสนุนในขั้นริเริ่มเสนอกฎหมายจากประชาชนตั้งแต่ 1,000 คนขึ้นไปเสียก่อน เพื่อเป็นหลักประกันร่างกฎหมายที่จะจัดให้มีการเข้าชื่อสนับสนุนนั้นจะได้รับความสนใจจากประชาชน แต่หากพิจารณาจากตารางที่ 8 จะเห็นได้จากการที่มีกฎหมายเพียง 27 ฉบับที่สามารถรวบรวมรายชื่อ

²²⁵ ibid. p.225

ได้มากพอที่จะนำเสนอร่างกฎหมายของตนสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งๆที่มีร่างกฎหมายถึง 61 ฉบับในช่วงระยะเวลาดังกล่าวที่ได้รับการรับรองในเรื่องความถูกต้องของรูปแบบในการเสนอกฎหมาย

ลักษณะเช่นนี้ในแง่หนึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศไทยไปแลนดเอง **ที่ประชาชนได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่าและแบบอำนาจนิยมภายใต้การปกครองของพรรคคอมมิวนิสต์** ซึ่งทำให้ประชาชนค่อนข้างที่จะไม่สนใจเรื่องของการเมืองการปกครองที่โดยหลักแล้วถูกมองว่าเป็นหน้าที่ของผู้แทน รวมถึงจากข้อเท็จจริงที่ว่าผู้แทนประชาชนในประเทศโปแลนด์นั้นไม่ค่อยเอาใจใส่ความต้องการทางการเมืองของประชาชน นั่นทำให้ในทางปฏิบัติแล้วประชาชนจึงไม่นิยมที่จะเสนอความต้องการใดๆของตนผ่านกระบวนการซึ่งในท้ายที่สุดแล้วการตัดสินใจขึ้นอยู่กับความเห็นของผู้แทนเป็นสำคัญ ซึ่งนั่นทำให้ไม่ว่าจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเชิงของการสร้างหลักประกันว่ากฎหมายที่จะเสนอนั้นมีแนวโน้มที่จะได้รับความสนใจจากประชาชน (กระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมาย) เพียงใดก็ตาม เมื่อประชาชนไม่ประสงค์ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองกับผู้แทนแล้วกระบวนการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายย่อมไม่สามารถสำเร็จได้ หรืออาจสำเร็จได้ในอัตราที่ต่ำมาก

4) ผลกระทบที่มีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสนับสนุนโดยรัฐ

- รัฐธรรมนูญและกฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น ไม่ได้กำหนดให้รัฐเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการใดๆเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยตรง อย่างไรก็ตาม ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์บางประการที่ทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นมีความแตกต่างจากการเสนอกฎหมายโดยหน่วยงานต่างๆของรัฐ ดังนี้

- บทบัญญัติในมาตรา 7 (1) แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ค.ศ. 1999 กำหนดให้ร่างกฎหมายที่จะเปิดให้ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายจะต้องได้รับการเผยแพร่เนื้อหาและคำอธิบายร่างกฎหมายดังกล่าวในวารสารระดับชาติเสียก่อนที่จะทำการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

- บทบัญญัติในมาตรา 13 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ค.ศ. 1999 กำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนและอยู่ใน

การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะต้องได้รับการพิจารณาจนนำไปสู่ขั้นของการลงมติรับหรือไม่รับหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าวในวาระที่ 1 ภายในเวลา 3 เดือนนับแต่วันที่มีการส่งร่างกฎหมายพร้อมรายชื่อผู้สนับสนุนที่ครบถ้วนมายังสภาผู้แทนราษฎร

- บทบัญญัติในมาตรา 14 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ค.ศ. 1999 ได้กำหนดให้ผู้แทนซึ่งได้รับมอบอำนาจโดยตรงจากคณะกรรมการเพื่อการเสนอกฎหมายมีสิทธิที่จะเข้าไปชี้แจงถึงความจำเป็น เนื้อหา และวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ภายใต้หลักเกณฑ์ของทั้งสองสภา

- บทบัญญัติในมาตรา 4 (3) ประกอบมาตรา 13 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ค.ศ. 1999 กำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนซึ่งไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จตามที่กฎหมายกำหนดได้ภายวาระการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรชุดหนึ่งนั้นไม่ตกไป และสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่จะต้องพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนซึ่งพิจารณาค้างอยู่ภายในระยะเวลา 6 เดือนนับแต่วันที่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เป็นครั้งแรก

- บทบัญญัติในมาตรา 6, 11 และ 12 แห่ง รัฐบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ค.ศ. 1999 กำหนดให้คณะกรรมการเพื่อการเสนอกฎหมายมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาได้ หากว่าร่างกฎหมายที่ตนเสนอได้รับการปฏิเสธในขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในเชิงรูปแบบ หรือร่างกฎหมายที่เสนอนั้นถูกลงความเห็นว่ามีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในระหว่างกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมาย หรือร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาถูกพิจารณาให้ตกไปเพราะเหตุแห่งความสงสัยในความถูกต้องของรายชื่อผู้สนับสนุน

- บทบัญญัติในมาตรา 16 และ 17 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ค.ศ. 1999 กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะเสนอกฎหมายสามารถตั้งกองทุนและระดมเงินทุนเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินกระบวนการดังกล่าวได้ภายใต้หลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด

ในเบื้องต้นจะเห็นได้ว่าโปแลนด์แทบที่จะไม่ให้ความช่วยเหลือใดๆแก่ประชาชนเลยในขั้นตอนของการริเริ่มและการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่าร่าง

กฎหมายที่ประชาชนจะต้องเสนอนั้นมีลักษณะเป็นร่างกฎหมายที่ค่อนข้างละเอียดซับซ้อน นั้นทำให้เป็นการยากที่ประชาชนซึ่งไม่ได้รับความช่วยเหลือใดๆจากรัฐจะสามารถทำได้อย่างถูกต้องและครบถ้วน ลักษณะเช่นนี้รวมถึงการที่รัฐไม่ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ประชาชนเลย โดยปล่อยให้การระดมเงินทุนเป็นหน้าที่ของประชาชนผู้มีความประสงค์ที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายเท่านั้น ลักษณะเช่นนี้ทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายอาจดำเนินไปในทางที่ยากลำบาก เนื่องจากกระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากหากพิจารณาจากมุมมองที่ว่าประเทศโปแลนด์กำหนดให้การดำเนินการทั้งหมดตั้งแต่ขั้นของการริเริ่มเสนอกฎหมายไปจนถึงการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของประชาชนแต่เพียงฝ่ายเดียว ทำให้กระบวนการดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่สูง ดังนั้นความสำเร็จของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในแง่หนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับว่าประชาชนจะสามารถระดมเงินทุนเพื่อใช้ในกระบวนการดังกล่าวได้อย่างไรเพียงพอหรือไม่

จากลักษณะที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าลักษณะของการปราศจากความช่วยเหลือใดๆโดยรัฐ ไปจนถึงหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการหาเงินทุนต่างๆด้วยตนเองนั้นอาจทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นไม่เอื้อต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง ในลักษณะนี้แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของ **วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมและวัฒนธรรมทางการเมืองในแบบเก่า ซึ่งเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่กีดกันไม่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการเมือง**

อย่างไรก็ตาม หากกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนสามารถดำเนินมาถึงขั้นของการยื่นกฎหมายที่ได้รับการรับรองและสนับสนุนจากประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้แล้ว จะเห็นว่าภายใต้กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้กำหนดเงื่อนไขพิเศษในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนให้มากกว่ากรณีร่างกฎหมายที่เสนอโดยหน่วยงานอื่นของรัฐ ได้แก่การรับรองว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นจะได้รับการพิจารณาโดยเร็วและต่อเนื่อง รวมถึงได้รับหลักประกันในทางศาลให้สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลได้เมื่อร่างกฎหมายต้องตกจากกาพิจารณาไป ภายใต้หลักเกณฑ์แห่งกฎหมาย ลักษณะเหล่านี้กลับเอื้อต่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในส่วนของการมีส่วนร่วม

ในทางการเมือง โดยแม้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยในแบบของประเทศโปแลนด์นั้นจะเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชน ซึ่งพยายามสงวนอำนาจในทางการเมืองไว้ให้กับผู้แทน แต่เมื่อมีการนำเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ ซึ่งเป็นกระบวนการที่เน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมผ่านการแสดงความต้องการของตนในด้านการตรากฎหมายมาสู่รัฐสภาโดยตรงตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบถกแถลงแล้ว ทำให้เมื่อถึงจุดที่ประชาชนสามารถรวบรวมรายชื่อของผู้สนับสนุนซึ่งสะท้อนเจตจำนงร่วมกันได้ในระดับหนึ่ง จึงต้องมีการตรากฎเกณฑ์เพื่อให้การรับรองและยกสถานะความต้องการแห่งเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนให้สูงกว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยหน่วยงานอื่นของรัฐนั่นเอง

3.3.4.2 ผลกระทบต่อการพิจารณากฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชนซึ่งปรากฏอยู่ในประเทศโปแลนด์นั้น มีผลสำคัญต่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศโปแลนด์นั้นคือ การสงวนอำนาจในการตัดสินใจในกับกระบวนการทางนิติบัญญัติไว้ให้กับรัฐสภาเท่านั้น ดังนั้นอำนาจในการตัดสินใจว่าจะรับหรือไม่รับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอจึงตกเป็นของรัฐสภาแต่เพียงฝ่ายเดียว

ตามตารางที่ 8 ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 – 2009 มีร่างกฎหมายที่ผ่านเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร มีเพียง 7 ฉบับที่ได้รับการพิจารณาให้สมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย และทั้ง 7 ฉบับนั้นล้วนเป็นกฎหมายที่ได้รับการสนับสนุนโดยกลุ่มธุรกิจ, สหภาพแรงงาน หรือพรรคการเมืองทั้งสิ้น ส่วนร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองหรือกลุ่มทุนกลับไม่ได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมายเลย ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการที่ไม่มีข้อกำหนดใดว่ารัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนไปในทิศทางใดด้วยประการหนึ่ง²²⁶

อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศโปแลนด์นั้นไม่ได้เป็นลักษณะของการมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายจากประชาชนในลักษณะของการนำเสนอความเห็นของประชาชนไปสู่ผู้แทน (Bottom Up) อย่างแท้จริง กระบวนการดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่า เป็นเพียงเครื่องมือที่ใช้ในการเรียกร้องหรือแสดงความต้องการระหว่างชนชั้นนำต่อชนชั้นนำเท่านั้น²²⁷

²²⁶ ibid. p.220-224

²²⁷ Anna Rytel, The Popular Initiative in Poland (Democracy International, 2006). p.6

ลักษณะเช่นนี้สอดคล้องกับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองและวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนในประเทศโปแลนด์ที่สะท้อนให้เห็นว่าเวทีการเมืองในประเทศโปแลนด์ยังคงเป็นพื้นที่ในการสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองภายในประเทศ มากกว่าที่จะเป็นเวทีแสดงออกถึงความต้องการของประชาชนกลุ่มต่างๆ อันเป็นลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชน

กล่าวโดยสรุปแล้ว กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศโปแลนด์นั้น เป็นกระบวนการที่ในแง่หนึ่งส่งเสริมให้ประชาชนเสนอความต้องการของตนเข้าสู่ระบบการเมือง เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ได้กำหนดกรอบที่เข้มงวดและตายตัวให้กับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ประชาชนจึงมีอิสระเต็มที่ที่จะเสนอความต้องการของตนเข้าสู่กระบวนการของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดแล้วกระบวนการไร้อำนาจที่เหลือของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน และการพิจารณาร่างดังกล่าวของรัฐสภาล้วนเป็นกระบวนการที่ไม่เอื้อต่อการเสนอกฎหมายของประชาชน และเป็นกระบวนการที่ในท้ายที่สุดแล้วให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่และการตัดสินใจของผู้แทนราษฎรมากกว่า

ทั้งนี้ กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนที่ใช้บังคับในประเทศโปแลนด์นั้นเป็นกระบวนการที่ได้รับการยอมรับและได้รับความสนใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนค่อนข้างสูง แม้กระบวนการดังกล่าวจะไม่มีหลักประกันใดๆ ในการรับรองว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมาย รวมถึงการขาดความเอาใจใส่ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม

หากพิจารณาเนื้อความในบทที่กล่าวมานี้ ประกอบกับแนวคิดเบื้องต้นว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติในบทที่สอง จะเห็นได้ว่าลักษณะดั้งเดิมของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้นคือกระบวนการที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอความเห็นหรือความต้องการในด้านกฎหมายของตนสู่รัฐสภาโดยตรงเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้นำสิ่งที่ประชาชนเสนอไปพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบต่อไปว่าสมควรจะนำสิ่งที่ประชาชนเสนอมาประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ ซึ่งจากคำอธิบายในลักษณะนี้ โดยหลักการแล้วกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายฯ เรียกร้องให้การกำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นจะต้องเป็นไปโดยง่ายต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน และ

เนื่องจากในท้ายที่สุดแล้วอำนาจในการตัดสินใจตกไปอยู่ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ กระบวนการดังกล่าวจึงเรียกร้องให้รัฐเข้ามาให้ความช่วยเหลือหรือกำหนดเงื่อนไขพิเศษบางประการในการพิจารณาของรัฐสภาให้กับร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ

อย่างไรก็ตาม เมื่อกระบวนการดังกล่าวถูกนำมาใช้ในประเทศที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองที่แตกต่างกัน กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติจึงถูกปรับให้เข้ากับวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละประเทศ ทำให้กระบวนการดังกล่าวมีลักษณะที่หลากหลาย โดยจากการศึกษาพบว่าประเทศที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมที่เข้มแข็งมักจะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในลักษณะที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน (ประเทศสเปน และประเทศโปแลนด์) กลับกันสำหรับประเทศที่วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบปัจจุบันแทบที่จะไม่มีความผูกพันกับวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบเก่า ทำให้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของประเทศนั้นพัฒนาอย่างมีเอกลักษณ์ ซึ่งในท้ายที่สุดเมื่อนำเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนมาใช้แล้วปรากฏว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวในลักษณะที่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตลอดจนวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศ (ประเทศออสเตรีย)

จากการศึกษาในเบื้องต้นพบว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกันไปในลักษณะที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองและประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศนั้นๆ โดยเงื่อนไขพิเศษของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติในแต่ละประเทศนั้นอาจแสดงได้ตามตารางต่อไปนี้

ประเทศ	เงื่อนไขพิเศษของหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเสนอ กฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออก เสียงประชามติ
ออสเตรีย	จะต้องจัดทำร่างกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมายให้ผู้พิการทางสายตาสามารถอ่านได้, กฎหมายให้หลักประกันในการเปิดจุดบริการให้เข้าชื่อสนับสนุนโดยรัฐ, ผู้แทนซึ่งได้รับเลือกจากกลุ่มผู้เริ่มก่อการได้รับสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมและทำความเข้าใจในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา, กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งหมดจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะและข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายจะต้องตีพิมพ์ในรายงานของรัฐสภา วารสารวิชาการที่ได้รับการรับรอง และจัดส่งแก่ประชาชนผู้ร้องขอโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย
สเปน	ร่างกฎหมายจะต้องจัดทำเป็นภาษาสเปนและภาษาถิ่นที่ได้รับการรับรองให้เป็นภาษาราชการ, สามารถเข้าชื่อโดยใช้ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้, ร่างกฎหมายได้รับการรับรองให้ได้รับการพิจารณาอย่างต่อเนื่องแม้รัฐสภาชุดที่รับเรื่องเข้ามาจะหมดวาระการทำงานลง
โปแลนด์	ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะต้องถูกตีพิมพ์ในวารสารระดับชาติก่อนที่จะเปิดให้มีการเข้าชื่อ, ร่างกฎหมายได้รับการรับรองให้ได้รับการพิจารณาอย่างต่อเนื่องแม้รัฐสภาชุดที่รับเรื่องเข้ามาจะหมดวาระการทำงานลง,

ประเทศ	เงื่อนไขพิเศษของหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเสนอ กฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออก เสียงประชามติ
	ประชาชนได้รับสิทธิอุทธรณ์การกระทำใดๆของ รัฐที่อาจทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สิ้นสุดลงต่อศาลฎีกา, ประชาชนสามารถจัดตั้ง กองทุนเพื่อหางบประมาณมาใช้ในกระบวนการ เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้

ตารางที่ 9 : ตารางแสดงเงื่อนไขพิเศษของหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่
นำไปสู่การออกเสียงประชามติในประเทศออสเตรเลีย, สเปน, และโปแลนด์

ทั้งนี้ สิ่งที่ทุกประเทศมีเหมือนกันในการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
โดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ นั่นคือในทุกประเทศที่กล่าวมาข้างต้นนั้น
กำหนดให้มีกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายซึ่งกลุ่มผู้ก่อการหรือผู้ที่มีความต้องการเสนอกฎหมาย
จะต้องรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนในเบื้องต้นเสียก่อนที่จะจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อไป, ร่าง
กฎหมายที่เสนอโดยประชาชนซึ่งได้รับรายชื่อผู้สนับสนุนครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้วในทุก
ประเทศที่ทำการศึกษามาจะได้รับหลักประกันในการพิจารณาอย่างรวดเร็ว และผู้แทนซึ่งได้รับเลือก
จากผู้ริเริ่มก่อการเสนอกฎหมายมีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาทั้งในระดับของกรรมาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งลักษณะเหล่านี้เองจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการนำไปศึกษา
เปรียบเทียบกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ
ในประเทศไทย ในท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนได้ทำการสรุปลักษณะของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่ง
ไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละประเทศไว้ในตาราง

ประเทศ	วัฒนธรรมทางการเมือง	หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ						ผลการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน
		ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ	รูปแบบของการเสนอกฎหมาย	จำนวนรายชื่อและระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อ	การให้ความช่วยเหลือหรือสิทธิพิเศษโดยรัฐ	ให้สิทธิพิเศษแก่ร่างกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมาย	ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอไม่เคยได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมายเนื่องจากกระบวนการดังกล่าวถูกใช้ในฐานะเครื่องมือตรวจสอบความต้องการของประชาชนในทางนิติบัญญัติ	
ออสเตรเลีย	วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบผู้พิทักษ์/วัฒนธรรมการประนีประนอมและสมานฉันท์/ระบบอุปถัมภ์	ไม่จำกัด/จำกัดน้อยมาก	ร่างกฎหมาย	ชื่อเสนอทางกฎหมาย	มีเหมาะสม	ไม่เหมาะสม	ให้ความช่วยเหลือในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอไม่เคยได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมายเนื่องจากกระบวนการดังกล่าวถูกใช้ในฐานะเครื่องมือตรวจสอบความต้องการของประชาชนในทางนิติบัญญัติ

ตารางที่ 10 : เปรียบเทียบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศ ออสเตรเลีย สเปน และโปแลนด์

ประเทศ	วัฒนธรรมทางการเมือง	หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ						
		ประเภทของกฎหมายที่มีสิทธิเสนอ		รูปแบบของการเสนอกฎหมาย		จำนวนรายชื่อและระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อ		
		ประชาชนมีสิทธิเสนอ	ร่างกฎหมาย	ชื่อเสนอทางกฎหมาย	มีความเหมาะสม	ให้สิทธิพิเศษแก่พิเศษแก่ร่างกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมาย	ผลกรพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน	
สเปน	วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ภายใต้การครอบงำของศาสนคริสต์/วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมภายใต้ระบอบเผด็จการฟาสซิสต์/วัฒนธรรมทางการเมือง	ไม่จำกัด/จำกัดน้อยมาก	ร่างกฎหมาย	ข้อเสนอทางกฎหมาย	มีความเหมาะสม	ให้ความช่วยเหลือในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายฯ	ให้สิทธิพิเศษแก่ร่างกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมาย	ร่างกฎหมายส่วนใหญ่ไม่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาเนื่องจากไม่สามารถจัดทำให้ถูกต้องตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด และมีร่างกฎหมายหลายฉบับที่ถูกปฏิเสธเนื่องจากเหตุผลทางการเมือง

ประเทศ	ลักษณะของกฎหมายที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ	หลักการเกณฑ์ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ		ผลกระทบจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน			
		ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ	รูปแบบของการเสนอกฎหมาย		จำนวนรายชื่อและระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อ	การให้ความช่วยเหลือหรือสิทธิพิเศษโดยรัฐ	
ประเทศไทย	วัฒนธรรมทางการเมือง	ไม่จำกัด/จำกัด	ร่างกฎหมาย	มีความเหมาะสม	ให้ความช่วยเหลือในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายฯ	ให้สิทธิพิเศษแก่ร่างกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมาย	ผลการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน
		จำกัด/น้อยมาก					
	ประชาธิปไตยแบบมวลชน						

ประเทศ	วัฒนธรรมทางการเมือง	หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเข้าข้อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ					
		ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ	รูปแบบของการเสนอกฎหมาย	จำนวนรายชื่อและระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อ	การให้ความช่วยเหลือหรือสิทธิพิเศษโดยรัฐ	ผลการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน	
โปแลนด์	วัฒนธรรมทางการเมือง ในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์/ วัฒนธรรมทางการเมือง ชาตินิยมภายใต้การนำ ของ ศาสนาคริสต์/ วัฒนธรรมทางการเมือง	ไม่จำกัด/ จำกัด น้อยมาก	ร่างกฎหมาย	มีความเหมาะสม	ให้ความช่วยเหลือในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	ให้สิทธิพิเศษแก่ร่างกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมาย	ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนมักไม่ได้รับการพิจารณาอย่างเอาใจใส่จากรัฐสภา ซึ่งแตกต่างกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยการสนับสนุนของกลุ่มธุรกิจหรือพรรคการเมือง ทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายกลายเป็น
		จำกัด	ข้อเสนอทางกฎหมาย	มีความเหมาะสม	มีความเหมาะสม	มีความเหมาะสม	

		หลักการที่ว่าด้วยการเข้าข้อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ				
ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ	รูปแบบของการเสนอกฎหมาย	จำนวนรายชื่อและระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อ	การให้ความช่วยเหลือหรือสิทธิพิเศษโดยรัฐ		ผลการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน	
			ให้ความช่วยเหลือในกระบวนการเข้าสู่เสนอกฎหมาย	ให้สิทธิพิเศษแก่ร่างกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมาย		
ประเทศ	ไม่จำกัด/จำกัดเล็กน้อยมาก	มีเหมาะสม	ไม่เหมาะสม	ให้ความช่วยเหลือในกระบวนการเข้าสู่เสนอกฎหมาย	ให้สิทธิพิเศษแก่ร่างกฎหมายหรือข้อเสนอทางกฎหมาย	กระบวนการที่ถูกใช้เป็นเวทีแสดงความต้องการของผู้มีอำนาจหรือมีอิทธิพล
	จำกัด	ความเหมาะสม	ไม่เหมาะสม	เข้าสู่เสนอ	กฎหมาย	
	วัฒนธรรมทางการเมือง					
	อำนาจนิยมภายใต้การปกครองของพรรคคอมมิวนิสต์/วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชน					

บทที่ 4

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมือง เมืองไทย

ในบทที่ 4 นี้ จะเป็นการกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย โดยเนื้อหาจะแบ่งออกเป็น สี่ส่วนย่อย คือส่วนที่กล่าวถึงพัฒนาการของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศไทย, ส่วนที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์ของการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทย, ส่วนที่ว่าด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองไทย, และส่วนสุดท้ายคือส่วนที่ว่าด้วยผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

จากนั้น ผู้เขียนจะนำข้อมูลที่ได้จากส่วนที่กล่าวไปแล้วข้างต้นและข้อมูลในบทที่สามมาเปรียบเทียบกัน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองทั้งสองลักษณะ ซึ่งจะนำไปสู่การระบุปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยตลอดจนข้อเสนอในทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ต่อไป

4.1 พัฒนาการของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนนั้น โดยพื้นฐานแล้วอาจแบ่งแยกได้เป็นการมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการนั้นคือการที่ประชาชนกระทำการใดๆโดยอาศัยสิทธิและเสรีภาพที่ตนพึงมีเพื่อผลักดันให้เกิดข้อเรียกร้องในทางการเมืองขึ้น ส่วนการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนอย่างเป็นทางการนั้นคือการที่มีกฎหมายกำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการใดๆของรัฐ ซึ่งรวมถึงการมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจอธิปไตย เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมายไปจนถึงการออกเสียงประชามติ

ในส่วนของพัฒนาการของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่จะกล่าวถึงในหัวข้อนี้ นั้น จะเป็นการกล่าวถึงการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในลักษณะของการรับรองสิทธิในทางการเมืองของประชาชนอย่างเป็นทางการภายใต้

รัฐธรรมนูญ โดยผู้เขียนได้ทำการแบ่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่จะกล่าวต่อไปนี้ออกเป็นสามกลุ่มโดยอาศัยแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเป็นเครื่องมือหลัก

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนั้น เป็นแนวคิดที่ประกอบด้วยหลักการทั้งหลายที่กล่าวถึงมาแล้วในบทที่ 2 ภายใต้หัวข้อของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอคุณค่าหรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต้องปรากฏในการปกครองระบอบประชาธิปไตยไว้ทั้งสิ้น 6 ประการ ได้แก่ หลักปัจเจกชนนิยม, หลักสิทธิและเสรีภาพ, หลักนิติรัฐ, หลักเสียงข้างมากและคุ้มครองเสียงข้างน้อย และหลักการมีส่วนร่วมในทางการเมือง หลักเกณฑ์ที่กล่าวมาเหล่านี้เมื่อรวมกับแนวคิดความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแล้วล้วนเป็นหลักเกณฑ์ที่เรียกร้องต่อรัฐเพื่อให้รัฐดำเนินการภายใต้สาระสำคัญนั้นคือการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน, การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการเสริมสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาล ซึ่งรัฐธรรมนูญที่ยึดมั่นในการคุ้มครองและมุ่งหวังให้การดำเนินการใดๆในรัฐนำไปสู่ความสัมฤทธิ์ผลของสาระสำคัญที่กล่าวมาแล้วย่อมเรียกได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกตราขึ้นโดยมีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแกนหลัก²²⁸

4.1.1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ปรากฏแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

รัฐธรรมนูญที่ไม่ปรากฏแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนั้น ภายใต้งานเขียนของปรางทิพย์ พรวัฒนกิจ²²⁹ ได้ชี้แจงว่า รัฐธรรมนูญที่ไม่ปรากฏแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม คือรัฐธรรมนูญที่ไม่คำนึงถึงหลักการพื้นฐานในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ได้แก่รัฐธรรมนูญที่ถูกร่างโดยคณะเปลี่ยนแปลงการปกครองและคณะรัฐประหาร โดยประกอบไปด้วย พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2503, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519,

²²⁸ ผู้สนใจศึกษาแนวคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญนิยม โปรดอ่าน, เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า. 142 -152

²²⁹ ปรางทิพย์ พรวัฒนกิจ, "รูปแบบองค์กรร่างรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย" (ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า. 56-57

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557

รัฐธรรมนูญเหล่านี้ล้วนได้รับการประกาศใช้ในช่วงเวลาที่มีการปฏิวัติรัฐประหาร รวมถึงภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ทำให้ทุกฉบับไม่คำนึงถึงการคงอยู่ของหลักการพื้นฐานใด ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในแง่นี้ไม่มีแม้กระทั่งผู้แทนของประชาชนที่เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ภายใต้การดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญที่ปราศจากแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนั้น ไม่มีการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในลักษณะที่เป็นทางการใดๆปรากฏอยู่เลย หากมีก็คงเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางการเมืองเชิงข้อเท็จจริงเช่นการประท้วงต่างๆเท่านั้น

4.1.2 การมีส่วนร่วมทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญซึ่งปรากฏแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมน้อย

จากการสำรวจในงานของปรานทิพย์ พรวัฒนกิจ ที่ใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนวางกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้บางประการ²³⁰ ร่วมกับการศึกษาเพิ่มเติมภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกันของผู้เขียนแล้ว พบว่ารัฐธรรมนูญซึ่งปรากฏแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมน้อยนั้นประกอบไปด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 โดยรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2489 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างเป็นทางการได้ผ่านการใช้สิทธิเลือกตั้งตั้งแต่เพียงประการเดียวเท่านั้น ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างเป็นทางการผ่านการเลือกตั้ง และการออกเสียงประชามติในกรณีที่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและพระมหากษัตริย์เห็นว่าควรมีการลงประชามติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม กระบวนการออกเสียงประชามตินั้นไม่เคยถูกนำมาใช้เลยจนกระทั่งได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2492 ลง อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญที่มีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมน้อยนั้นยังไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนมากนัก คงรับรองแค่สิทธิในการเลือกผู้แทนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น

²³⁰ เรื่องเดียวกัน

4.1.3 การมีส่วนร่วมทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญซึ่งปรากฏแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาก

รัฐธรรมนูญที่มีการนำเอาแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้อย่างเต็มที่ หรือที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญที่ซึ่งปรากฏแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมากนั้นได้แก่²³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ในการพิจารณาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระดับที่เป็นทางการนั้น เป็นที่แน่นอนว่า รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่กล่าวมาข้างต้นนั้นล้วนมีลักษณะที่เหมือนกัน นั่นคือต่างกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกผู้แทนของตนเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ จุดที่แตกต่างออกไปนั้นคือเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 เท่านั้น ที่มีการนำเอาหลักการภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยทางตรงอย่างเช่นการออกเสียงประชามติ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนมาใช้บังคับ ควบคู่ไปกับการกำหนดหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญอีกหลายมาตราที่ให้การรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

จุดที่ทำให้รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับมีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่มีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมากเหมือนกันนั้น นั่นคือสถานการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2540 ซึ่งถูกร่างขึ้นภายใต้ภูมิหลังที่มีความเกี่ยวโยงกันกับเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองหลังจากผ่านพ้นเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 โดยความคิดริเริ่มที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการเมืองนั้นเกิดจากชนชั้นนำทางการเมืองที่ได้เรียกร้องให้รัฐสภาในขณะนั้นดำเนินการทบทวนโครงสร้างและจัดระบบโครงสร้างทางการเมืองเสียใหม่ ซึ่งรัฐบาลได้ตอบรับข้อเรียกร้องดังกล่าวโดยการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยขึ้นเพื่อศึกษาแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2538²³²

การดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยนั้นนำไปสู่การจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นในปี พ.ศ. 2539 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายใต้แนวคิดสำคัญคือการจัดระบบโครงสร้างทางการเมืองให้วางระบบการถ่วงดุลอำนาจ การสร้าง

²³¹ เรื่องเดียวกัน

²³² ปัญญาณี เจียมสันดุขฎี, "ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540," หน้า 36

ความมั่นคงในทางการเมือง และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่รัฐสภาได้ลงมติรับร่างเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 นั้นได้นำเอากระบวนการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนโดยตรงมาบัญญัติไว้สามประการ ได้แก่ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน, การถอดถอนผู้แทน และการออกเสียงประชามติ²³³

สำหรับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนที่นำมาใช้ในประเทศไทยนั้น มีลักษณะเป็นกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ คือประชาชนเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายเข้าสู่รัฐสภา ในขณะที่รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ กระบวนการดังกล่าวได้รับการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญในฐานะกระบวนการทางนิติบัญญัติของประเทศตั้งแต่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540, 2550 และในปัจจุบันคือบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีการตรากฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการดังกล่าวทั้งสิ้นสองฉบับ คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 โดยตัวข้อกฎหมายเองนั้นได้มีการพัฒนาไปอย่างมาก ทั้งในเรื่องของจำนวนประชาชนที่ต้องใช้ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การให้ความช่วยเหลือประชาชนในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยรัฐ และการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการของรัฐสภา โดยรายละเอียดของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในช่วงเวลาต่างๆของประเทศไทยนั้นจะเป็นไปตามที่จะกล่าวต่อไป

4.2 หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเสนอกฎหมายโดยประชาชนประเทศไทย

ในหัวข้อนี้ จะเป็นการอธิบายถึงหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเสนอกฎหมายโดยประชาชน ซึ่งถูกนำเข้ามาใช้ในประเทศไทยแต่ปี พ.ศ. 2540 ในรูปแบบของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ โดยได้มีการตรากฎหมายซึ่งกำหนดรายละเอียดของกระบวนการดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน พ.ศ. 2542 โดยหลักเกณฑ์ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญนั้นได้มีการปรับเปลี่ยนและแก้ไขทั้งสิ้นสองครั้ง คือในปี พ.ศ. 2550 และ 2560 ส่วนตัวหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินั้นได้มีการปรับปรุงครั้งหนึ่ง

²³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37

ในปี พ.ศ. 2556 ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นพัฒนาการและเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทั้งหมด ผู้เขียนจะขอนำเสนอหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ภายใต้รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ พร้อมทั้งหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.2.1 หลักเกณฑ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ในกฎหมายสองฉบับ ฉบับแรกคือตัวรัฐธรรมนูญเองที่ได้มีการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายรวมถึงวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในชั้นของรัฐสภา และฉบับที่สองคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์แห่งกระบวนการการใช้สิทธิดังกล่าวไว้ ดังนี้

1) หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้ประชาชนชาวไทยมีสิทธิที่จะร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ โดยในรายละเอียดนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนไว้ ดังนี้

1.1) ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในส่วนของผู้มีสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น โดยหลักแล้วรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 170 ว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นจะต้องเป็นประชาชนผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งหากพิจารณาควบคู่กับหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 105 ที่ได้บัญญัติถึงคุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้แล้วนั้น จะพบว่าบุคคลต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

- เป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย หรือหากได้สัญชาติไทยมาโดยการแปลงสัญชาติจะต้องได้สัญชาติมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี
- มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง
- มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง

- ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน, ผู้ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านน้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือผู้ที่อยู่นอกราชอาณาจักรย่อมมีสิทธิเลือกตั้งภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า บุคคลที่มีเงื่อนไขครบถ้วนในฐานะของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ย่อมเป็นบุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ ทั้งนี้ หากใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมเป็นบุคคลที่สามารถร่วมกันเพื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้แล้ว เราย่อมสามารถอนุมานได้ว่า บุคคลผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งก็ย่อมไม่มีสิทธิที่จะร่วมกันเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายได้เช่นเดียวกัน โดยในมาตรา 106 ของรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง

- บุคคลวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- ภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- ผู้ต้องคุมขังโดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ดังนั้น นอกจากหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในมาตรา 106 ของรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมไม่มีข้อห้ามใดๆ เกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลที่จะทำให้บุคคลนั้นกลายเป็นผู้ไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายอีก

1.2) ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนสามารถเสนอได้

มาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เฉพาะที่มีความเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติในหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยบทบัญญัติในหมวดที่ 3 ของรัฐธรรมนูญคือบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในขณะที่บทบัญญัติในหมวดที่ 5 คือบทบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

บทบัญญัติในหมวดที่ 3 ตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทย ซึ่งในหลายมาตราได้มีการตรากฎหมายรับรองไว้แล้วในเบื้องต้น เช่นเดียวกับกับบทบัญญัติในหมวดที่ 5 เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เข้ามาควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรี ในการที่จะบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับแนวนโยบายตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น โดยสภาพของบทบัญญัติทั้งสองส่วนย่อมมีการตรา

กฎหมายรองรับไว้บ้างแล้ว แต่เมื่อบทบัญญัติในมาตรา 170 ไม่ได้มีการระบุข้อความที่ชัดเจนว่าการเสนอกฎหมายตามที่กำหนดในมาตรานี้จะต้องเป็นการเสนอกฎหมายใหม่เท่านั้นหรือไม่ ด้วยเหตุแห่งความไม่ชัดเจนในขอบเขตแห่งการใช้สิทธิเช่นนี้ ทำให้ในมุมหนึ่งหากมีการตีความว่าการเสนอกฎหมายโดยประชาชนจะต้องเสนอกฎหมายซึ่งยังไม่มีการบัญญัติไว้ ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการเสนอกฎหมายไปในตัว²³⁴ อย่างไรก็ตาม เมื่อไม่ได้มีการบัญญัติถึงการห้ามเสนอกฎหมายที่มีเนื้อหาลักษณะเดียวกันให้รัฐสภาพิจารณา จึงมีความเป็นไปได้ที่ฝ่ายรัฐหรือฝ่ายประชาชนจะเสนอร่างกฎหมายในเรื่องเดียวกันที่มีลักษณะคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

1.3) การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการของรัฐสภา

เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนภายใต้กระบวนการของรัฐสภานั้นย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญตลอดจนข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 172 แห่งรัฐธรรมนูญฯ นั้น ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนจะต้องถูกนำเข้าสู่การพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 104 ได้กำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรใน 3 วาระ

2. ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะนำเอาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนไปพิจารณา ร่างกฎหมายที่ถูกส่งมายังประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะถูกตรวจสอบความถูกต้องของกระบวนการรวบรวมรายชื่อ ตลอดจนรูปแบบของการเสนอกฎหมาย (ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงกระบวนการส่วนนี้ต่อไปในหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542) นอกจากนี้ เนื่องจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นจะต้องเสนอในรูปแบบของพระราชบัญญัติ ดังนั้น ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญฯ หากร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นมีลักษณะเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินซึ่งมีการกำหนดรายละเอียดใน

²³⁴ วนิดา แสงสารพันธ์, หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, หน้า. 137

มาตราเดียวกัน ร่างกฎหมายนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีเสียก่อนที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

โดยหากพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 169 และ 171 แห่งรัฐธรรมนูญ ประกอบข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อที่ 102 และ 103 จะพบว่า เป็นหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องพิจารณาว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินหรือไม่ หากประธานสภาเห็นว่าร่างกฎหมายที่เสนอมานั้นไม่ใช่ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ก็สามารถที่จะนำร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ทันที แต่หากประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นมีลักษณะเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน และได้แจ้งไปยังผู้เสนอร่างกฎหมายแล้วโดยไม่มีผู้ใดคัดค้านภายในระยะเวลา 7 วันนับจากวันที่ได้รับแจ้ง ประธานรัฐสภาจะต้องส่งร่างดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อให้การรับรองก่อน โดยหากนายกรัฐมนตรีไม่ให้การรับรอง ประธานสภา จะต้องส่งร่างกฎหมายนั้นคืนไปยังผู้เสนอเพื่อให้ทำการแก้ไขไม่ให้ร่างกฎหมายนั้นไม่ให้เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวข้องกับการเงิน

อย่างไรก็ตาม หากมีการคัดค้านคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรตามที่กล่าวมาข้างต้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องนำร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าที่ประชุมระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสามัญทุกคณะ (จำนวนรวม 31 คณะ) ภายในระยะเวลา 15 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำคัดค้าน เพื่อพิจารณาร่วมกันว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอเข้ามานั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวข้องกับการเงินหรือไม่ ซึ่งไม่ว่าผลการพิจารณาเป็นอย่างไร ย่อมต้องดำเนินการกระบวนกรต่อไปตามที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

3. ภายหลังจากที่ร่างกฎหมายซึ่งประชาชนเสนอมาได้รับการตรวจสอบความถูกต้องในเชิงรูปแบบ และได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีหากเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวข้องกับการเงินแล้ว ร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเป็นสามวาระตามที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรข้อที่ 104 ถึง ข้อที่ 120

ในวาระแรก คือการพิจารณาขั้นรับหลักการ ในวาระนี้ร่างกฎหมายที่เสนอมานั้นจะถูกนำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร โดยในวาระนี้ผู้ที่เสนอกฎหมายมีสิทธิที่จะเข้าชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรจะเปิดให้สมาชิกอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งจะนำไปสู่การลงมติว่าจะรับหรือไม่รับหลักการของร่างกฎหมายที่มีการเสนอเข้ามา หากมติของสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบและรับหลักการในวาระแรก ร่างกฎหมายจะถูกนำเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 แต่หากร่างกฎหมายนั้นไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ร่างกฎหมายดังกล่าวก็จะตกไปละไม่ได้รับการพิจารณาอีก ทั้งนี้ ภายใต้ข้อบังคับข้อที่ 105 สภาผู้แทนราษฎรอาจนำร่างกฎหมายดังกล่าวให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องพิจารณาก่อนที่จะมีการลงมติกี่ก็ได้ หากเห็นว่าการกระทำเช่นนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการวินิจฉัยในขั้นตอนของการลงมติ

ในวาระที่สอง ในขั้นนี้จะเป็นขั้นตอนการพิจารณาถึงรายละเอียดของร่างกฎหมาย โดยจะแบ่งออกเป็นสองช่วง ในช่วงแรกสภาผู้แทนราษฎรจะมอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอโดยละเอียดตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรข้อที่ 124 (ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะตั้งผู้แทนประชาชนเข้ามาเป็นคณะกรรมการด้วยหรือไม่ก็ได้) การพิจารณานี้คณะกรรมการสามารถแก้ไขร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอได้ โดยหลังจากที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วเสร็จก็จะนำร่างกฎหมายที่แก้ไขแล้วพร้อมร่างกฎหมายเดิมเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ทำการอภิปรายรายมาตราจนเสร็จสิ้นทั้งฉบับ

กระบวนการในวาระที่สองนี้อาจถูกทำให้สั้นลงได้ผ่านสิ่งที่เรียกว่า การพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการเต็มสภาหากคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน ซึ่งกระบวนการพิจารณาเช่นนี้เป็นการรวมเอาการพิจารณาในส่วนของคณะกรรมการและการอภิปรายรายมาตราเข้ามาเป็นกระบวนการเดียวกัน โดยจะถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดทำหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการร่วมกัน

ในวาระที่สาม เป็นวาระที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติรับหรือไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติที่ได้มีการอภิปรายไว้แล้วในวาระที่สอง โดยที่ในวาระนี้จะไม่มีการอภิปรายใดๆ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติเพื่อรับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัตินั้นเท่านั้น โดยหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติโดยเสียงเกินกึ่งหนึ่งให้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าว จะต้องทำการส่งร่าง

พระราชบัญญัตินั้นให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป แต่หาสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเสนอมา ร่างพระราชบัญญัตินั้นย่อมเป็นอันตกไป

4. ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 174 แห่งรัฐธรรมนูญ ประกอบกับความในข้อที่ 106 ถึง ข้อที่ 127 ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 กำหนดให้ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จสิ้นและส่งต่อร่างดังกล่าวมายังวุฒิสภาแล้วนั้น วุฒิสภาจะต้องดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นสามวาระ เช่นเดียวกับการพิจารณาในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างประการหนึ่งอยู่ที่วุฒิสภานั้นจะมีข้อจำกัดทางด้านเวลาในการพิจารณา กล่าวคือ วุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินให้แล้วเสร็จในสามสัปดาห์ แต่หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงินแล้ว วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จในหกสัปดาห์ ทั้งนี้ ในทั้งสองกรณีอาจขอขยายระยะเวลาออกไปได้อีกสามสัปดาห์ตามมติของวุฒิสภา

ในวาระแรก เป็นขั้นพิจารณาเพื่อรับหรือไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว โดยก่อนหน้านี้นี้เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใดในวาระแรกแล้ว ประธานวุฒิสภาอาจมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาหรือคณะกรรมการวิสามัญ ศึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นการเฉพาะกรณีไปก่อนก็ได้ และให้รายงานเนื้อหาแห่งการศึกษาต่อประธานวุฒิสภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบในวาระที่สามเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณาลงมติวาระแรกของวุฒิสภา ซึ่งหากวุฒิสภามีมติรับหลักการในวาระแรก ก็จะนำไปสู่การพิจารณาในวาระที่สองต่อไป

ในวาระที่สอง ประธานวุฒิสภาจะทำการมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาหรือคณะกรรมการวิสามัญที่แต่งตั้งขึ้นพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว โดยในการนี้สมาชิกวุฒิสภาอาจสงวนคำแปลญัตติของตนในมาตราใดมาตราหนึ่งของร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้ ภายหลังจากที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จสิ้นก็จะต้องนำเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นซึ่งหากมีการแก้ไขจะต้องเสนอทั้งร่างที่แก้ไขและร่างเดิมต่อวุฒิสภา เพื่อที่วุฒิสภาจะได้ดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวเป็นรายมาตราต่อไป ทั้งนี้ การพิจารณานั้นอาจทำโดยคณะกรรมการเต็มสภาก็ได้ โดยถือเอาสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเป็นกรรมการร่วมกัน

และการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติตลอดจนการอภิปรายรายมาตรา นั้นย่อมสามารถทำลงได้อย่างพร้อมเพรียงกัน

ในวาระที่สาม เป็นการลงมติว่าวุฒิสภาจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายที่ได้มีการพิจารณาไปในวาระที่สอง โดยหากที่การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ การลงมติเห็นชอบเท่ากับเป็นการเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สอง แต่หากไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม การลงมติเห็นชอบย่อมเป็นการยืนยันว่าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายที่ได้รับการพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

5. ภายหลังจากการพิจารณาของวุฒิสภา การดำเนินการอาจแยกได้เป็นสามแนวทาง ดังนี้²³⁵

5.1 ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไข ร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกนำไปทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อให้ทรงลงพระปรมาภิไธย และทำการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป²³⁶

5.2 ในกรณีที่วุฒิสภาทำการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาว่าเห็นด้วยกับร่างที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมก็ดำเนินการเพื่อการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่หากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับร่างที่มีการแก้ไข ให้ทั้งสองสภาตั้งกรรมาธิการร่วมกันขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้ร่วมกันพิจารณาแล้วต่อสองสภาเพื่อขอความเห็นชอบ โดยหากทั้งสองสภาให้ความเห็นชอบ ร่างกฎหมายดังกล่าวก็จะถูกนำไปสู่ขั้นตอนการประกาศใช้ต่อไป แต่หากสภาหนึ่งสภาใดไม่ให้ความเห็นชอบแล้วร่างกฎหมายนั้นจำเป็นต้องถูกระงับไว้ก่อนเป็นการชั่วคราว

²³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 175

²³⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 93

5.3 ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมาตั้งแต่ต้น ร่างกฎหมายนั้นจะถูกยับยั้งและส่งคืนแก่สภาผู้แทนราษฎร

ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งตามข้อ 5.2 และ 5.3 จะสามารถถูกหยิบยกมาพิจารณาใหม่โดยสภาผู้แทนราษฎรได้หลังจากพ้นกำหนด 180 วัน นับแต่วันที่ร่างกฎหมายนั้นถูกส่งคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร หรือนับแต่วันที่สภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี เว้นแต่กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินอาจยกขึ้นพิจารณาได้ทันที โดยหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งนั้นด้วยเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะถูกนำไปสู่ขั้นตอนของการประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ทันที²³⁷

ร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จได้เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรหมดวาระลงหรือเพราะเหตุที่มีการยุบสภานั้น อาจได้รับการนำกลับมาพิจารณาใหม่ภายใต้การทำงานของสภาผู้แทนราษฎรชุดต่อไปได้หากคณะรัฐมนตรีร้องขอภายในเวลา 60 วันนับแต่วันที่เรียกประชุมสภาครั้งแรก ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีไม่ทำการร้องขอภายในระยะเวลาที่กำหนด ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะถือว่าป็นอันตกไป

2) หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดขั้นตอนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนเท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอนกระบวนการของรัฐสภา ซึ่งตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น เราอาจแยกอธิบายได้เป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้

²³⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 176

2.1) กระบวนการใช้สิทธิและเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในส่วนของรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการใช้สิทธิและการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นสามารถจำแนกได้เป็นสองรูปแบบหลักตามความที่กำหนดในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 นั้นคือรูปแบบของการใช้สิทธิและการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งดำเนินการโดยประชาชน และรูปแบบของการใช้สิทธิและเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

2.1.1) กระบวนการใช้สิทธิและเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งดำเนินการโดยประชาชน

ในกระบวนการใช้สิทธิและเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งดำเนินการโดยประชาชนภายใต้หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2540 นั้น เป็นกระบวนการที่กำหนดให้การดำเนินการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหมดนั้นจะถูกทำโดยประชาชน ซึ่งอาจจำแนกเป็นหลักเกณฑ์และขั้นตอนปลีกย่อยดังต่อไปนี้

1. รูปแบบของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ - ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 5 ในการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนนั้น กฎหมายดังกล่าวจะต้องถูกเสนอในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ ประกอบกับต้องมีการจัดทำบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอกฎหมาย ซึ่งร่างพระราชบัญญัติตลอดจนบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอพระราชบัญญัตินั้นจะต้องมีรายละเอียดมากพอที่จะทำให้ทราบถึงความประสงค์หลักในการเสนอตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่เสนอ ทั้งนี้ ผู้เสนอกฎหมายอาจทำบันทึกสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอในแต่ละมาตรา เพื่อความสะดวกในการพิจารณาในชั้นของรัฐสภาก็ได้

2. การรวบรวมรายชื่อ - ความในมาตรา 7 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้การรวบรวมรายชื่อในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งประชาชนดำเนินการด้วยตนเองนั้นเป็นกระบวนการที่ไม่จำกัดระยะเวลา ประชาชนจะต้องรวบรวมรายชื่อกันให้ได้ตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป โดยในการลงชื่อนั้นนอกจากประชาชนที่มีความสนใจในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องมาร่วมกันลงชื่อในเอกสารแล้ว ประชาชนที่ร่วมกันเข้าชื่อยังต้องแนบหลักฐานซึ่งยืนยันตัวตนของบุคคลผู้มาเข้าชื่อนั้น ซึ่งได้แก่สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวประชาชนที่

หมดยุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และต้องแนบสำเนาทะเบียนบ้านของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน รวมถึงต้องระบุตัวบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในฐานะ “ผู้แทนการเสนอกฎหมายด้วย”

3. การตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อ – ในการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อนั้น ภายใต้บทบัญญัติในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 หลังจากที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว จะต้องยื่นเรื่องเสนอต่อประธานรัฐสภาโดยแนบร่างพระราชบัญญัติที่ประสงค์จะเสนอ พร้อมกับเอกสารหลักฐานแสดงรายชื่อของประชาชนผู้เข้าชื่อสนับสนุนตามที่กล่าวไว้ในข้อ 2 โดยประธานรัฐสภาจะเป็นผู้จัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อที่ประชาชนเสนอมา หากเห็นว่าถูกต้องก็ให้ปิดประกาศรายชื่อนั้นไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น ซึ่งเป็นท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าวมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน

ภายหลังจากที่มีการติดประกาศในลักษณะดังกล่าวแล้ว ประชาชนที่พบว่าตนมีรายชื่ออยู่ในประกาศโดยที่ตนไม่ได้ลงชื่อสามารถที่จะแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานรัฐสภาเพื่อเฝ้าทำการขีดชื่อของตนออกจากบัญชีรายชื่อ ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาสี่วันนับแต่วันที่ได้มีการประกาศรายชื่อ

เมื่อระยะเวลาในการคัดค้านรายชื่อสิ้นสุดลง หากปรากฏว่ารายชื่อที่ปรากฏรายยังคงมีรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายตั้งแต่หาหมื่นคนขึ้นไป ร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการในชั้นของรัฐสภาต่อไป แต่หากรายชื่อที่ปรากฏภายหลังจากระยะเวลาแห่งการคัดค้านนั้นมีน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด ประธานรัฐสภาจะต้องแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบเพื่อให้ดำเนินการรวบรวมรายชื่อให้ครบตามที่กฎหมายกำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา โดยหากไม่สามารถดำเนินการรวบรวมรายชื่อใหม่ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ร่างกฎหมายนั้นย่อมเป็นอันตกไปจากกระบวนการพิจารณา

ทั้งนี้ ภายหลังจากที่ล่วงพ้นระยะเวลาแห่งการคัดค้านไปแล้วนั้น ภายใต้บทบัญญัติในมาตรา 6 กำหนดให้การลงชื่อที่มีผลสมบูรณ์ย่อมไม่สามารถกระทำการถอนชื่อในภายหลังได้

2.1.2) กระบวนการใช้สิทธิและเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่ง ดำเนินการโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไปสามารถยื่นความประสงค์ของตนเพื่อขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ โดยจะต้องยื่นคำขอต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง พร้อมจัดทำร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา โดยกระบวนการเข้าชื่อโดยการจัดการขอคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นมีรายละเอียด ดังนี้

1. รูปแบบของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ -

ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 5 ในการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนนั้น กฎหมายดังกล่าวจะต้องถูกเสนอในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ ประกอบกับต้องมีการจัดทำบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอกฎหมาย ซึ่งร่างกฎหมายตลอดจนบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอกฎหมายนั้นจะต้องมีรายละเอียดมากพอที่จะทำให้ทราบถึงความประสงค์หลักในการเสนอกฎหมายตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายที่เสนอ ทั้งนี้ ผู้เสนอกฎหมายอาจทำบันทึกสรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่เสนอในแต่ละมาตรา เพื่อความสะดวกในการพิจารณาในชั้นของรัฐสภาก็ได้

2. การรวบรวมรายชื่อ -

บทบัญญัติมาตรา 10 และมาตรา 11 ได้กำหนดให้ภายหลังจากที่ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำขอจากประชาชนจำนวนหนึ่งร้อยคนแล้ว ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งในแต่ละจังหวัด เพื่อให้มีการดำเนินการประกาศให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดทราบว่ามีการเสนอกฎหมายในเรื่องใด พร้อมทำกำหนดลงไปว่าจะให้ผู้ที่มีความประสงค์จะเข้าชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายนั้นจะสามารถมาลงชื่อได้ ณ สถานที่ใด และในเวลาใด ทั้งนี้ กำหนดระยะเวลานั้นจะต้องไม่น้อยกว่า 90 วันนับแต่วันปิดประกาศ

ในการไปลงชื่อเพื่อสนับสนุนร่างกฎหมายนั้น ประชาชนจะต้องไปแสดงตนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจาก

คณะกรรมการการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ พร้อมทั้งแสดงบัตรประจำตัวประชาชนหรือเอกสารอื่นใดตามที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งจะทำการตรวจสอบว่าผู้ที่มาแสดงตนนั้นเป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งโดยถูกต้องหรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้องก็จะดำเนินการให้กรอกข้อความลงในแบบพิมพ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ทั้งนี้ ประชาชนผู้ยื่นคำขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น อาจร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งให้กำหนดสถานที่ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนอกเหนือจากสถานที่ที่กำหนดโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ และในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนอกเขตเลือกตั้งที่ประชาชนมีชื่ออยู่ก็ได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2452

3. การตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อ – ในการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อนั้น ภายใต้บทบัญญัติในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 เมื่อระยะเวลาที่กำหนดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายสิ้นสุดลงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องรวบรวมรายชื่อทั้งหมดส่งให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อ และจัดทำบัญชีรายชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับนั้นๆร่วมกันทั้งหมด และภายใต้บังคับมาตรา 14 บัญชีรายชื่อดังกล่าวจะถูกส่งต่อไปยังประธานรัฐสภา ซึ่งหากรายชื่อนั้นมีจำนวนครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ร่างกฎหมายที่ได้รับการสนับสนุนก็จะถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาต่อไป แต่หากรายชื่อนั้นมีจำนวนไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ร่างกฎหมายดังกล่าวก็จะเป็นอันตกไป

2.2) การกำหนดบทลงโทษ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 15 ถึงบทลงโทษสำหรับบุคคลใดซึ่งกระทำการโดยไม่มีอำนาจอันชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย หรือขัดขวางการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่กระทำการในลักษณะดังกล่าวมีโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

หากพิจารณาในภาพรวมแล้ว จะเห็นได้ว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นกระบวนการที่ประชาชนมีทางเลือกที่จะดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยตนเองโดยปราศจากความช่วยเหลือจากรัฐ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยไม่มีกำกัระยะเวลา และประชาชนจะต้องออกค่าใช้จ่ายเองทั้งหมด หรือจะให้รัฐเป็นผู้จัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อสนับสนุนร่างที่ตนเสนอภายใต้กรอบระยะเวลาที่จำกัด โดยประชาชนจะต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติพร้อมทั้งหลักการและเหตุผลอย่างเต็มรูปแบบ เพื่อนำเสนอต่อรัฐสภา ซึ่งจะพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมาภายใต้กระบวนการเดียวกับการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยองค์กรอื่นของรัฐในลักษณะที่ปราศจากเงื่อนไขพิเศษหรือการให้ความช่วยเหลือใดๆ

4.2.2 หลักเกณฑ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ประกาศใช้ภายหลังจากที่มีการรัฐประหารในช่วงปี พ.ศ. 2547 ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นยังคงไว้ซึ่งรูปแบบพื้นฐานเดิม นั่นคือยังคงเป็นกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ อย่างไรก็ตาม มีความเปลี่ยนแปลงในส่วนหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หลายรายการ ทั้งนี้ ในหัวข้อนี้จะเป็นการอธิบายถึงหลักเกณฑ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยอาศัยกฎหมายสองฉบับเป็นหลัก ฉบับแรกคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และฉบับที่สองคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2556 อันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อปรับปรุงกระบวนการตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานานให้มีความทันสมัยขึ้น โดยมีรายละเอียดตามที่กล่าวต่อไปดังนี้

1) หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ภายใต้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นได้มีการกำหนดไว้ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1.1) ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ภายใต้บทบัญญัติในมาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ใน (4) ได้บัญญัติไว้ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 139 ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย...ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา 163”

จากบทบัญญัติดังกล่าว เราจะเห็นได้ถึงความแตกต่างสำคัญที่สุดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 นั่นคือจำนวนของประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีจำนวนน้อยลง จาก 50,000 คนในปี พ.ศ. 2540 ลดลงเหลือ 10,000 คนในปี พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเรื่องคุณสมบัติอื่นๆ ของบุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว จะพบว่ามีกรนำเอาคุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายไปผูกโยงไว้กับสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งมาตรา 99 ตามรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติถึงคุณสมบัติของบุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งไว้ในลักษณะที่ไม่แตกต่างกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 คือ

- เป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย หรือหากได้สัญชาติไทยมาโดยการแปลงสัญชาติจะต้องได้สัญชาติมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

- มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง

- มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง

- ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน, ผู้ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านน้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือผู้ที่อยู่นอกราชอาณาจักรย่อมมีสิทธิเลือกตั้งภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

ส่วนในเรื่องของการจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งซึ่งจะส่งผลให้บุคคลผู้นั้นไม่มีสิทธิในการเสนอกฎหมายได้เช่นเดียวกันนั้น บทบัญญัติในมาตรา 100 ของรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมือนกันกับที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 โดยให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง

- บุคคลวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

- ภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- ผู้ต้องคุมขังโดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

1.2) ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนสามารถเสนอได้

ในส่วนของประเภทกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอนั้น เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 มาตรา 163 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งร่วมกันเข้าชื่อไม่น้อยกว่า 10,000 คนนั้นมีสิทธิที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติตามความในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และหมวด 5 คือ บทบัญญัติในเรื่องนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ทั้งนี้ ปัญหาในเรื่องความไม่แน่นอนเกี่ยวกับกรอบของการใช้สิทธิในการเสนอกฎหมายของประชาชนยังคงมีอยู่ กล่าวคือ ยังคงไม่มีการระบุให้ชัดเจนว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนสามารถเสนอไปได้นั้นจำเป็นต้องถูกใช้เพื่อการเสนอกฎหมายขึ้นมาใหม่ หรือสามารถเสนอเพื่อขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง รวมไปถึงเพื่อขอยกเลิกกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับอยู่แล้วจะได้หรือไม่ ทำให้หากกล่าวโดยภาพรวมแล้ว การเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทยยังคงถูกจำกัดอยู่ทั้งในเรื่องของประเภทกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ และในเรื่องของลักษณะของกฎหมายที่ยังไม่มีความชัดเจนว่าจะเป็นไปในทางใด

1.3) การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการของรัฐสภา

ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการของรัฐสภาตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนจะขอพิจารณาควบคู่ไปกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นข้อบังคับสองฉบับที่ถูกจัดทำขึ้นและประกาศใช้ให้การประชุมของทั้งสองสภาเป็นไปตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ในเบื้องต้นนั้น ผู้เขียนขอชี้ให้เห็น ณ ที่นี้ว่า หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้น ไม่มีความแตกต่างใดๆกับที่กำหนดและแสดงให้เห็นไปแล้วในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวภายใต้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน ยังคงได้รับการยืนยันให้เสนอโดยการจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติ พร้อมจัดทำหลักการและเหตุผล ประกอบร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เดียวกันกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติของหน่วยงานของรัฐเช่นคณะรัฐมนตรีหรือสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 139 และมาตรา 163 แห่งรัฐธรรมนูญฯ

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นยังคงถูกตรวจสอบความถูกต้องในเชิงรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งตามความในมาตรา 142 ประกอบมาตรา 143 และข้อบังคับข้อที่ 111 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 กำหนดให้ร่างกฎหมายที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน จะต้องถูกเสนอไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้การรับรองร่างกฎหมายดังกล่าวพร้อมทั้งแจ้งถึงเหตุไปยังผู้แทนของประชาชนซึ่งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งร่างดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีภายในระยะเวลา 30 วัน หากไม่มีการให้การรับรองภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเหตุขัดข้องต่อผู้แทนของประชาชนที่ทำการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทั้งนี้ ในกรณีที่ประชาชนซึ่งเสนอกฎหมายเข้ามาเห็นว่าร่างกฎหมายของตนไม่ใช่ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน ย่อมมีสิทธิที่จะคัดค้านคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ภายในระยะเวลา 7 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะทำให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องประชุมร่วมกันกับประธานคณะกรรมการสามัญของสภาฯทั้งหมด เพื่อร่วมกันตัดสินใจว่าร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นร่างที่เกี่ยวกับการเงินหรือไม่ โดยทั้งหมดที่กล่าวมานี้ หากนายกรัฐมนตรีไม่ให้การรับรองร่างที่ประชาชนเสนอ ประชาชนย่อมมีสองทางเลือกนั่นคือแก้ไขปรับปรุงไม่ให้ร่างกฎหมายนั้นมีสภาพเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน หรือถอนร่างกฎหมายนั้นออกจากการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ในส่วนของการพิจารณาร่างกฎหมายภายหลังจากผ่านการตรวจสอบเงื่อนไขเรื่องความเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่นั้น การดำเนินการพิจารณาทั้งในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนในชั้นของวุฒิสภายังคงมีการแบ่งเป็นสามวาระ และขั้นตอนในการพิจารณาทุกขั้นตอนรวมถึงกำหนดระยะเวลาต่าง ๆ ล้วนเป็นไปตามที่นำเสนอไว้แล้วในส่วนองกระบวนการพิจารณาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านี้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 142 – 153 ประกอบกับข้อบังคับการ

ประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อที่ 109 – 137 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อที่ 133 – 155 อย่างไรก็ตาม มีกระบวนการสำคัญกระบวนการหนึ่งที่ถูกเพิ่มเข้ามาภายใต้หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั่นคือ ภายใต้บทบัญญัติในมาตรา 163 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดในขั้นของการพิจารณาวาระที่ 1 ทั้งในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนซึ่งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เข้าไปชี้แจงถึงหลักการของร่างพระราชบัญญัติ และในขณะเดียวกันเมื่อจะต้องจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน คณะกรรมการจะต้องถูกจัดขึ้นในรูปของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ และในคณะกรรมการนั้นจะต้องประกอบไปด้วยประชาชนซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด

2) หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเสนอพระราชบัญญัติไว้ในสองหัวข้อสำคัญ หัวข้อแรกคือกระบวนการใช้สิทธิและการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และในอีกหัวข้อหนึ่งคือข้อกำหนดบทลงโทษ โดยสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

2.1) กระบวนการใช้สิทธิและเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ภายใต้หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน พ.ศ. 2556 ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการใช้สิทธิและเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ ดังนี้

1. รูปแบบของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ – ภายใต้บทบัญญัติในมาตรา 5 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ร่างกฎหมายที่ประชาชนชาวไทย 10,000 คนจะทำการเสนอต่อรัฐสภานั้นต้องจัดทำในรูปของร่างพระราชบัญญัติ ต้องมีหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่โดยชัดเจน และต้องแบ่งเป็นมาตรา ซึ่งแต่ละมาตรามีบทบัญญัติที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และต้องมีบันทึกประกอบดังต่อไปนี้

- (1) บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ
- (2) บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
- (3) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่าง

พระราชบัญญัติ

2. การริเริ่มเสนอกฎหมาย – ภายใต้บังคับในมาตรา 6 การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภานั้นจะต้องทำโดยมีผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายจำนวน 20 คน ซึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมรายชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อสนับสนุนร่างกฎหมาย โดยเมื่อมีความประสงค์จะดำเนินการริเริ่มเสนอกฎหมาย ผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายจะต้องทำหนังสือแจ้งต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รับทราบ โดยหนังสือนั้นจะต้องประกอบไปด้วยร่างกฎหมายพร้อมด้วยเอกสารเกี่ยวกับร่างนั้นตามที่ระบุไว้ในข้อที่ 1 และรายชื่อของผู้ริเริ่มทั้ง 20 คน พร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายซึ่งสามารถแสดงตนได้ และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้ยื่นกำกับอยู่

ในขั้นตอนการริเริ่มเสนอกฎหมายตามมาตรา 6 นี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดมาตรการในการให้ความช่วยเหลือโดยรัฐซึ่งถือว่าการก้าวหน้ามากไว้ด้วยกันสองประการ **ประการแรก** ผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายสามารถร้องขอไปยังหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจเกี่ยวข้อง เพื่อให้ดำเนินการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชนได้ก่อนที่จะมีการแจ้งประธานรัฐสภาให้ทราบถึงการริเริ่มกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย **ประการที่สอง** ผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายอาจขอรับทุนสนับสนุนค่าใช้จ่ายในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหมดจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองก็ได้

ทั้งนี้ ร่างกฎหมายที่แจ้งไปยังประธานรัฐสภาตามที่กล่าวมานี้จะต้องมีเนื้อหาในลักษณะที่สอดคล้องหรือแสดงให้เห็นว่าเป็นร่างกฎหมายที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวดที่ 3 และ 5 ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากประธานรัฐสภาเห็นว่าร่างดังกล่าวมีลักษณะที่ไม่สอดคล้อง สามารถแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบได้ภายในระยะเวลา 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่ง พร้อมทั้งส่งร่างนั้นคืนแก่ผู้ริเริ่ม โดยก่อนระยะเวลาที่จะเปิดให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอ

กฎหมายนั้น ผู้ริเริ่มสามารถที่จะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติตามที่แจ้งไว้แก่ประธานรัฐสภาก็ได้ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานรัฐสภาพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติและบันทึกประกอบที่แก้ไขขึ้นใหม่

3. การรวบรวมรายชื่อ - ภายใต้บทบัญญัติในมาตรา 7 หลังจากทีกลุ่มผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายได้ทำการแจ้งไปยังประธานรัฐสภาเพื่อให้ทราบถึงความต้องการในการริเริ่มเสนอกฎหมายแล้ว กลุ่มผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายสามารถเริ่มรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนได้ในข้อนี้จะมี ความแตกต่างจากมาตรการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปี พ.ศ. 2542 ตรงที่จะไม่มีการทำ **หน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการให้ความช่วยเหลือในการรวบรวมรายชื่ออีกต่อไป** กลุ่มผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายจะเป็นผู้ดำเนินการในการรวบรวมรายชื่อทั้งหมด โดยในเอกสารสำหรับการลงชื่อเพื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น จะต้องปรากฏข้อความที่แสดงให้ผู้ร่วมเข้าชื่อได้เห็นอย่างชัดเจนว่าเป็น การลงชื่อเพื่อสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฉบับใด ในขณะที่เดียวกันต้องระบุให้ชัดเจนว่าสามารถตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติได้ ณ ที่ใด

ในการลงชื่อเพื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น จำเป็นที่จะต้องระบุชื่อตัวและชื่อสกุล พร้อมทั้งหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้มาลงชื่อ ทั้งนี้ ในการร่วมลงชื่อเสนอกฎหมายนั้น ผู้ประสงค์จะลงชื่อต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และมีหมายเลขประจำตัวของผู้นั้นปรากฏอยู่ไปพร้อมกับเอกสารที่ใช้ในการลงชื่อด้วย

4. การตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อ - ภายหลังจากที่ผู้ริเริ่มก่อการสามารถรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้สนับสนุนได้ไม่ต่ำกว่า 10,000 รายชื่อแล้ว ผู้ริเริ่มก่อการจะต้องยื่นคำร้องขอเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา พร้อมแนบเอกสารเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ประสงค์จะเสนอ เอกสารการลงลายมือชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และรายชื่อของผู้แทนซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่เกินหกสิบคนตามที่ผู้ริเริ่มก่อการกำหนด ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9

ต่อมา ภายใต้บทบัญญัติในมาตรา 10 หลังจากทีผู้ริเริ่มก่อการได้เสนอเอกสารทั้งหมดต่อประธานรัฐสภาแล้ว ให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารทั้งหมดภายในระยะเวลา 15 วัน หากปรากฏว่าลายมือชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีไม่ถึง 10,000 คน หรือมีเอกสารไม่ถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ริเริ่มก่อการเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง จากนั้น เมื่อได้มีการแก้ไข

แล้วประธานรัฐสภาจะประกาศรายชื่อทั้งหมดทางสื่อสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และจัดเอกสารให้ประชาชนตรวจสอบรายชื่อ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงมีหนังสือแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อด้วย

ผู้ที่ปรากฏรายชื่อในประกาศดังกล่าวโดยมิได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยตนเองนั้นมีสิทธิที่จะคัดค้านรายชื่อของตน โดยยื่นคำร้องขอคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้ขีดฆ่าชื่อของตนจากรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมาย โดยการยื่นคัดค้านจะต้องทำลงในสามสิบวันนับแต่วันที่มิได้ประกาศรายชื่อจากประธานรัฐสภา และเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านแล้ว ให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง

ภายใต้บทบัญญัติในมาตรา 11 ได้กำหนดให้ภายหลังจากที่หมดระยะเวลาการคัดค้านรายชื่อแล้ว ปรากฏว่ามีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ถึง 10,000 คน ประธานรัฐสภาจะต้องแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้เริ่มก่อการให้ดำเนินกระบวนการรวบรวมรายชื่ออีกครั้งเพื่อรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดภายในระยะเวลา 90 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา และหากไม่สามารถรวบรวมรายชื่อให้ครบถ้วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ประธานรัฐสภาส่งจำหน่ายเรื่องและคืนเอกสารทั้งหมดแก่ผู้เริ่มก่อการ

แต่ถ้าปรากฏว่าลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายนั้นครบถ้วนตามที่กำหนด ก็ให้ประธานรัฐสภานำร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

2.2) การกำหนดบทลงโทษ

ภายใต้บทบัญญัติในมาตรา 13 และ 14 ของพระราชบัญญัติฯ ได้มีการกำหนดโทษซึ่งมีอัตราโทษทั้งปรับและจำคุกให้แก่ผู้ที่กระทำการซึ่งถือเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ได้แก่

1. ผู้ที่ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งริเริ่มเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ..., ผู้ที่หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคามเพื่อให้ผู้มีสิทธิ

เลือกตั้งร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ... ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท

2. ผู้ที่ลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเช่นว่านั้น เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ... ที่แท้จริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีหรือปรับไม่เกินสองแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

4.2.3 หลักเกณฑ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านการลงประชามติ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 และประกาศใช้อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 โดยในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้การรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ ซึ่ง ณ ช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะถูกบังคับใช้อย่างเป็นทางการนั้นยังไม่มีกรณีแก้ไขข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ดังนั้น การอธิบายในหัวข้อนี้นอกจากจะยึดเอารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายหลักแล้ว ส่วนที่เหลือล้วนเป็นการอธิบายภายใต้กฎหมายฉบับเก่าที่ใช้บังคับในช่วงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ทั้งสิ้น

1) หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนไว้ ดังนี้

1.1) ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

มาตรา 133 ตามรัฐธรรมนูญ ผู้มีสิทธิเสนอกฎหมายนั้นได้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งร่วมกันเข้าชื่อไม่น้อยกว่า 10,000 คน ซึ่งภายใต้มาตรา 95 ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่

- เป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย หรือหากได้สัญชาติไทยมาโดยการแปลงสัญชาติจะต้องได้สัญชาติมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

- มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง
- มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง
- ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน, ผู้ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านน้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือผู้ที่อยู่นอกราชอาณาจักรย่อมมีสิทธิเลือกตั้งภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

ส่วนในเรื่องของการจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งซึ่งจะส่งผลให้บุคคลผู้นั้นไม่มีสิทธิในการเสนอกฎหมายได้เช่นเดียวกันนั้น บทบัญญัติในมาตรา 96 ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมือนกันกับที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 โดยให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง

- บุคคลวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- ภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- ผู้ต้องคุมขังโดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

1.2) ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนสามารถเสนอได้

ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้มีความแตกต่างบางประการจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือ แม้ในมาตรา 133 (3) ของรัฐธรรมนูญฯ จะยังคงยืนยันในเบื้องต้นว่าประชาชนนั้นย่อมมีสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับบทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย แต่ส่วนที่เปลี่ยนแปลงไปคือจากเดิมที่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 และ 2550 กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเสนอกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้กลับบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเสนอกฎหมายที่มีเนื้อความตามหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐแทน ซึ่งความในหมวดดังกล่าวเป็นหมวดที่มีขึ้นใหม่ตามร่างรัฐธรรมนูญ โดยหากพิจารณาความในมาตรา 51 ซึ่งเป็นมาตราต้นของหมวด 5 นั้น จะพบว่าบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้อง

กับหน้าที่ของรัฐนี้ก่อให้เกิดภาวะผูกพันรัฐที่จะต้องปฏิบัติตาม รวมถึงก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชน หรือชุมชนที่จะฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้หากไม่ปฏิบัติตามความที่กำหนดหมวดนี้

ทั้งนี้ ปัญหาในเรื่องความไม่แน่นอนเกี่ยวกับกรอบของการใช้สิทธิในการ เสนอกฎหมายของประชาชนยังคงมีอยู่ กล่าวคือ ยังคงไม่มีการระบุให้ชัดเจนว่าร่างกฎหมายที่ ประชาชนสามารถเสนอไปได้นั้นจำต้องถูกใช้เพื่อการเสนอกฎหมายขึ้นมาใหม่ หรือสามารถเสนอเพื่อ ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง รวมไปถึงเพื่อขอยกเลิกกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับอยู่แล้วจะได้หรือไม่ ทำให้ อาจกล่าวโดยภาพรวมแล้ว การเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทยยังคงถูกจำกัดอยู่ทั้งใน เรื่องของประเภทกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ และในเรื่องของลักษณะของกฎหมายที่ยังไม่มี ความชัดเจนว่าจะเป็นไปได้ในทางใด

1.3) การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการของ รัฐสภา

ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน นั้นยังคงถูกพิจารณาภายใต้กระบวนการและขั้นตอนเช่นเดียวกับที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ จะเป็นการอธิบายภายใต้ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนยังคงได้รับการยืนยันให้เสนอโดย การจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติ พร้อมจัดทำหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็น หลักเกณฑ์เดียวกันกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติของหน่วยงานของรัฐเช่นคณะรัฐมนตรีหรือสภา ผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 133 แห่งร่างรัฐธรรมนูญฯ

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นยังคงถูกตรวจสอบความถูกต้องในเชิง รูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นร่าง กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งตามความในมาตรา 133, 134 ของรัฐธรรมนูญฯ และข้อบังคับข้อที่ 111 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 กำหนดให้ร่างกฎหมายที่ประธานสภา ผู้แทนราษฎรเห็นว่า เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน จะต้องถูกเสนอไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อ ดำเนินการให้การรับรองร่างกฎหมายดังกล่าวพร้อมทั้งแจ้งถึงเหตุดังกล่าวไปยังผู้แทนของประชาชน ซึ่งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งร่างดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีภายใน ระยะเวลา 30 วัน หากไม่มีการให้การรับรองภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร

แจ้งเหตุขัดข้องต่อผู้แทนของประชาชนที่ทำการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทั้งนี้ ในกรณีที่ประชาชนซึ่งเสนอกฎหมายเข้ามาเห็นว่าร่างกฎหมายของตนไม่ใช่ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน ย่อมมีสิทธิที่จะคัดค้านคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ภายในระยะเวลา 7 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะทำให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องประชุมร่วมกันกับประธานคณะกรรมการธิการสามัญของสภาทั้งหมด เพื่อร่วมกันตัดสินใจว่าร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นร่างที่เกี่ยวกับการเงินหรือไม่ โดยทั้งหมดที่กล่าวมานี้ กษัตริย์มนตรีไม่ให้การรับรองร่างที่ประชาชนเสนอ ประชาชนย่อมมีสองทางเลือกนั่นคือแก้ไขปรับปรุงไม่ให้ร่างกฎหมายนั้นมีสภาพเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน หรือถอนร่างกฎหมายนั้นออกจากการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ในส่วนของการพิจารณาร่างกฎหมายภายหลังจากผ่านการตรวจสอบเงื่อนไขเรื่องการเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่นั้น จะถูกพิจารณาในสามวาระและมีกระบวนการดังที่ได้อธิบายไว้แล้วในส่วนของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 และ 2550 ซึ่งปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรา 133 – 147 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อที่ 109 – 137 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อที่ 133 – 155

ผู้เขียนต้องขอเสนอไว้ ณ ที่นี้ว่า มีกระบวนการสำคัญกระบวนการหนึ่งที่สำคัญหายไปภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กล่าวคือ หากย้อนไปพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 163 ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 จะพบว่ามีการกำหนดให้ผู้แทนของประชาชนซึ่งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เข้าไปชี้แจงถึงหลักการของร่างพระราชบัญญัติ และในขณะเดียวกันเมื่อจะต้องจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน คณะกรรมการจะต้องถูกจัดขึ้นในรูปของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ และในคณะกรรมการนั้นจะต้องประกอบไปด้วยประชาชนซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ซึ่งถือเป็นแนวคิดที่มีความก้าวหน้าเป็นอย่างยิ่ง แต่กระบวนการให้ผู้แทนของประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการอภิปรายและชี้แจงต่อรัฐสภาและมีส่วนร่วมในชั้นกรรมการนั้นได้หายไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม トラบไตที่ยังไม่มีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ในทางปฏิบัติแล้วผู้แทนของประชาชนจะยังคงมีสิทธิที่จะเข้าไปชี้แจงถึงหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมถึงยังคงมีที่

นั่งในคณะกรรมการวิสามัญที่ตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน²³⁸ ซึ่งลักษณะเช่นนี้ทำให้สิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาของรัฐสภาดังกล่าวมีความไม่มั่นคงเป็นอย่างยิ่ง

2) หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

พ.ศ. 2556

เนื่องจากภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นยังไม่ได้มีการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนมาใช้เป็นการเฉพาะ ในระยะแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ผู้เขียนจึงเห็นว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเสนอพระราชบัญญัติไว้ในสองหัวข้อสำคัญ หัวข้อแรกคือกระบวนการใช้สิทธิและการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และในอีกหัวข้อหนึ่งคือการกำหนดบทลงโทษ โดยสามารถแยกพิจารณาโดยสรุปได้ ดังนี้

2.1) กระบวนการใช้สิทธิและเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น ภายใต้พื้นฐานของหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กระบวนการใช้สิทธิและเข้าชื่อเสนอกฎหมายประกอบด้วยการจัดทำร่างกฎหมายในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ ตามที่กำหนดในมาตรา 5 และ 8 โดยประชาชนจะต้องจัดทำร่างกฎหมายพร้อมกับเอกสารต่างๆ ได้แก่ บันทึกลีขานแห่งร่างพระราชบัญญัติ, บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกวิเคราะห์สรุปลักษณะสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างกฎหมายที่ประชาชนได้จัดทำขึ้นนั้นจะต้องเข้าสู่กระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 โดยผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายจำนวน 20 คนจะต้องทำหนังสือแจ้งต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้ทราบถึงความประสงค์ในการริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยนอกจากจะต้องแนบรายชื่อของผู้ริเริ่มทั้ง 20 คน พร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือหลักฐานอื่นใดของทาง

²³⁸ โปรดดู ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อที่ 119 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อที่ 82

ราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายซึ่งสามารถแสดงตนได้ และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้นั้นกำกับอยู่แล้ว ยังต้องแนบเอกสารเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่กล่าวไว้ข้างต้นมาพร้อมกันด้วย

ในขั้นตอนการริเริ่มเสนอกฎหมายตามมาตรา 6 นี้ ผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายสามารถร้องขอไปยังหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจเกี่ยวข้อง เพื่อให้ดำเนินการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชนได้ ก่อนที่จะมีการแจ้งประธานรัฐสภาให้ทราบถึงการริเริ่มกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายอาจขอรับทุนสนับสนุนค่าใช้จ่ายในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหมดจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองก็ได้

ทั้งนี้ ร่างกฎหมายที่แจ้งไปยังประธานรัฐสภาตามที่กล่าวมานี้จะต้องมีเนื้อหาในลักษณะที่สอดคล้องหรือแสดงให้เห็นว่าเป็นร่างกฎหมายที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวดที่ 3 และ 5 ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากประธานรัฐสภาเห็นว่าร่างดังกล่าวมีลักษณะที่ไม่สอดคล้อง สามารถแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ริเริ่มทราบได้ภายในระยะเวลา 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่ง พร้อมทั้งส่งร่างนั้นคืนแก่ผู้ริเริ่ม โดยก่อนระยะเวลาที่จะเปิดให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น ผู้ริเริ่มสามารถที่จะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติตามที่แจ้งไว้แก่ประธานรัฐสภาก็ได้ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานรัฐสภาพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติและบันทึกประกอบที่แก้ไขขึ้นใหม่

ภายใต้บทบัญญัติในมาตรา 7 หลังจากที่กลุ่มผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายได้ทำการแจ้งไปยังประธานรัฐสภาเพื่อให้ทราบถึงความต้องการในการริเริ่มเสนอกฎหมายแล้ว กลุ่มผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายสามารถเริ่มรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนได้ กลุ่มผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายจะเป็นผู้ดำเนินการในการรวบรวมรายชื่อทั้งหมด โดยในเอกสารสำหรับการลงชื่อเพื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น จะต้องปรากฏข้อความที่แสดงให้ผู้ร่วมเข้าชื่อได้เห็นอย่างชัดเจนว่าเป็นการลงชื่อเพื่อสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฉบับใด ในขณะที่เดียวกันต้องระบุให้ชัดเจนว่าสามารถตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติได้ ณ ที่ใด การลงชื่อเพื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น จำเป็นที่จะต้องระบุชื่อตัวและชื่อสกุล พร้อมทั้งหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้มาลงชื่อ ทั้งนี้ ในการร่วมลงชื่อเสนอกฎหมายนั้น ผู้ประสงค์จะลงชื่อต้องแนบเอกสารแสดงตนซึ่งออกโดยทางราชการที่มีรูปถ่ายและเลขบัตรประจำตัวประชาชนของผู้นั้นปรากฏอยู่ด้วย

จากนั้น ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 9 และ 10 ภายหลังจากที่ผู้เริ่มก่อการสามารถรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้สนับสนุนได้ไม่ต่ำกว่า 10,000 รายชื่อแล้ว ผู้เริ่มก่อการจะต้องยื่นคำร้องขอเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา พร้อมแนบเอกสารเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ประสงค์จะเสนอ เอกสารการลงลายมือชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และรายชื่อของผู้แทนซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่เกินหกสิบคนตามที่ผู้เริ่มก่อการกำหนด ประธานรัฐสภามีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารทั้งหมดภายในระยะเวลา 15 วัน หากปรากฏว่าลายมือชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีไม่ถึง 10,000 คน หรือมีเอกสารไม่ถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้ประธานรัฐสภาแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้เริ่มก่อการเพื่อดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง จากนั้น เมื่อได้มีการแก้ไขแล้วประธานรัฐสภาจะประกาศรายชื่อทั้งหมดทางสื่อสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และจัดเอกสารให้ประชาชนตรวจสอบรายชื่อ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงมีหนังสือแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อด้วย ทั้งนี้ ผู้ที่รายชื่อของตนปรากฏอยู่โดยตนไม่ได้เป็นผู้ลงชื่อด้วยตนเองนั้นสามารถคัดค้านรายชื่อของตนต่อบุคคลตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ เพื่อให้ถอนชื่อของตนออกจากบัญชีรายชื่อ

ภายใต้บทบัญญัติในมาตรา 11 ได้กำหนดให้ภายหลังจากที่หมดระยะเวลาการคัดค้านรายชื่อแล้ว ปรากฏว่ามีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ถึง 10,000 คน ประธานรัฐสภาจะต้องแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้เริ่มก่อการให้ดำเนินการรวบรวมรายชื่ออีกครั้งเพื่อรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดภายในระยะเวลา 90 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา และหากไม่สามารถรวบรวมรายชื่อให้ครบถ้วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องและคืนเอกสารทั้งหมดแก่ผู้เริ่มก่อการ แต่ถ้าปรากฏว่าลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายนั้นมีครบถ้วนตามที่กำหนด ก็ให้ประธานรัฐสภานำร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

2.2) การกำหนดบทลงโทษ

ในส่วนของบทกำหนดโทษนั้น เช่นเดียวกับที่ได้กล่าวไปแล้วภายใต้หัวข้อการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

2550 มาตรา 13 และ 14 ของพระราชบัญญัติฯ ได้มีการกำหนดโทษซึ่งมีอัตราโทษทั้งปรับและจำคุกให้แก่ผู้ที่กระทำการซึ่งถือเป็นการผิดตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ได้แก่ ผู้ที่ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งริเริ่มเข้าชื่อ ร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, ผู้ที่หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคามเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นความผิดฐานหนึ่ง และความผิดอีกฐานหนึ่งคือ ผู้ที่ลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเช่นว่านั้น เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญที่แท้จริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กล่าวโดยสรุปแล้ว กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทยนั้นเป็นกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ โดยในภายหลังแล้วสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นของประชาชนชาวไทยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งต้องร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่จะต้องมีเนื้อหาสอดคล้องกับเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้ กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนแทบทั้งหมดมีลักษณะที่เหมือนกันกับการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยหน่วยงานของรัฐ ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอจะถูกตรวจสอบทั้งในเรื่องของความถูกต้องเชิงรูปแบบ และความถูกต้องในเชิงเนื้อหา

ในช่วงปี พ.ศ. 2540 นั้น กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนได้รับความช่วยเหลือจากรัฐตรงที่ หน่วยงานของรัฐคือคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้จัดให้มีการรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอกฎหมายได้เมื่อประชาชนร้องขอ อย่างไรก็ตาม กระบวนการเช่นนี้หายไปเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย 2556 ซึ่งกำหนดให้ประชาชนผู้ประสงค์จะเริ่มก่อการเสนอกฎหมายต้องเป็นผู้รวบรวมรายชื่อเองทั้งหมด ทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 และรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ได้มีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเช่น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เข้ามาทำหน้าที่ในการร่างกฎหมายให้กับประชาชนหากร้องขอ, กำหนดให้ประชาชนสามารถร้องขอเงินสนับสนุนในการดำเนินการต่างๆจากกองทุนพัฒนาการเมือง

ภาคพลเมือง และกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนในการพิจารณาร่างกฎหมายได้ทั้งในเรื่องของการชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายต่อสภา และเข้าไปเป็นคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ ซึ่งลักษณะเหล่านี้ทำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนและร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นแตกต่างจากที่เสนอและจัดทำโดยหน่วยงานอื่นของรัฐ

ลักษณะที่กล่าวมาข้างต้นนั้นคือเงื่อนไขพิเศษของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งพึงปรากฏขึ้นในปี พ.ศ. 2550 และมีแนวโน้มที่อาจจะหายไปได้ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้มีการกำหนดสิทธิของประชาชนในการเข้าไปชี้แจงร่างกฎหมายที่ตนเสนอ และสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานของคณะกรรมการเหมือนเช่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 อย่างไรก็ตาม ข้อความที่กล่าวมาข้างต้นนั้นยังเป็นเพียงข้อกังวลหรือแนวโน้มที่อาจเกิดขึ้นได้ เนื่องจากยังไม่มี การประกาศแก้ไขข้อบังคับของสภาทั้งสองสภารวมถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกา กำหนดรายละเอียดของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน และได้ทำการรับรองสิทธิดังที่กล่าวมาแล้วไว้ในกฎหมาย

4.3 วัฒนธรรมทางการเมืองไทย

ในการศึกษาถึงวัฒนธรรมทางการเมืองไทยของประเทศไทยนั้น ผู้เขียนมีความประสงค์ที่จะ นำเสนอประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศไทยโดยสังเขปเสียก่อน จากนั้นจึงจะกล่าวถึง วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศไทยในแต่ละยุคสมัย ทั้งนี้ เนื่องจากการศึกษาประวัติศาสตร์ทาง การเมืองนั้นย่อมเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยทำให้การศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศไทยนั้นเป็นไปได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น จากนั้นจึงจะเป็นการศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองไทยเป็นลำดับ ต่อไป

4.3.1 ประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศไทยโดยสังเขป

ประเทศไทย (Thailand) หรือชื่อเดิม สยาม (Siam) เป็นประเทศที่มีพัฒนาการทาง ประวัติศาสตร์มาอย่างยาวนาน มีความเกี่ยวเนื่องกับอาณาจักรโบราณหลายอาณาจักรซึ่งเคยยิ่งใหญ่ อยู่ในภูมิภาคที่เป็นที่ตั้งของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งยุคนี้ถือเป็นยุคโบราณของการเมืองการ ปกครองในประเทศไทย

ประเทศไทยในฐานะรัฐสมัยใหม่ซึ่งมีการสร้างจิตสำนึกของความเป็นชาตินั้นเริ่มก่อตัวขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 3 จนถึงรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และลงหลักปักฐานอย่างมั่นคงภายใต้การปกครองของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระมหากษัตริย์รัชกาลที่ 6 แห่งราชวงศ์จักรี ซึ่งได้ดำเนินนโยบายทางการเมืองที่ปลูกฝังสำนึกของความเป็นชาติ (Idea of Nation) ลงไปในสังคมไทย ควบคู่ไปกับการให้การยอมรับสถาบันหลักของประเทศนั้นคือ ศาสนาและสถาบันพระมหากษัตริย์²³⁹ หลังจากช่วงเวลาดังกล่าวผ่านพ้นไประยะหนึ่ง ประเทศไทยก็ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทยนั้น ผู้เขียนจึงจะขอเสนอประวัติศาสตร์ทางการเมืองโดยแบ่งออกเป็นสองยุคสำคัญ ได้แก่ ประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทยในยุคโบราณคือในสมัยสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา และประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทยในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งเป็นช่วงของการปฏิรูปการเมืองและการเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ จนในท้ายที่สุดแล้วนำไปสู่การปฏิรูปการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย

4.3.1.1 ประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทยสมัยสุโขทัย-กรุงศรีอยุธยา

ประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทยสมัยสุโขทัย-กรุงศรีอยุธยานั้น จัดเป็นประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศไทยในยุคโบราณ นั่นคือประวัติศาสตร์ทางการเมืองก่อนที่จะมีการสร้างจิตสำนึกในความเป็นชาติ ซึ่งทำให้ไทยก่อตัวขึ้นในฐานะรัฐสมัยใหม่ โดยเราอาจสามารถอธิบายโดยแบ่งช่วงประวัติศาสตร์ออกเป็นสองส่วนได้ ดังนี้

1. ประวัติศาสตร์ทางการเมืองในสมัยสุโขทัย – แม้จะมีข้อโต้แย้งหลายประการเกี่ยวกับดินแดนแห่งแรกหรืออาณาจักรแห่งแรกที่ภายหลังก่อตัวขึ้นเป็นประเทศไทย แต่ภายใต้ประวัติศาสตร์กระแสหลักที่ได้รับการยอมรับกันอย่างกว้างขวางนั้น สุโขทัยได้รับการยอมรับเป็นอาณาจักรแห่งแรกของประเทศไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้²⁴⁰

²³⁹ Eiji Murashima, "The Origin of Modern Official State Ideology in Thailand," *Journal of Southeast Asian Studies* 19, No. 1(1988). pp. 80-81

²⁴⁰ ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า. 16

รูปแบบการปกครองในสมัยสุโขทัยในลักษณะดั้งเดิมนั้นถูกเรียกว่าการปกครองแบบบิดาปกครองบุตร (พ่อปกครองลูก) เป็นระบบที่มองว่าการปกครองอาณาจักรนั้นเปรียบเสมือนการปกครองครอบครัวใหญ่ กษัตริย์ในฐานะหัวหน้าครอบครัวจะถูกเรียกว่า “พ่อขุน” ซึ่งจะปกครองประชาชนเหมือนลูกของตนด้วยความเมตตาและเป็นธรรม ลักษณะเช่นนี้ทำให้ผู้ปกครองซึ่งมีอำนาจสูงสุดได้แก่พ่อขุนนั้นมีความใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างยิ่ง ทั้งในเรื่องของความรู้สึกและการปฏิบัติตน²⁴¹

รูปแบบการปกครองที่กล่าวมาข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงประการหนึ่งว่า แรกเริ่มเดิมทีสุโขทัยเป็นอาณาจักรขนาดเล็ก ที่การจัดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองยังอยู่ในลักษณะที่ใกล้ชิดกัน ทำให้การปกครองที่ไม่ได้เน้นการจัดลำดับชั้นทางอำนาจเช่นพ่อปกครองลูกนั้นยังคงสามารถควบคุมสังคมให้มีความสงบเรียบร้อยได้ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่อาณาจักรสุโขทัยขยายใหญ่ขึ้น ทั้งเนื่องมาจากการทำสงครามกับศัตรู และการผูกมิตรกับประเทศเพื่อนบ้าน การปกครองแบบพ่อปกครองลูกนั้นจึงไม่สามารถใช้ในการปกครองอาณาจักรได้ อาณาจักรขนาดใหญ่จำเป็นต้องใช้เงินตราและกำลังแรงงานในการปกครอง ณ จุดนี้จึงเชื่อได้ว่าการปกครองในแบบพ่อปกครองลูกได้ค่อยถูกเปลี่ยนให้กลายเป็นการปกครองที่สามารถยืนยันทันฐานอำนาจของผู้ปกครองได้อย่างชัดเจน และมีการจัดลำดับชั้นความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในอาณาจักรให้ลดหลั่นลงมาตามอำนาจที่มี รูปแบบการปกครองต่อมาของสุโขทัยจึงได้แก่การปกครองแบบ “ธรรมราชา”²⁴²

“ธรรมราชา” เป็นการนำเอาหลักธรรมคำสอนทางศาสนาพุทธมาใช้ในการปกครองประเทศ กล่าวคือ กษัตริย์ที่ตึ้นนนอกจากจะเป็นผู้ยิ่งใหญ่ในอำนาจทางการเมืองการปกครองแล้ว ยังต้องเป็นผู้ที่ทรงไว้ซึ่งหลักธรรมคำสอนในพระพุทธศาสนา เช่น ทศพิธราชธรรม จักรวรรดิวัตร และราชจรรยาวัตร โดยถือว่ากษัตริย์ที่ปกครองภายใต้หลักธรรมนี้จะเป็นผู้ที่ใช้และครองอำนาจโดยธรรม การปกครองแบบธรรมราชานั้นได้รับอิทธิพลมาจากศาสนาพุทธหินยานลัทธิลังกาวงศ์ ซึ่งเป็นศาสนาที่มีอิทธิพลเป็นอย่างยิ่งต่อวิถีชีวิตของประชาชนในอาณาจักรสุโขทัยและอาณาจักรรายรอบ

²⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17

²⁴² เรื่องเดียวกัน.

ทำให้การปกครองภายใต้ธรรมราชานั้นสามารถสร้างความไว้วางใจจากประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองของกษัตริย์แห่งสุโขทัยได้อย่างไม่ยากเย็น²⁴³

2. ประวัติศาสตร์ทางการเมืองในสมัยอยุธยาและกรุงธนบุรี – อยุธยานั้น

ถูกยอมรับให้เป็นราชธานีแห่งที่สองของประเทศไทยภายใต้ประวัติศาสตร์กระแสหลัก และได้รวบรวมอาณาจักรสุโขทัยเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของอยุธยาภายใต้ความพยายามที่จะสร้างอยุธยาให้กลายเป็นจักรวรรดิที่ยิ่งใหญ่และมั่นคง

ระบบการเมืองในช่วงต้นของอยุธยานั้นแทบจะมีความคล้ายคลึงกับระบบธรรมราชาของสุโขทัย อย่างไรก็ตาม ระบบการเมืองของอยุธยานั้นถูกปฏิรูปในสมัยการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ซึ่งได้ทำการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองปกครองและโครงสร้างทางสังคมของอาณาจักรอยุธยาทั้งหมด ภายใต้เหตุผลหนึ่งความต้องการกำลังคนมาใช้ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงจัดโครงสร้างทางการเมืองให้มีความซับซ้อนและมั่นคงขึ้นด้วยเหตุแห่งภาระงานที่มากขึ้นและเนื่องด้วยขนาดของอาณาจักรนั้นขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง²⁴⁴ โดยหากศึกษาเฉพาะโครงสร้างทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรมทางการเมืองไทยของประเทศไทยในปัจจุบันแล้วอาจพิจารณาได้ดังนี้

- **สถาบันพระมหากษัตริย์** สถาบันพระมหากษัตริย์และการปกครองโดยกษัตริย์นั้นถือเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญที่สุดในสมัยอยุธยา ซึ่งด้วยเหตุที่อยุธยานั้นเป็นอาณาจักรที่มีขนาดใหญ่ จำเป็นต้องบริหารงานด้วยความเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและรวดเร็ว การรวมอำนาจไว้ที่สถาบันสูงสุดอย่างเป็นปึกแผ่นจึงเป็นสิ่งจำเป็น

การปกครองโดยกษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้นได้รับความชอบธรรมอยู่บนฐานของแนวคิดสองประการ **ประการแรก** ระบบกษัตริย์สมัยอยุธยานั้นถูกสร้างให้เป็นระบบของผู้ปกครองที่เปรียบเสมือนเทพเจ้าโดยอาศัยทฤษฎีเทวราชาเป็นฐานรองรับ ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่กล่าวว่ากษัตริย์โดยแท้จริงแล้วคือร่างอวตารของเทพเจ้าซึ่งลงมาดูแลมนุษย์ในเบื้องล่าง ชาว

²⁴³ สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย หน่วยที่ 1 - 7 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553), หน้า. 2-34

²⁴⁴ ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า. 28-29

อยุธยารับเอาแนวคิดนี้มาจากอิทธิพลของศาสนาพราหมณ์ซึ่งเผยแพร่มาจากเฉลยศึกชาวขแมร แนวคิดเช่นนี้มีความแตกต่างจากหลักเทวสิทธิ์ของกษัตริย์ที่ใช้ในตะวันตกอยู่ประการหนึ่ง นั่นคือเทวสิทธิ์นั้นกำหนดให้กษัตริย์เป็นผู้รับมอบอำนาจมาจากพระเจ้า ในขณะที่เทวราชาคือร่างอวตารของพระเจ้า กษัตริย์จึงเปรียบเสมือนเทวภาพของพระเจ้าบนโลกมนุษย์²⁴⁵

แนวคิด**ประการที่สอง**ที่เป็นรากฐานของความชอบธรรมแห่งอำนาจให้แก่สถาบันกษัตริย์ ได้แก่แนวคิดธรรมราชาที่สืบทอดมาตั้งแต่อาณาจักรสุโขทัย กล่าวคือแนวคิดธรรมราชานั้นเข้ามาควบคุมการปฏิบัติตนและการใช้อำนาจของกษัตริย์ในทางข้อเท็จจริง หลักธรรมต่างๆในทางพุทธศาสนาที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งทศพิธราชธรรม จักรวรรดิวัตร และราชจรรยา นวัตร ล้วนประกอบไปด้วยข้อบังคับทางศีลธรรมซึ่งถูกสร้างขึ้นเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของกษัตริย์ให้เป็นไปเพื่อความสงบร่มเย็นของสังคม ดังนั้น เมื่อมีการนำเอาพิธีกรรมทางศาสนาพราหมณ์ตามแบบเทวราชา มารวมเข้ากับหลักธรรมราชาที่นำเสนอพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้เคร่งครัดศีลธรรมในทางพุทธศาสนาแล้ว สถาบันพระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงกลายเป็นสถาบันที่มั่นคง และได้รับการยอมรับจากผู้อยู่ใต้ปกครองอย่างถึงที่สุด²⁴⁶

- **ระบบศักดินา**²⁴⁷ ระบบศักดินานั้นโดยดั้งเดิมแล้วเป็นธรรมเนียมโบราณในการจัดสรรที่ดินให้กับคนในสังคมโดยการแบ่งแยกขนาดที่ดินที่จะได้รับตามชนชั้น ผู้ที่มีฐานะทางสังคมสูงกว่าย่อมได้รับที่ดินมากกว่าผู้ที่มีชนชั้นทางสังคมต่ำกว่าตน เดิมทีธรรมเนียมเช่นนี้มุ่งหวังผลทางเศรษฐกิจในการกระจายการถือครองที่ดินเป็นหลักทำไม่ได้มีผลใดๆในทางการเมืองมากนัก

อย่างไรก็ตาม ระบบศักดินาในช่วงระยะเวลาหลังโดยเฉพาะภายหลังจากการปฏิรูปการปกครองโดยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้เปลี่ยนแปลงจากระบบที่มุ่งหวังประโยชน์ในทางเศรษฐกิจคือการได้รับที่ดินทำกินอย่างแท้จริง กลายมาเป็นระบบที่ถูกใช้เพื่อผลทางการเมืองในการแบ่งแยกชนชั้นของคนในสังคม กล่าวคือ ชนชั้นของคนในสังคมนั้นถูกแบ่งแยกตาม

²⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35-37

²⁴⁶ เรื่องเดียวกัน.

²⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 45

ศักดิ์นาที่ได้รับ จำนวนที่นาที่ถือครองนั้นไม่ใช่จำนวนที่ถือครองตามความเป็นจริง แต่เป็นการมอบให้เสมือนยศอย่างหนึ่ง เช่น การกำหนดให้กรมพระราชวังบวรสถานมงคลของวังหน้านั้นเป็นตำแหน่งที่มีศักดิ์นา 100,000 ไร่, เจ้าพระยามหาเสนาบดีกระทรวงกลาโหมมีศักดิ์นา 10,000 ไร่ ในขณะที่ทาสวณิก หรือยากผู้มีฐานะที่ต่ำต้อยที่สุดในสังคมเองยังมีศักดิ์นาจำนวน 5 ไร่

ลักษณะที่ศักดิ์นาเป็นเพียงตัวชี้วัดตำแหน่งทางสังคมนั้น ทำให้เห็นว่าสภาพการเมืองการปกครองในสมัยอยุธยาเป็นสังคมที่แบ่งแยกชนชั้นระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองอย่างชัดเจน ระบบศักดิ์นาไม่เพียงแต่เป็นตัวกำหนดให้คนในสังคมมองเห็นถึงความแตกต่างระหว่างชนชั้นของกันและกันเท่านั้น ยังเป็นระบบที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อการจัดสรรประโยชน์พิเศษบางประการให้กับผู้มีศักดิ์นาสูงต่ำแตกต่างกันไป เช่น ผู้ที่มีศักดิ์นาดั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไปไม่จำเป็นต้องขึ้นศาลด้วยตนเอง สามารถแต่งตั้งนายไปดำเนินการแทนตนได้ รวมถึงมีการใช้ศักดิ์นาเป็นเครื่องมือในการควบคุมไพร่พล ซึ่งอำนาจในการควบคุมชนชั้นไพร่และทาสซึ่งจัดเป็นชนกลุ่มใหญ่ในสังคมนี้อีกเป็นการตอกย้ำการแบ่งแยกชนชั้นทางสังคมอย่างชัดเจน

- **ระบบไพร่**²⁴⁸ ระบบไพร่ในสมัยอยุธยาคือการจัดการทรัพยากรบุคคลในอาณาจักรเพื่อสนองต่อความต้องการกำลังคนทั้งในภาคการผลิตและการสงคราม เป็น การกำหนดให้ชายฉกรรจ์สูงตั้งแต่สองศอกขึ้นไปวัดจากบ่าลงมาจะต้องขึ้นทะเบียนสังกัดหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง โดยแบ่งไพร่ได้เป็นสองประเภท ได้แก่ ไพร่หลวงซึ่งสังกัดกษัตริย์และกรมจตุสดมภ์ ทั้ง 4 และไพร่สมซึ่งจะถูกส่งไปรับใช้เชื้อพระวงศ์และขุนนาง การทำงานให้มูลนายหรือผู้ที่ตนสังกัดอยู่นั้นจะใช้ระบบเดือนเว้นเดือน หรืออาจส่งสิ่งทดแทนเป็นเงินหรือของมีค่าก็ได้

ระบบไพร่เป็นระบบที่ดีตราบุคคลซึ่งมีฐานะต่ำกว่าขุนนางลงมา มีเพียงลูกขุนนางและภิกษุสงฆ์เท่านั้นที่ไม่จำเป็นต้องถูกขึ้นทะเบียน ตลอดระยะเวลาการทำงานของไพร่และการสังกัดมูลนายนั้น ไพร่จะต้องดำรงชีวิตอยู่ด้วยความปราณีจากมูลนาย ต้องทำงานให้มูลนายเปล่าๆโดยไม่ได้รับสิ่งตอบแทนใดๆ ระบบไพร่ที่ถูกใช้เป็นการจัดตั้งกำลังคนในยามสงคราม และช่วยในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจตลอดจนโครงการขนาดใหญ่ของอาณาจักรที่

²⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46-47

จำเป็นต้องใช้คนเป็นจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกันก็ถูกใช้ในฐานะเครื่องมือที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบกษัตริย์ผ่านการสร้างกลไกในการดึงกำลังคนเข้าสู่ส่วนกลาง

ในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองในสังคม ระบบไพร่ก่อกำเนิดการแบ่งแยกชนชั้นในการปกครองอย่างชัดเจน ประชาชนส่วนใหญ่ในอาณาจักรอยุธยาถูกบังคับให้มุ่งความสนใจของตนไปที่การหาเลี้ยงชีพ และการปรับตัวให้เข้ามุลนายที่ตนสังกัด ทักษะเช่นนี้ทำให้ไพร่ถูกมองว่าเป็นประชาชนชั้นล่างของสังคมซึ่งมีฐานะเป็นเพียงปัจจัยการผลิตเท่านั้น²⁴⁹

อาจกล่าวได้ว่า ลักษณะการเมืองการปกครองในสังคมสมัยกรุงศรีอยุธยา นั้น เป็นสังคมที่บทบาทหน้าที่ในการปกครองตกอยู่ที่กษัตริย์เทวราชาผู้มีอำนาจเด็ดขาด ถัดลงมาคือบรรดาขุนนางและเจ้าขุนมูลนายต่างๆ ส่วนประชาชนทั่วไปที่ตกอยู่ภายใต้สถานะความเป็นไพร่นั้นถูกกีดกันออกจากระบบการเมืองอย่างชัดเจน และถูกกดขี่ทางด้านแรงงานในฐานะปัจจัยการผลิตที่จะต้องทำงานเพื่อสนองความต้องการของขุนนางและมูลนายเป็นหลัก ในขณะเดียวกัน การอธิบายความชอบธรรมในเรื่องอำนาจของผู้ปกครองผ่านแนวคิดเทวราชา ควบคู่ไปกับหลักธรรมคำสอนของศาสนาพุทธทั้งในส่วนของธรรมราชาและคำสอนเรื่องบาปบุญนั้น ทำให้ประชาชนทั้งหลายในอาณาจักรอยุธยาต่างยอมรับในสภาพความเป็นอยู่ของตน และยอมรับการถูกกดขี่ในฐานะไพร่และทาส เนื่องจากความเชื่อว่าการจะได้เป็นเจ้าขุนมูลนายนั้นเกิดจากการสั่งสมบุญบารมีในชาติปางก่อน เมื่อชาตินี้ไม่สามารถทำให้ตนเป็นอยู่สุขสบายได้ก็ควรปล่อยวางและทำบุญทำทานตามความเชื่อศาสนา

ลักษณะการปกครองเช่นนี้สืบต่อมาแม้กรุงศรีอยุธยาจะสูญสิ้นไป และมีการย้ายอาณาจักรไปอยู่ยังกรุงธนบุรี นั้นทำให้ลักษณะการเมืองการปกครองของกรุงธนบุรีที่จัดได้ว่าอยู่ในยุคสงครามยังไม่มีสิ่งที่โดดเด่นจนต้องถูกนำมาพิจารณาเป็นพิเศษแต่ประการใด

4.3.1.2 ประวัติศาสตร์ทางการเมืองในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ประมาณปี พ.ศ. 2310 กรุงศรีอยุธยาซึ่งเป็นอาณาจักรใหญ่ในดินแดนที่ต่อมากลายเป็นประเทศไทยนั้นได้ล่มสลายลงจากการโจมตีของศัตรู ดินแดนทั้งหมดของอยุธยาถูกยึดครอง

²⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50

และปกครองโดยกษัตริย์ชาวพม่า จนกระทั่งมีบุรุษผู้หนึ่งได้ทำการปลดปล่อยคนไทยจากการปกครองของพม่า และขึ้นเป็นกษัตริย์แห่งกรุงธนบุรีในชื่อ “สมเด็จพระเจ้าตากสิน” ซึ่งทรงครองราชย์ในฐานะพระมหากษัตริย์แห่งกรุงธนบุรีเพียง 15 ปี (พ.ศ. 2310 – 2325) โดยอาจเรียกได้ว่าเป็นยุคเปลี่ยนผ่านจากกรุงศรีอยุธยาไปสู่ยุคของกรุงรัตนโกสินทร์

ในปี พ.ศ. 2325 เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองของสมเด็จพระเจ้าตากสิน เกิดการจลาจลและการกบฏขึ้นจนทำให้ขุนศึกคนหนึ่งของพระเจ้าตากสินได้แก่สมเด็จพระยามหากษัตริย์ศึก จำต้องดำเนินการปราบปราม ในช่วงเวลาเดียวกันได้มีการประหารชีวิตสมเด็จพระเจ้าตากสินเนื่องด้วยเหตุแห่งการป่วยทางจิต จนในท้ายที่สุดแล้วสมเด็จพระยามหากษัตริย์ศึกได้ขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์แรกแห่งราชวงศ์จักรี ทรงฉลองพระนาม “สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช²⁵⁰” อันเป็นการเริ่มต้นยุคสมัยของกรุงรัตนโกสินทร์ และมีการย้ายราชธานีมายังกรุงเทพมหานครฯ

ในช่วงต้นของกรุงรัตนโกสินทร์นั้นอาจเรียกได้ว่าเป็นการถอดเอารูปแบบการเมืองการปกครองจากกรุงศรีอยุธยามาใช้ทั้งหมด การปกครองในลักษณะเทวราชายังคงอยู่ควบคู่ไปกับระบบไพร่และระบบศักดินา อย่างไรก็ตาม เราไม่อาจกล่าวได้อย่างเต็มปากว่าการปกครองในช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์นั้นเป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ด้วยเหตุปัจจัยสองประการ **ประการแรก** ในการก่อตั้งกรุงรัตนโกสินทร์และจัดระบบการปกครองนั้น สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงเลือกที่จะนำเอารูปแบบการปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยามาใช้ นั่นทำให้โดยเนื้อแท้แล้วอำนาจในทางการเมืองและการตัดสินใจต่าง ๆ ล้วนกระจายอยู่ในมือขุนนางผู้มีอำนาจ เมืองหลวงของอาณาจักรดังเช่นกรุงเทพมหานครแทบที่จะไม่มีอำนาจใดๆ ในการควบคุมเมืองเล็กเมืองน้อยต่างๆ

²⁵⁰ พระนาม “สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก” เป็นพระนามที่ สมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3) โปรดให้ออกพระนาม ตามนามของพระพุทธรูปที่ทรงสร้างอุทิศถวาย และพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) ได้เพิ่มพระปรมาภิไธยแก่สมเด็จพระบรมอัยกาธิราชจากรีกลงในพระสุพรรณบัฏว่า “พระบาทสมเด็จพระปรโมรราชามาหากิจภิรมนารถ นเรศวราชวิวัฒนวงศ์ ปฐมพงศาธิราชรามาธิบดีนทร์ สยามพิชิตินทรโรดม บรมนารถบพิตร พระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก” โดยพระนามเดิมของสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช คือ “สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 4” ทั้งนี้ ผู้ที่สนใจสามารถศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, การเมืองการปกครองไทย : หลายมิติ, พิมพ์ครั้งที่ 3, บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2553), หน้า. 15

ที่รวมกันเป็นราชอาณาจักร เมืองเหล่านั้นล้วนปกครองโดยผู้ปกครองที่มีการกำหนดนโยบายเป็นเอกเทศแยกจากเมืองหลวง โดยจะส่งเครื่องบรรณาการมายังเมืองหลวงเพื่อแลกกับการคุ้มครอง²⁵¹ ดังนั้น ณ จุดนี้จะเห็นได้ว่าอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยแท้จริงนั้นถูกสงวนไว้เฉพาะในราชธานีเท่านั้น

ประการที่สอง²⁵²ที่ทำให้การปกครองในช่วงดังกล่าวไม่ใช่ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นั่นคือโดยแท้จริงแล้วอำนาจในการควบคุมเมืองหลวงในช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์นั้นแทบจะไม่ได้อยู่ในมือของพระมหากษัตริย์เลย กล่าวคือ ภายหลังจากสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยกษัตริย์รัชกาลที่ 2 แห่งราชวงศ์จักรีแล้ว อำนาจในการเมืองของประเทศตกอยู่ภายใต้การควบคุมของขุนนางในตระกูลขุนนาค ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนให้พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 และพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ขึ้นครองราชย์

บุคคลในตระกูลขุนนาคได้เข้ามาควบคุมระบบเศรษฐกิจของอาณาจักรสยาม (เริ่มเรียกชื่ออย่างเป็นทางการในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว) ทั้งในตำแหน่งของเสนาบดีคลัง และเสนาบดีกลาโหม นั่นทำให้ตระกูลขุนนาคแทบจะเป็นตระกูลที่ผูกขาดอำนาจทางการเมืองในนครหลวงไว้ทั้งหมด อำนาจของตระกูลขุนนาคเฟื่องฟูสูงสุดหลังการสวรรคตของรัชกาลที่ 4 และเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ซึ่งยังทรงพระเยาว์ได้ขึ้นครองราชย์โดยมีเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) เข้ามาทำหน้าที่ในฐานะของผู้สำเร็จราชการ อำนาจที่อยู่ในมือของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ รวมถึงคนในตระกูลขุนนาคนั้นมีมากจนถึงขั้นที่อาจทัดเทียมอำนาจของพระมหากษัตริย์²⁵³ ณ ช่วงเวลานี้อาจเรียกได้ว่าการปกครองของประเทศไทยนั้นอยู่ในรูปแบบของอภิชนาธิปไตย (Bureaucratic State) หรือรัฐราชการ ซึ่งเป็นระบบการปกครองที่อำนาจถูกจัดสรรปันส่วนกันในชนชั้นปกครอง ในขณะที่ประชาชนนั้นไม่ได้รับสิทธิใดๆให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง

²⁵¹ Andrew Harding and Peter Ley Land, The Constitutional System of Thailand : A Contextual Analysis (England: Hart Publishing, 2011). p.5

²⁵² ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า. 80-82

²⁵³ เรื่องเดียวกัน

ทั้งนี้ แนวคิดว่าด้วยรัฐ อำนาจอธิปไตย กฎหมาย (ตามแนวที่ใช้ในปัจจุบัน) และการปฏิรูปการเมืองการปกครองเริ่มเผยแพร่เข้าในอาณาจักรสยามในช่วงปลายรัชสมัยของรัชกาลที่ 3 และมีความเข้มข้นขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 4 อันเนื่องมาจากการเข้ามาของลัทธิล่าอาณานิคม และการที่สยามในเวลานั้นยอมเซ็นสนธิสัญญาเบาว์ริง (Bowring Treaty) ซึ่งลิดรอนอำนาจในทางศาลของสยามเหนือชาวต่างชาติออกไป และกดดันให้สยามจำเป็นต้องพัฒนาระบบกฎหมายและระบบการเมืองของตน

สภาพการณ์ที่บังคับให้ต้องมีการปรับปรุงระบบกฎหมายนั้นส่งผลประการสำคัญเกี่ยวกับแนวคิดอำนาจของพระมหากษัตริย์ กล่าวคือ เดิมทีนั้นระบบกฎหมายของไทยคือระบบกฎหมายที่ถือว่ากฎหมายคือสิ่งซึ่งพระเจ้าตราขึ้น และพรหมณผู้หยั่งรู้ได้ไปอัญเชิญกฎหมายดังกล่าวมาจากกำแพงจักรวาล ในชื่อของคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ ดังนั้น โดยหลักการแล้วกฎหมายจึงไม่ใช่สิ่งซึ่งพระมหากษัตริย์จะทรงไว้ซึ่งอำนาจในการแก้ไข อย่างไรก็ตาม ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 มีการปฏิรูประบบการเมืองโดยความประสงค์ของพระมหากษัตริย์ มีการปรับปรุงตัวบทกฎหมายใหม่ๆเป็นจำนวนมากแล้ว การปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายด้วยในลักษณะที่เป็นการอ้างพระราชอำนาจของกษัตริย์ด้วยตนเองนั้นนั้นย่อมเป็นการ **ถ่ายโอนอำนาจสูงสุดอันเคยแต่ต้องไม่ได้ของพระผู้เป็นเจ้าของ มาอยู่ภายใต้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์**²⁵⁴

ลักษณะเช่นนี้เมื่อนำไปพิจารณาร่วมกับข้อเท็จจริงประการหนึ่ง นั่นคือ ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 สด็จขึ้นครองราชย์ และทรงเสวยอำนาจของพระองค์เองอย่างเต็มที่ภายหลังจากที่อำนาจนั้นตกอยู่ในมือของผู้สำเร็จราชการตระกูลขุนนางมานานหลายปี ทรงรวมอำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายเข้าสู่ส่วนกลาง และกำหนดให้เมืองทั้งหลายที่อยู่ภายใต้อำนาจของพระองค์จะต้องปกครองให้เป็นไปตามนโยบายที่ส่วนกลางกำหนดแล้ว มีการสลาย

²⁵⁴ Andrew Harding and Peter Ley Land, The Constitutional System of Thailand : A Contextual Analysis. p.8

อำนาจท้องถิ่น และรวบรวมอำนาจทั้งหมดมาอยู่ที่ราชบัลลังก์ ในแง่นี้สังคมไทย (สยาม) จึงเข้าสู่ความเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริงในสมัยรัชกาลที่ 5²⁵⁵

การเปลี่ยนผ่านไปสู่สมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นในแง่หนึ่งแม้จะเป็นการลิดรอนอำนาจจากผู้ปกครองซึ่งครองอำนาจของตนในท้องถิ่นต่างๆ และให้อำนาจนั้นเป็นของกษัตริย์ซึ่งจะถูกถ่ายโอนไปยังข้าราชการผู้ทำหน้าที่ในนามของพระองค์ แต่ผลกระทบต่อชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองยังคงเป็นเพียงการย้ายศูนย์กลางในการเจรจาผลประโยชน์จากเดิมที่เจรจากันในท้องถิ่น มาเป็นการเจรจาต่อส่วนกลางโดยตรงเท่านั้น ผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือราษฎรในอาณาจักร (ไพร่และทาส) ซึ่ง ณ เวลานั้น ถูกจำกัดความสามารถในการต่อรองเกี่ยวกับระบบทางการเมืองทุกรูปแบบออกจากวิถีชีวิตของตน เนื่องจากอำนาจถูกรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางแต่เพียงฝ่ายเดียว เมื่อรวมเข้ากับความเชื่อในทางเทวสิทธิแล้ว อำนาจในการปกครองนั้นจึงเป็นสิ่งที่ไม่สามารถต่อรองได้แต่ประการใด

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสยามนั้นไม่ได้เกิดขึ้นในฐานะแนวคิดทางการปกครองเดี่ยวที่ครอบคลุมอย่างเด็ดขาดเหนืออาณาจักรสยาม ในขณะที่ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เฟื่องฟู เชื่อความคิดประชาธิปไตยเริ่มเข้ามาสู่สยามแล้วผ่านการเปิดดินแดนติดต่อกับต่างประเทศ ตัวอย่างที่ดีที่สะท้อนให้เห็นถึงการที่สยามจำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับแนวคิดประชาธิปไตยตะวันตก นั่นคือการปรับเปลี่ยนระบบกฎหมายให้มีความเป็นสากลนิยมมากยิ่งขึ้น เห็นได้จากข้อเขียนของ Andrew Harding ได้นำเสนอไว้ว่า²⁵⁶ “กฎหมายนั้นได้กลายมาเป็นสิ่งซึ่งสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ และไม่ใช่สิ่งที่ไม่สามารถเปลี่ยนรูปแบบได้ดังเช่นกฎหมายแห่งจักรวาล (Cosmologic Law) อันอ้างอิงจากที่มาแห่งกฎหมายตามแนวคิดเทวราชา ซึ่งถูกเขียนลงบนกำแพงจักรวาลด้วยตัวอักษรอันใหญ่โต และถูกค้นพบโดยมนู นับแต่นี้ไป กฎหมายจะถูกเขียนลงในราชกิจจานุเบกษาโดยรัฐบาลด้วยตัวอักษรขนาดปกติทั่วไป”

²⁵⁵ นิธิ เอียวศรีวงศ์, "วัฒนธรรมทางการเมืองไทย," ใน วารสารสถาบันวัฒนธรรมและศิลปะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ปีที่ 12 ฉบับที่ 2 (2) มกราคม - มิถุนายน 2554, (2554), หน้า 54

²⁵⁶ Andrew J. Harding, "The Eclipse of the Astrologers: King Mongkut, His Successors, and the Reformation of Law in Thailand ". p.314

เหตุการณ์สำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการนำพาสยามประเทศไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยนั้นเกิดขึ้นในช่วงปลายของรัชสมัยรัชกาลที่ 5 และสืบต่อมาจนกระทั่งถึงช่วงของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยแรกสุดนั้น ในปี พ.ศ. 2428 บรรดาเชื้อพระวงศ์ซึ่งได้รับการศึกษาจากต่างประเทศพยายามที่จะถวายความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในเรื่องของการปฏิรูปการปกครองให้เป็นไปในระบอบกษัตริย์ที่อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) และให้มีระบบคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ความเห็นชอบของพระมหากษัตริย์ซึ่งข้อเสนอเหล่านี้พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงเห็นด้วย แต่เนื่องจากทรงเห็นว่าประเทศชาติยังไม่มีความพร้อม ทั้งในเรื่องของการศึกษาที่ประชาชนพึงมี และเรื่องความสามารถของบุคคลากร ตลอดจนติดขัดในการเปลี่ยนผ่านขุนนางยุคเก่าไปสู่ขุนนางสมัยใหม่ผู้มีความรู้มากกว่า ดังนั้นพระองค์จึงคิดที่จะทำการปฏิรูประบบการเมือง ส่วนในเรื่องของการเปลี่ยนรูปแบบการปกครองนั้นคงจะมอบให้พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลถัดไปเป็นผู้ดำเนินการ²⁵⁷

อย่างไรก็ตาม ตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 การเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยก็ยังไม่เกิดขึ้น แน่แน่นอนว่าความพยายามที่เห็นได้ชัดเจนชัดที่สุดขอพระองค์ท่านในการจัดสร้างระบบเมืองจำลอง “ดุสิตธานี” เพื่อศึกษาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นดูจะเป็นความพยายามที่น่าประทับใจ แต่ในท้ายที่สุดแล้วเมื่อในทางความเป็นจริงไม่มีการดำเนินการใดๆเพื่อการเปลี่ยนผ่าน และพระองค์ทรงมุ่งที่จะสร้างความเป็นชาติ ความมั่นคงทางการทหาร และส่งเสริมความศิวิไลซ์มากกว่า นั้นย่อมทำให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ผู้ที่มีความต้องการจะเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 เหตุการณ์สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความตึงเครียดเกี่ยวกับสภาพการเมืองและการเปลี่ยนแปลงการปกครอง นั่นคือการก่อกบฏของกลุ่มนายทหารและข้าราชการซึ่งถูกเรียกว่ากบฏ ร.ศ. 130 เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไปสู่ระบบสาธารณรัฐ แม้ความพยายามนั้นจะล้มเหลวและกลุ่มผู้ก่อการถูกเรียกว่าเป็นกบฏแต่

²⁵⁷ ลิขิต อธิวิเศษ, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า. 111-120

เหตุการณ์ในครั้งนี้นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการก่อตัวของ ขบวนการทางการเมืองที่พยายามจะเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศนั่นเอง²⁵⁸

เมื่อถึงคราวรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระมหากษัตริย์ รัชกาลที่ 7 แห่งราชวงศ์จักรี ปราบภูเหตุการณ์สำคัญประการหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสนพระทัย ในเรื่องของการปรับปรุงเพื่อปฏิรูปรวมถึงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง นั่นคือพระราชดำริ ของพระองค์ในการเตรียมการให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยการให้การศึกษาแก่ประชาชน และการจัดตั้งระบบเทศบาล การจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภา และการปรับปรุงสภากรรมการองคมนตรี²⁵⁹

สภาองคมนตรีนั้นคือองค์กรที่พระองค์ประสงค์จะให้เหมือนการทดลองทำหน้าที่ ของรัฐสภาประการหนึ่ง แต่อำนาจของสภาองคมนตรีโดยแท้แล้วถูกครอบงำโดยอภิรัฐมนตรีสภา นั่น ทำให้เหล่าขุนนางหรือชนชั้นปกครองซึ่งประสงค์จะให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยเร็วนั้นไม่ พอใจกับสิ่งที่เกิดขึ้น ประกอบกับความล้มเหลวในการจัดตั้งระบบเทศบาลก็ทำให้สถานการณ์ทางการเมืองทวีความตึงเครียดมากยิ่งขึ้น²⁶⁰

ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายอนุรักษนิยมและฝ่ายหัวก้าวหน้าในราชอาณาจักรสยามนั้น มีความรุนแรงจนแม้กระทั่งเมื่อมีความพยายามอย่างเบาบางที่สุดในการเสนอร่างเค้าโครงรัฐธรรมนูญ ของพระยาภิรมย์ภักดี (ฟรานซิส บี. แซร์) ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2469 และฉบับที่เสนอโดยกรม หมิ่นเทวงศ์โรทัย ซึ่งเป็นร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สองซึ่งทรงมีความประสงค์จะพระราชทานประชาชน ในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2475 ล้วนถูกขัดขวางจากฝ่ายอนุรักษนิยมทั้งสิ้น ลักษณะเช่นนี้ทำให้ความ ตึงเครียดทางการเมืองสะสมมาจนถึงขีดสุด จนนำไปสู่การปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองโดย คณะราษฎรในท้ายที่สุด²⁶¹

²⁵⁸ เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์, 2549), หน้า. 105

²⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 109-110

²⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 111-113

²⁶¹ เรื่องเดียวกัน.

การเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยการปฏิวัติของคณะราษฎรเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของความพยายามที่จะล้างอำนาจเก่าทั้งหมดออกจากระบบการเมือง ขุนนางอนุรักษนิยมสุดโต่งในระบบเก่าถูกบีบให้ออกจากตำแหน่ง และแทนที่ด้วยผู้ที่มีบทบาทสำคัญในคณะราษฎรเอง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงประเทศให้ไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ข้อพึงระลึกประการหนึ่งที่สำคัญนั่นคือ ลักษณะของการปฏิวัติแบบปัจจุบันทันด่วนนั้นย่อมก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการจัดการกับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งพูดอย่างตรงไปตรงมานั้นคือฝ่ายที่เสียผลประโยชน์จากการที่ตนต้องออกจากอำนาจไป²⁶²

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น ระบบการเมืองของประเทศไทยเต็มไปด้วยการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างผู้มีอำนาจ การจัดโครงสร้างในการปกครอง ตลอดจนมนโสนำนึกของเจ้าหน้าที่รัฐยังคงยึดติดอยู่กับแนวคิดรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง และประชาชนเป็นผู้รับบริการจากรัฐอยู่ นั่นทำให้เวทีทางการเมืองการปกครองของประเทศไทยนั้นเป็นเวทีแห่งการเจรจาทอรองทางอำนาจของชนชั้นผู้ปกครอง หรือชนชั้นกลางผู้เข้ามามีบทบาททางการเมืองภายหลังการปฏิวัติตลอดมา แม้ในกลุ่มปฏิวัติเองก็ยังคงเกิดปัญหาความแตกแยกอันเนื่องมาจากการจัดสรรผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัว นั่นทำให้โดยเนื้อแท้แล้วการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยนั้นเป็นการปกครองที่ให้คุณค่ากับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองน้อยมาก

ความบิดเบี้ยวของระบบการเมืองดังกล่าวนอกจากจะเป็นผลมาจากความเคยชินในรูปแบบการปกครองตั้งแต่อดีตของประเทศไทยแล้ว ส่วนหนึ่งนั้นมาจากการที่ระบบประชาธิปไตยไม่เคยเติบโตได้อย่างเต็มที่ในประเทศไทย กล่าวคือ นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้การปฏิวัติรัฐประหารรวมทั้งสิ้น 18 ครั้ง ครั้งที่ยาวนานที่สุดนั้นประเทศไทยตกอยู่ภายใต้การปกครองของอำนาจเผด็จการทหารเป็นเวลากว่า 15 ปีในสมัย

²⁶² ในเรื่องของความขัดแย้งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น ผู้เขียนขอแนะนำหนังสือของคุณ ญัฐพล ใจจริง ชื่อ “ขอฝันใฝ่ในฝันอันเหลือเชื่อ” จัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าอธิบายข้อขัดแย้งทั้งหมดที่เกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติไว้ได้อย่างน่าสนใจยิ่ง

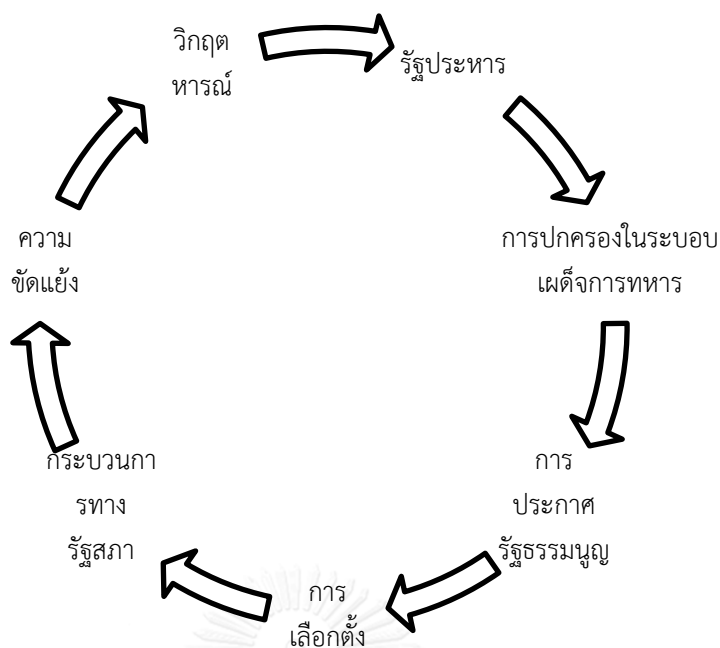
ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม²⁶³ ซึ่งลักษณะเช่นนี้เป็นการตอกย้ำลักษณะของการปกครองแบบอำนาจนิยมลงในสังคมไทย

อย่างไรก็ตาม ใช่ว่าตลอดระยะเวลาให้การปกครองในระบบประชาธิปไตยของประเทศไทยนั้นจะไม่ปรากฏการเคลื่อนไหวของประชาชนเพื่อเรียกร้องการมีส่วนร่วมในทางการเมืองเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่ามกลางช่วงเวลาการปกครองโดยเผด็จการทหารนั้นปรากฏเหตุการณ์การประท้วงสำคัญที่ส่งผลกระทบและก่อให้เกิดการบาดเจ็บล้มตายของประชาชนสามเหตุการณ์ นั่นคือ เหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2516, เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และเหตุการณ์ พฤษภาทมิฬ ในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งเหตุการณ์ในครั้งหลังสุดนี้เองที่นำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญที่ได้รับการขนานนามว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน และให้การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างแท้จริง (เป็นครั้งแรกที่มีการรับรองสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ) ซึ่งลักษณะดังกล่าวถูกส่งต่อผ่านการปกครองในระบบประชาธิปไตยสลับกับการปฏิวัติรัฐประหารต่อมาจนถึงปัจจุบัน

โดยสรุปแล้ว เราจะเห็นได้ว่าประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศไทยเป็นประวัติศาสตร์ของการปกครองโดยแบ่งแยกชนชั้นเสียเป็นส่วนใหญ่ แม้กระทั่งในช่วงเวลาของการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการต่อรองทางอำนาจระหว่างผู้นำหรือชนชั้นนำทางการเมือง สลับกับการรัฐประหาร แม้จะมีบางเวลาที่ปรากฏความเคลื่อนไหวและความพยายามของประชาชนในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และปรากฏข้อกฎหมายสูงสุดของประเทศอันได้แก่รัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองการมีส่วนร่วมดังกล่าว แต่กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หรือความตระหนักรู้ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในมุมมองของรัฐก็มักจะคงอยู่ในระยะเวลาสั้น เนื่องจากถูกตัดตอนโดยการปฏิวัติรัฐประหาร จนในแง่หนึ่งมีคำที่ใช้เรียกวงจรทางการเมืองของไทยว่า “วงจรอุบาทว์” ซึ่งสามารถสรุปออกมาได้ดังรูปนี้²⁶⁴

²⁶³ ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*, หน้า 152-153

²⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 155.



รูปที่ 2 : แสดงวงจรทางการเมืองของประเทศไทย

4.3.2 วัฒนธรรมทางการเมืองไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

จากพัฒนาการของประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าสังคมนการเมืองของประเทศไทยนับย้อนไปจนถึงช่วงสุโขทัย (พ.ศ. 1792) และไล่เรียงมาจนถึงสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย (พ.ศ. 2475) นั้น เป็นเวลากว่า 683 ปี ที่ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้การปกครองโดยกษัตริย์ ภายใต้อิทธิพลของศาสนาพุทธและพราหมณ์ผ่านแนวคิดเทวราชาและธรรมราชา รวมถึงการแบ่งแยกชนชั้นการปกครองอันเกิดจากระบบศักดินา ไปจนถึงการรวบอำนาจในทางการเมืองอย่างเด็ดขาดไว้ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ นั้นทำให้โดยภาพรวมแล้ว ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้นจึงมีแนวโน้มที่จะสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อย่างไรก็ตาม ภายใต้พัฒนาการอันมีลักษณะเฉพาะของระบบการเมืองไทย ทำให้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย ณ ช่วงเวลาดังกล่าวมีลักษณะดังต่อไปนี้

4.3.2.1 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม

ในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ภายใต้สังคมนิยมของประเทศไทยนั้น มีการแบ่งแยกชนชั้นทางสังคมอย่างชัดเจน พระมหากษัตริย์คือผู้ที่ปกครองประเทศ และมีอำนาจสูงสุดในทางการเมืองโดยการสนับสนุนของศาสนาพราหมณ์ฮินดู ซึ่งนำเอา**แนวคิดแบบเทวราชา**ที่นำเสนอพระมหากษัตริย์ในฐานะร่างจำลองของพระผู้เป็นเจ้ามาปกครองมนุษย์ นั่นทำให้พระมหากษัตริย์นั้นมีชนชั้นวรรณะสูงที่สุดในสังคม อำนาจเช่นนี้จึงครอบคลุมทุกคนในอาณาจักร และแบ่งแยกพระมหากษัตริย์ออกจากประชาชนอย่างชัดเจน

ประกอบกับ**แนวคิดทางพุทธศาสนา**เรื่องของทศพิธราชธรรมและจักรวรรดิวัตร รวมถึงความเชื่อเรื่องบาปบุญ ที่นำเสนอให้เห็นว่าผู้ที่จะเข้ามามีส่วนหรือมีความสามารถในการปกครองประเทศนั้นนอกจากจะต้องเป็นผู้ที่อยู่ในกรอบแห่งศีลธรรมแล้วจะต้องเป็นผู้ที่มีบุญบารมีซึ่งต้องสะสมตั้งแต่ชาติปางก่อนจึงมีผล ณ ปัจจุบัน แนวคิดเช่นนี้นอกจากจะสร้างฐานอำนาจให้กับพระมหากษัตริย์อย่างเป็นทางการเป็นปีกแผ่นและมั่นคงแล้ว ยังทำให้เกิดความเชื่อในเรื่องของการยอมรับการแบ่งชนชั้นวรรณะด้วยเหตุแห่งการสั่งสมบุญ ทำให้การใช้อำนาจของผู้ปกครองเหนือผู้ถูกปกครองเป็นสิ่งที่ถูกต้อง

จะเห็นได้ว่า ลักษณะเช่นนี้เอื้อต่อการเกิดและการคงอยู่ของแนวคิดอำนาจนิยมเป็นอย่างยิ่ง แนวคิดอำนาจนิยมนั้นตามที่กล่าวมาในบทที่สองนั้นในทางหนึ่งทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองยอมรับอำนาจของผู้ปกครองในฐานะสิ่งที่คงอยู่และได้มาแล้วโดยชอบ ดังนั้นในสมัยอาณาจักรสุโขทัยโบราณตลอดจนการปกครองในสมัยอยุธยา เรื่อยมาจนถึงระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยรัตนโกสินทร์ ความชอบทำในการใช้อำนาจรัฐไม่เคยถูกส่งผ่านมายังประชาชน อำนาจทางการเมืองเป็นสิ่งซึ่งถูกสงวนไว้ให้กับชนชั้นปกครอง โดยเฉพาะการคงอยู่ของ**ระบบศักดินาและระบบไพร่** ที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการแสดงออกซึ่งชนชั้นวรรณะทางสังคมอันเกิดจากการมีอำนาจทางการเมืองและทางเศรษฐกิจแล้ว ย่อมทำให้อำนาจนั้นกระจุกตัวอยู่กับชนชั้นปกครองอย่างมั่นคงและเหนียวแน่น

นอกจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมนั้นจะแสดงให้เห็นถึงความชอบธรรมในการถือครองอำนาจของชนชั้นปกครองแล้ว ในแง่หนึ่งย่อมเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้คนโดยเฉพาะชนชั้นปกครองด้วยกันเองแสวงหาอำนาจเพื่อยกระดับฐานะทางสังคมของตน ซึ่งจะเชื่อมโยงกับแนวคิดบารมีนิยมและระบบศักดินาอันจะกล่าวต่อไป ลักษณะเช่นนี้ทำให้การแสวงหาอำนาจนั้นเป็น

เรื่องปกติภายในชนชั้นปกครอง การต่อรองเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้ปกครองซึ่งอาจลุกลามไปถึงขั้นของการต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจระหว่างกันนั้นถือเป็นเรื่องปกติ อย่างไรก็ตาม ลักษณะเช่นนี้สะท้อนและเกิดขึ้นแค่ภายในชนชั้นปกครองและขุนนางชั้นสูงเท่านั้น²⁶⁵

4.3.2.2 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินานิยม

ระบบศักดินานั้นเป็นระบบที่คงอยู่มาตั้งสมัยอยุธยา โดยการจัดแบ่งลำดับชั้นของคนในสังคมผ่านสิทธิในการถือครองที่ดิน ผู้ที่มีสิทธิในการถือครองที่ดินสูง (แม้จะไม่ได้ถือครองในความเป็นจริง) ย่อมเป็นผู้ที่มีฐานะทางสังคมสูงกว่าบุคคลผู้มีศักดินาต่ำกว่า ซึ่งศักดินาที่น้อยที่สุดในสังคมนั้นคือไพร่ที่จะสามารถถือครองที่ดินได้จำนวน 5 ไร่ได้โดยจะต้องขึ้นทะเบียนเพื่อสังกัดกับมูลนายก่อนในเบื้องต้น

ระบบศักดินานั้นนอกจากเป็นระบบที่ถูกใช้เพื่อแบ่งแยกฐานะและชนชั้นของคนในสังคมแล้ว ยังเป็นเครื่องมือในการกำหนดสวัสดิการณบางประการที่คนในสังคมจะได้รับ ดังเช่นที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นเกี่ยวกับสิทธิในการที่จะมีผู้ดำเนินคดีความแทนตนในชั้นศาล ระบบศักดินานั้นจึงทำให้ผู้ที่มีฐานะทางสังคมสูงกว่าสามารถเก็บสะสมอำนาจของตนได้โดยง่าย และเมื่อนำเอาระบบศักดินามาผูกโยงเข้ากับการขึ้นทะเบียนคนในสังคมในฐานะไพร่แล้ว ระบบศักดินานิยมในแง่มุมหนึ่งย่อมเป็นเครื่องมือที่ดึงดูดให้ประชาชนทั่วไปในฐานะไพร่เข้ามาสวามิภักดิ์ต่อเจ้าขุนมูลนายซึ่งมีศักดินามากพอที่จะให้ความคุ้มครองตลอดจนให้ความสะดวกในการดำเนินชีวิตแก่ตนได้ ระบบศักดินาจึงก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ในสังคม, เกิดระบบอาวุโสซึ่งทำให้ผู้ที่มีอำนาจหรือฐานะทางสังคมน้อยกว่าจำเป็นต้องนอบน้อมต่อผู้ที่อยู่เหนือกว่า, และทำให้เกิดการยอมรับในการคงอยู่ของชนชั้น การใช้ชีวิตของตนไปวันๆโดยไม่สนใจต่อความเป็นไปทางการเมือง²⁶⁶

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินานิยมจึงเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ในแง่หนึ่งยืนยันที่มาและความชอบธรรมของอำนาจตามวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมโดยอาศัยการกำหนดเครื่องมือในการแบ่งแยกชนชั้นทางสังคมผ่านการสมุติการถือครองที่ดิน และในอีกแง่หนึ่ง

²⁶⁵ ชยกร แก้วมาก, "การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย," หน้า. 257

²⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 258-259

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินานิยมนั้นก่อให้เกิดสังคมแห่งอภิสิทธิชนและชนชั้น ตลอดจนการพึ่งพาชนชั้นที่สูงกว่าเพื่อให้ได้มาซึ่งอภิสิทธิบางประการ ลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองที่จะกล่าวในส่วนต่อไป

4.3.2.3 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ค้ำชู

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ค้ำชูนั้น ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่สองว่าเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่จะเกิดขึ้นเมื่อมีตัวละครอย่างน้อยสองฝ่ายในสังคม ฝ่ายหนึ่งเรียกว่าผู้อุปถัมภ์เป็นบุคคลซึ่งมีฐานะ มีอำนาจ มีอภิสิทธิในสังคมหนึ่งๆ สูงกว่าอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเรียกว่าผู้รับการอุปถัมภ์ ผู้รับการอุปถัมภ์นั้นจะได้รับผลประโยชน์บางอย่างตอบแทนจากการยอมตนเข้าไปอยู่ใต้อาณัติของผู้อุปถัมภ์และกระทำการบางอย่างตอบแทน อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขพิเศษของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (patron client relationship) คือการที่ผู้รับการอุปถัมภ์จะไม่มีวันตอบแทนผู้อุปถัมภ์ได้หมด และความสัมพันธ์นี้จะยังคงอยู่ตราบไต่ที่ต่างฝ่ายต่างเห็นถึงข้อดีในการพึ่งพาอาศัยกันและกัน ความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์นั้นสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนในสังคมการเมืองของอาณาจักรอยุธยา ระหว่างขุนนางผู้มีศักดินากับไพร่และทาสในสังกัดของตน ซึ่งตามกฎหมายศักดินาโบราณแล้ว กำหนดให้ไพร่จำเป็นที่จะต้องขึ้นทะเบียนในสังกัดมูลนายก่อนที่จะใช้สิทธิบางประการได้²⁶⁷ ดังนั้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่าระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยสมัยก่อนกรุงรัตนโกสินทร์นั้นไม่สามารถแยกออกจากกันได้กับระบบศักดินา

อย่างไรก็ตาม ในช่วงกรุงรัตนโกสินทร์นั้น ระบบศักดินาและระบบไพร่ค่อยๆ ถูกยกเลิกไป และหายไปอย่างหมดสิ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 สังคมไทยเริ่มปรับเข้าสู่ยุคของระบบราชการ ในขณะเดียวกันชนชั้นกลางโดยเฉพาะพ่อค้าวาณิชย์เริ่มหันไปให้ความสนใจในการสั่งสมอำนาจทางเศรษฐกิจมากกว่าอำนาจทางสังคม ระบบอุปถัมภ์ ณ ที่นี้ไม่ได้หมดไปพร้อมกับการสูญสลายของระบบศักดินา เพียงแต่ระบบอุปถัมภ์นั้นเปลี่ยนรูปแบบไป ดังนี้²⁶⁸

²⁶⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "วัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจ การเมืองและรัฐธรรมนูญ," วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 26, 3 (2551). หน้า 88

²⁶⁸ ชยกร แก้วมาก, "การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย," หน้า. 259-260

- ระบบอุปถัมภ์นั้นเปลี่ยนแปลงจากระบบอุปถัมภ์ภายใต้มูลนายมาเป็นการพึ่งพาอาศัยอำนาจของข้าราชการในระบบราชการ ซึ่งเป็นระบบอุปถัมภ์อันมีลักษณะไม่เป็นทางการนัก อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและข้าราชการนั้นไม่อาจเป็นไปได้อย่างราบรื่นนักในระบบราชการ เนื่องจากมีหลายกรณีที่ข้าราชการนั้นก็ได้รับเงินหรือสวัสดิการณแต่เพียงพออยู่อาศัย แทบไม่มีความแตกต่างใดๆจากประชาชนทั่วไป และในหลายๆกรณีกลับทุจริตประชาชนแทนที่จะให้ความช่วยเหลือ ดังนั้น จึงเริ่มมีการหันไปพึ่งพิงบุคคลที่มีอำนาจในทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะพ่อค้าวาณิชยมากยิ่งขึ้น แงนี้ยอมทำให้พ่อค้าหรือชนชั้นกลางที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมากพอสามารถสั่งสมบารมีของตนได้ผ่านการให้การอุปถัมภ์ประชาชนทั่วไป

- เกิดความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในระบบราชการ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยการได้รับการยอมรับและการสนับสนุนจากข้าราชการชั้นผู้น้อยเพื่อสั่งสมบารมีของตน ในขณะที่ข้าราชการชั้นผู้น้อยย่อมมีความประสงค์ที่จะได้รับความคุ้มครองในการทำงานไปจนถึงการส่งเสริมเพื่อให้ได้รับความก้าวหน้าในการทำงาน ดังนั้นในลักษณะนี้ ข้าราชการชั้นผู้น้อยมีแนวโน้มที่จะทำงานรับใช้เจ้านายมากกว่าประชาชน

- ระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดในลักษณะของโครงข่ายเดี่ยวแบบเช่นในสมัยก่อน ที่ไพร่ผู้หนึ่งยอมผูกพันต่อมูลนายของตนแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น แต่ระบบอุปถัมภ์ในสมัยการปฏิรูปการปกครองนั้นเชื่อมโยงกันไปในลักษณะของเครือข่ายที่มีความซับซ้อน ประชาชนทั่วไปซึ่งถูกปลดให้หลุดพ้นจากการเป็นไพร่และทาสเริ่มแสวงหาการอุปถัมภ์จากข้าราชการและพ่อค้าหรือชนชั้นกลางที่มีความมั่งคั่ง ซึ่งบุคคลเหล่านั้นนอกจากจะใช้ประชาชนที่เข้ามาหาตนเพื่อแสวงหาประโยชน์บางประการแล้วยังนำตัวเองเข้าไปผูกโยงกับระบบอุปถัมภ์ในลำดับขั้นที่สูงขึ้นไปเช่น ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรือหรือขุนนางที่มีอำนาจในระดับชาติ นั่นทำให้ระบบอุปถัมภ์กลายเป็นระบบที่เชื่อมโยงคนตั้งแต่ระดับล่างสุดของสังคมไปจนถึงระดับที่สูงที่สุดของสังคม

4.3.2.4 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยมที่เรากล่าวถึงในบทที่สองนั้น คือลักษณะของการสร้างความยอมรับให้กับการใช้อำนาจของตนบนฐานของการสะสมบารมีซึ่งในที่นี้อาจหมายถึงการสร้างการยอมรับจากผู้อื่นโดยอาศัยอำนาจที่เหนือกว่า หรือเป็นการสร้างการยอมรับผ่านการกระทำให้เกิดการยอมรับโดยธรรมชาติ

จะเห็นได้ว่าสภาพการปกครองของไทยในยุคโบราณนั้นเต็มไปด้วยการสั่งสมสิ่งทีอาจเรียกได้ว่าเป็นบารมีคือการได้รับการยอมรับในอำนาจจากสังคม เป็นที่แน่นอนว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ได้รับอำนาจบารมีจากแนวคิดทฤษฎีเทวาสิทธิ ซึ่งนำเอาสถานะความเป็นสมมุติเทพมาเชื่อมโยงกับความชอบธรรมของอำนาจ ควบคู่ไปกับการใช้แนวคิดธรรมราชา ซึ่งยืนยันว่าพระราชาที่ปกครองบ้านเมืองได้อย่างดีนั้นย่อมเป็นพระราชาผู้ทรงธรรมตามหลักศาสนาพุทธ

ในส่วนของคุณนางทั่วไพนั้น อาจกล่าวได้ว่าระบบศักดินาเป็นเครื่องยืนยันถึงการได้รับการยอมรับในเชิงอำนาจและฐานะทางสังคมอย่างหนึ่ง ผู้มีศักดินาสูงในแง่นี้ย่อมมีบารมีสูงไปด้วย ประกอบกับความเชื่อในเรื่องการสั่งสมบุญของบุคคลในศาสนาพุทธย่อมตอกย้ำถึงสิ่งนี้นอกจากนี้ระบบไพร่เองยังเป็นสิ่งหนึ่งซึ่งยืนยันถึงบารมีในเชิงที่ว่า พระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนางตลอดจนชนชั้นปกครองที่มีศักดินาสูงนั้น ย่อมมีไพร่และทาสในสังกัดเยอะกว่าผู้ใด การคงอยู่ของไพร่ภายใต้เจ้าขุนมูลนายนี้เองที่แสดงให้เห็นถึงความมีบารมีของเจ้าขุนมูลนายผู้นั้น

หากพิจารณาในแง่การแสวงหาบารมีเพื่อให้ได้รับการยอมรับในช่วงของกรุงรัตนโกสินทร์ โดยเฉพาะภายหลังการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น ภายหลังจากที่ได้มีการยกเลิกระบบศักดินา ไพร่ ทาส และนำเอาระบบราชการมาใช้ การแสวงหาบารมีเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากสังคมนั้นไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการแสวงหาผู้หนึ่งผู้ใดมาอยู่ใต้อาณัติของตน หรือเป็นการอ้างความชอบธรรมในเชิงฐานันดรภายใต้ระบบศักดินา การแสวงหาบารมีในที่นี้คือการไขว่คว้าหาโอกาสในการเข้าถึงตำแหน่งในทางสังคมซึ่งเปิดโอกาสให้ตนสามารถกลายเป็นผู้อุปถัมภ์บุคคลต่างๆได้ รวมไปถึงการสะสมความมั่งคั่งในทางเศรษฐกิจซึ่งทำให้บุคคลผู้มีฐานะหรือรายได้สูงได้รับการยอมรับจากสังคม ทั้งในเชิงความสัมพันธ์ส่วนตัวและการได้รับโอกาสจากสังคมการเมืองของชนชั้นปกครอง²⁶⁹

หากพิจารณาข้อความที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าวัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยมนั้นไม่สามารถแยกออกจากกันได้กับแนวคิดในระบบอุปถัมภ์ บุคคลในทางการเมืองไทยที่สั่งสมบารมีนั้น ในแง่หนึ่งคือการกระทำเพื่อหาการสนับสนุนจากผู้เลื่อมใสของตน การมีบารมีมากยิ่งขึ้นผู้ยอมรับนับถือมากอันเป็นการขยายเครือข่ายอุปถัมภ์ของตนไปในตัว ดังนั้นในมุมมองนี้ การสร้างการ

²⁶⁹ นิธิ เอียวศรีวงศ์, "วัฒนธรรมทางการเมืองไทย," ใน วรสสารสถาบันวัฒนธรรมและศิลปะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ปีที่ 12 ฉบับที่ 2 (2) มกราคม - มิถุนายน 2554, หน้า. 57

ยอมรับในเชิงอำนาจภายใต้บริบทต่างๆของแต่ละบุคคลหรือการสะสมมรดกนั้นย่อมมีความแตกต่างกัน นักการเมืองอาจมีบารมีได้ต่อเมื่อมีความสามารถมากพอที่จะทำการจัดสรรและแจกจ่ายผลประโยชน์ในทางการเมืองให้กับผู้ที่อยู่ในเครือข่ายอุปถัมภ์ของตน ซึ่งจะแตกต่างกับการสร้างบารมีของพ่อค้าหรือชนชั้นกลางที่ต้องใช้ฐานกำลังทางเศรษฐกิจ²⁷⁰

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 นั้นเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยแท้ กล่าวคือ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมนั้นเมื่อรวมเข้ากับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม ทำให้เกิดความพยายามในการแสวงหาอำนาจของคนในสังคมผ่านการสร้างการยอมรับทั้งในเชิงทฤษฎีและในเชิงที่จับต้องได้ผ่านการแสวงหาความมั่งคั่งในทางเศรษฐกิจ ในขณะที่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินาและวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ค้ำชูนั้นทำให้เกิดการแบ่งแยกชนชั้นทางสังคมอย่างชัดเจน ผู้ซึ่งอยู่ในลำดับชั้นทางสังคมที่ต่ำกว่าจำที่จะต้องเข้าไปอยู่ภายใต้การอุปการะของผู้ที่มีฐานะทางสังคมที่สูงกว่าเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของตนเอง และภายหลังจากที่มีการปฏิรูปการปกครองนั้นอาจกล่าวได้ว่าการเข้าไปอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์อาจส่งผลต่อการเลื่อนชนชั้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าโดยภาพรวมแล้ววัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวมานี้เป็น**วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าประเภทหนึ่ง** ซึ่งระบบการเมืองทั้งหลายนั้นต่างมุ่งไปที่การจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างผู้ปกครองหรือผู้นำทางการเมือง ในขณะที่ประชาชนนั้นถูกรูปแบบสังคมกดให้ต้องสนใจอยู่เฉพาะกับเรื่องของตนเองเท่านั้น ลักษณะเช่นนี้ทำให้ประชาชนทั่วไปในสังคมไทยขาดความกระตือรือร้นในทางการเมือง และในมุมหนึ่งคือการยอมรับในการคงอยู่ของช่องว่างระหว่างชั้น และทำให้ผู้ที่ถึงเห็นและมีความสามารถมากพอสามารถนำเอาช่องว่างดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ตนได้

4.3.3 วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ภายหลังจากวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2575 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 มาเป็นการ

²⁷⁰ ลิขิต ธีรเวคิน, วัฒนธรรมทางการเมืองและการกล่อมเกลาริเริ่มรู้ทางการเมือง (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า. 33-37

ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นถือเป็นกษัตริย์ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์องค์สุดท้าย และเป็นกษัตริย์องค์แรกซึ่งดำรงอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

ตลอดระยะเวลาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ความไม่มั่นคงและการขาดเสถียรภาพทางการเมืองจะเป็นเรื่องปกติในสังคมไทย หากพิจารณาจากวงจรรัฐประหารที่กล่าวไว้ในส่วนของประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศไทยนั้น จะพบว่าประเทศไทยแทบที่จะไม่เคยประสบกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ หรือหากจะมีอยู่บ้างก็เป็นช่วงระยะเวลาที่สั้นและไม่เคยเกินกว่า 15 ปี²⁷¹

ทั้งนี้ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 ว่าวัฒนธรรมทางการเมืองนั้นเกิดจากการประเมินค่าปัจจัยต่างๆในทางการเมือง การกำหนดท่าทีหรือความสนใจของประชาชนแต่ละคนในระบบการเมือง แง่มุมหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับว่าเขาประเมินหรือให้คุณค่ากับระบบการเมืองที่ตนใช้ชีวิตอยู่นั้นอย่างไร ซึ่งท่ามกลางสภาวะทางการเมืองที่ขาดเสถียรภาพนั้น ย่อมไม่น่าแปลกใจแต่ประการใดหากประชาชนหลายฝ่ายในประเทศไทยจะไม่มีมติความเชื่อถือการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และไม่พยายามเอาตนเองเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบการเมือง

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยนั้น ได้มีผู้พยายามศึกษาและจำแนกคุณลักษณะทางการเมืองของประชาชนในสังคมไทย²⁷²ไว้ ดังนี้²⁷³

²⁷¹ เสถียรภาพของระบบการเมืองไทยนั้น สามารถพิจารณาได้จากการเปลี่ยนแปลงตัวนายกรัฐมนตรี โดยผู้สนใจอาจศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "ประวัตินายกรัฐมนตรีไทย (พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน)" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 22 มกราคม พ.ศ. 2560. แหล่งที่มา: http://www.soc.go.th/bb_main21.htm

²⁷² ผู้เขียนขอแนะนำหนังสือของศาสตราจารย์ ดร. ทินพันธุ์ นาคะตะ เรื่อง "การเมืองไทย ระบบที่ไม่มีสูตรสำเร็จในการแก้ปัญหา" ในฐานะหนังสืออ่านเพิ่มเติมสำหรับผู้สนใจศึกษาลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยโดยแบ่งแยกตามประเภทของคนในสังคม (ชนชั้นนำ, ชนชั้นกลาง, ประชาชนทั่วไป)

²⁷³ สถาบันพระปกเกล้า, วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรม และการปกครอง (กรุงเทพฯ: เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า, 2550), หน้า. 52-53

- สังคมไทยนั้นเป็นสังคมที่ยอมรับแนวคิดเกี่ยวกับความเท่าเทียมกัน แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นสังคมที่มีการจัดโครงสร้างเป็นลำดับชั้น
- ความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมนั้นวางอยู่บนระบบอุปถัมภ์ และความเชื่อมั่นในศักยภาพของผู้นำ ลักษณะเช่นนี้ทำให้ในท้ายที่สุดแล้วระบบการเมืองหรือการเกื้อกูลกันในเชิงกลุ่มผลประโยชน์นั้นมักจะขึ้นอยู่กับตัวผู้นำเป็นสำคัญ
- เป็นสังคมที่แห่งการปฏิบัตินิยมมากกว่าที่จะเน้นคุณค่าในเชิงอุดมการณ์ ซึ่งส่งผลให้ในระบบการเมืองนั้นเต็มไปด้วยการปรับตัวและการอำนวยความสะดวกให้แก่กัน รวมถึงพรรคการเมืองหรือผู้นำทางการเมืองต่าง ๆ นั้นมักจะไม่ใช่ในอุดมคตินิยม ทำให้มีข้อบกพร่องในเชิงของปรัชญาที่จำเป็นต้องใช้ในทางการเมืองและการกำหนดอัตลักษณ์ทางการเมืองของตน
- คนไทยส่วนใหญ่มักพึงพอใจกับการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดความไม่มั่นคงเกี่ยวกับวิธีคิดในระบบการเมือง ที่ประชาชนฝ่ายหนึ่งสนับสนุนการแก้ปัญหาทางการเมืองโดยวิธีทางประชาธิปไตย ในขณะที่มีอีกหลายฝ่ายที่เห็นว่าการใช้อำนาจ (ทางการทหาร) เพื่อแก้ไขปัญหาเป็นเรื่องที่ถูกต้อง
- ชนชั้นนำในทางการเมือง (นักการเมือง ข้าราชการ ทหาร) เชื่อว่าตนมีความเหมาะสมที่จะครอบครองสิทธิในการปกครองโดยอาศัยอำนาจอันเกิดจากการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างชนชั้นนำเอง
- ประชาชนชาวไทยมีลักษณะที่ขาดความกระตือรือร้นและไม่มีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง
- ขาดกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มหุ้นส่วนทางสังคมที่มีอำนาจมากพอในการต่อรองผลประโยชน์กับรัฐบาล

จากลักษณะข้างต้น จะเห็นได้ว่าแม้ในช่วงเวลาที่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้ว ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่า โดยเฉพาะอำนาจนิยม บารมีนิยม และอุปถัมภ์ค้ำชู ยังคงดำรงอยู่ในสังคมไทย ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีลักษณะที่ค่อนข้างขัดแย้งกับวัฒนธรรมทางการเมืองที่ประชาธิปไตยซึ่งเป็นสิ่งที่พึงมีภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย นั่นทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยนั้นกลายเป็นเพียงการ

ปกครองแต่ในนามหรือในเชิงกระบวนการเท่านั้น เราสามารถพบเห็นการละเลยหลักการพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 ได้ตลอดเวลา และในขณะเดียวกันแทนที่เวทีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะกลายเป็นเวทีแห่งการต่อรองผลประโยชน์เพื่อสังคมส่วนรวมหรือเป็นเวทีแห่งการต่อรองเพื่อแสวงหาข้อยุติในของปัญหาในทางสังคมแล้ว ระบบประชาธิปไตยในประเทศไทยกลับแสดงให้เห็นถึงลักษณะความเป็นเวทีในการต่อรองและจัดการแบ่งปันทรัพยากรระหว่างชนชั้นนำในประเทศ

หากจำเป็นที่จะต้องระบุประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของประเทศไทยอย่างชัดเจนแล้ว ผู้เขียนจำต้องระบุว่าวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของประเทศไทยนั้นมีลักษณะเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชน (Mass Democracy Political Culture) ในลักษณะที่ชนชั้นนำหรือกลุ่มผู้นำของรัฐมักที่จะให้ความสำคัญกับประชาชนในช่วงที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น นอกจากช่วงเวลาแห่งการเลือกตั้งแล้ว ประชาชนทั้งหลายแทบจะถูกตัดขาดจากระบบการเมือง นั่นทำให้อาจกล่าวได้ว่าเมื่อประชาชนทั้งหลายได้เข้ามาสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยภาครัฐ ความเห็นหรือความต้องการที่เสนอโดยประชาชนก็มีแนวโน้มที่จะไม่ได้รับความสนใจจากรัฐนั่นเอง

ดังนั้น หากพิจารณาคำว่าวัฒนธรรมทางการเมืองไทยโดยสรุป ณ ที่นี้แล้ว ผู้เขียนเองคงต้องระบุว่าวัฒนธรรมทางการเมืองไทยคือส่วนผสมของวัฒนธรรมทางการเมืองสองประเภทสำคัญ นั่นคือวัฒนธรรมทางการเมืองอำนาจนิยมที่สอดคล้องมาจากระบบการเมืองในระบอบเก่า ซึ่งแยกจากกันไม่ได้กับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม ศักดินานิยมแลอุปถัมภ์ค้ำชู กับวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชน ที่ให้ความสำคัญกับประชาชนเฉพาะในเวลาที่จะต้องมีการเลือกตั้ง ในขณะที่ช่วงเวลาทั่วไปนั้นความเห็นความต้องการของประชาชนแทบจะถูกตัดออกจากระบบการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมืองไทยแบบเก่านั้นสะท้อนเห็นถึงการขาดการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนมาตั้งแต่ต้น บทบาทของประชาชนภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยแบบเก่าคือบทบาทที่ถูกจำกัดให้เชื่อฟังเฉพาะคำสั่งของผู้ปกครอง โดยไม่ยุ่งเกี่ยวหรือพยายามไม่ยุ่งเกี่ยวกับระบบการเมืองให้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ ซึ่งเป็นเช่นนี้มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

4.4 ผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

ในการพิจารณาผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทยนั้น ผู้เขียนจะขอนำเสนอโดยแบ่งเป็นสองส่วน นั่นคือ ผลกระทบที่เกิดต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมาย ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนที่หนึ่ง และส่วนที่สองคือผลกระทบอันเกิดแก่การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการของรัฐสภา โดยในเบื้องต้น ผู้เขียนขอนำเสนอตารางซึ่งทำการรวบรวมโดยโครงการอินเทอร์เน็ตกฎหมายเพื่อประชาชน (iLaw) ต่อไปนี้เพื่อใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการประกอบการพิจารณา²⁷⁴

ลำดับ	ชื่อกฎหมาย	วันที่ยื่นต่อรัฐสภา	จำนวนรายชื่อประชาชน	ปลายทางของกฎหมาย
1.	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ...	28 ก.พ. 2542	52,698 คน	สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับวุฒิสภา และต่อมาสิ้นสุดเนื่องจากการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2540
2.	ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ...	24 ธ.ค. 2542	64,368 คน	สภาผู้แทนสิ้นสุดลง และรัฐบาลใหม่ไม่ได้ร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาต่อ กฎหมายจึงตกไป

²⁷⁴ โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw), "สารบัญ กฎหมายที่เสนอโดยประชาชน" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 28 มกราคม 2560. แหล่งที่มา: <https://ilaw.or.th/node/1355> และ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, โครงการปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติของไทย เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (กรุงเทพฯ: 2555), หน้า.217-238

ลำดับ	ชื่อกฎหมาย	วันที่ยื่นต่อ รัฐสภา	จำนวนรายชื่อ ประชาชน	ปลายทางของกฎหมาย
3.	ร่างพระราชบัญญัติ หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ...	26 มี.ค. 2544	52,837 คน	คณะรัฐมนตรีเสนอร่าง พระราชบัญญัติที่มีหลักการ อย่างเดียวกันเป็นเรื่องด่วน และร่างฉบับรัฐบาลผ่านการ พิจารณาประกาศใช้เป็น กฎหมาย
4.	ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ...	4 ก.พ. 2546	97,135 คน	สภาผู้แทนสูงสุด และ รัฐบาลใหม่ไม่ได้ร้องขอให้ รัฐสภาพิจารณาต่อ กฎหมาย จึงตกไป
5.	ร่างพระราชบัญญัติเงินเดือน ข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา พ.ศ. ...	29 ต.ค. 2546	54,520 คน	ประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่าไม่ เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนด ในหมวด 3 และ 5 ของ รัฐธรรมนูญ (ตกไป)
6.	ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้ง จังหวัดอุเวียง พ.ศ. ...	27 พ.ย. 2546	56,030 คน	บรรจุเข้าระเบียบวาระการ ประชุมแล้ว แต่สิ้นสุด เนื่องจากการประกาศ ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2540
7.	ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพ แห่งชาติ	27 พ.ค. 2547	150,000คน	บรรจุเข้าระเบียบวาระการ ประชุมแล้ว แต่สิ้นสุด เนื่องจากการประกาศ ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2540

ลำดับ	ชื่อกฎหมาย	วันที่ยื่นต่อ รัฐสภา	จำนวนรายชื่อ ประชาชน	ปลายทางของกฎหมาย
8.	ร่างพระราชบัญญัติควบคุม การจดทะเบียนและซื้อขาย หลักทรัพย์ของกิจการ เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์และ บุหรี พ.ศ. ...	20 ก.ค. 2548	63,455 คน	อยู่ระหว่างปิดประกาศ รายชื่อให้ใช้สิทธิคัดค้าน แต่ สิ้นสุดเนื่องจากการประกาศ ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2540
9.	ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพ การสาธารณสุขชุมชน พ.ศ. ...	10 ส.ค. 2548	167,101คน	อยู่ระหว่างปิดประกาศ รายชื่อให้ใช้สิทธิคัดค้าน แต่ สิ้นสุดเนื่องจากการประกาศ ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2540
10.	ร่างพระราชบัญญัติโรงเรียน เอกชน (ฉบับที่...) พ.ศ. ...	2 ต.ค. 2551	11,577 คน	สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ ไปพิจารณาประกอบร่างที่ เสนอโดยรัฐบาล ต่อมาผ่าน การพิจารณาประกาศใช้เป็น กฎหมาย
11.	ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำ หนังสือสัญญาระหว่าง ประเทศ พ.ศ. ...	18 มี.ค. 2552	10,378 คน	ประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่าไม่ เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนด ในหมวด 3 และ 5 ของ รัฐธรรมนูญ (ตกไป)
12.	ร่างพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ (ฉบับที่...) พ.ศ. ...	28 ส.ค. 2552	12,602 คน	สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ ไปพิจารณาประกอบร่างที่ เสนอโดยรัฐบาล ต่อมาผ่าน การพิจารณาประกาศใช้เป็น กฎหมาย

ลำดับ	ชื่อกฎหมาย	วันที่ยื่นต่อ รัฐสภา	จำนวนรายชื่อ ประชาชน	ปลายทางของกฎหมาย
13.	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา (ฉบับที่...) พ.ศ. ...	28 ส.ค. 2552	13,812 คน	สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ ไปพิจารณาประกอบร่างที่ เสนอโดยรัฐบาล ต่อมาผ่าน การพิจารณาประกาศใช้เป็น กฎหมาย
14.	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...	28 ส.ค. 2552	13,940 คน	สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ ไปพิจารณาประกอบร่างที่ เสนอโดยรัฐบาล ต่อมาผ่าน การพิจารณาประกาศใช้เป็น กฎหมาย
15.	ร่างพระราชบัญญัติ หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ...	9 มี.ค. 2553	19,819 คน	ประธานสภาฯ เห็นว่าเป็นร่าง กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน จึง ส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรอง แต่นายกรัฐมนตรีไม่รับรอง (ตกไป)
16.	ร่างพระราชบัญญัติกองทุน สินไหมผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ...	2 เม.ย. 2553	10,446 คน	ประธานสภาฯ เห็นว่าเป็นร่าง กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน จึง ส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรอง แต่นายกรัฐมนตรีไม่รับรอง (ตกไป)

ลำดับ	ชื่อกฎหมาย	วันที่ยื่นต่อ รัฐสภา	จำนวนรายชื่อ ประชาชน	ปลายทางของกฎหมาย
17.	ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...	9 มิ.ย. 2553	10,028 คน	ประธานสภาฯ เห็นว่าเป็นร่าง กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน จึง ส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรอง แต่นายกรัฐมนตรีไม่รับรอง (ตกไป)
18.	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมประมวลกฎหมาย อาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. ... (แก้ไขมาตรา112 ตาม ข้อเสนอคณะนิติราษฎร์)	29 พ.ค. 2555	26,968 คน	ประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่าไม่ เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนด ในหมวด 3 และ 5 ของ รัฐธรรมนูญ (ตกไป)
19.	ร่างพระราชบัญญัติ ประกันสังคม (ฉบับที่...) พ.ศ. ...	24 พ.ย. 2553	14,264 คน	สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับ หลักการในวาระที่ 1 เมื่อ วันที่ 21 มีนาคม 2556 (ตก ไป)
20.	ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพ การสาธารณสุข พ.ศ. ...	25 ก.พ. 2553	14,812 คน	สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ ไปพิจารณาประกอบร่างที่ เสนอโดยรัฐบาล ต่อมาผ่าน การพิจารณาประกาศใช้เป็น กฎหมาย
21.	ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ... (ฉบับมูลนิธิ สาธารณสุขแห่งชาติ)	14 ต.ค. 2553	10,751 คน	สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ ไปพิจารณาประกอบร่างที่ เสนอโดยรัฐบาลและร่างที่ เสนอโดยสถาบันพระปกเกล้า

ลำดับ	ชื่อกฎหมาย	วันที่ยื่นต่อ รัฐสภา	จำนวนรายชื่อ ประชาชน	ปลายทางของกฎหมาย
				ต่อมาผ่านการพิจารณา ประกาศใช้เป็นกฎหมาย
22.	ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ... (ฉบับสถาบัน พระปกเกล้า)	3 มิ.ย. 2554		สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ ไปพิจารณาประกอบร่างที่ เสนอโดยรัฐบาลและร่างที่ เสนอโดยมูลนิธิสาธารณสุข แห่งชาติ ต่อมาผ่านการ พิจารณาประกาศใช้เป็น กฎหมาย
23.	ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพ แพทย์แผนไทย พ.ศ. ...	17 มิ.ย. 2551	10,227 คน	สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ ไปพิจารณาประกอบร่างที่ เสนอโดยรัฐบาลและร่างที่ เสนอโดยมูลนิธิสาธารณสุข แห่งชาติ ต่อมาผ่านการ พิจารณาประกาศใช้เป็น กฎหมาย
24.	ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วน ตำบล (ฉบับที่...) พ.ศ. ...	7 พ.ค. 2551	40,542 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2550
25.	ร่างพระราชบัญญัติสถาบัน กำนันผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ...	1 ต.ค. 2551	13,714 คน	ประธานสภาฯ เห็นว่าเป็นร่าง กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน จึง

ลำดับ	ชื่อกฎหมาย	วันที่ยื่นต่อ รัฐสภา	จำนวนรายชื่อ ประชาชน	ปลายทางของกฎหมาย
				ส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรอง แต่นายกรัฐมนตรีไม่รับรอง (ตกไป)
26.	ร่างพระราชบัญญัติองค์การ อิสระผู้บริโภค พ.ศ. ...	19 ก.พ. 2552	11,434 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2550
27.	ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้เสียหายจากบริการ สาธารณสุข พ.ศ. ...	5 มิ.ย. 2552	11,007 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2550
28.	ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้ง จังหวัดผาง พ.ศ. ...	16 มิ.ย. 2552	10,753 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2550
29.	ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ ได้รับผลกระทบจากบริการ สาธารณสุข พ.ศ. ...	9 ก.ย. 2553	10,994 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2550
30.	ร่างพระราชบัญญัติสมุนไพรร แห่งชาติ พ.ศ. ...	7 ก.ย. 2554	15,000 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2550
31.	ร่างพระราชบัญญัติยา (ฉบับ ที่...) พ.ศ.	19 ม.ค. 2555	10,565 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2550

ลำดับ	ชื่อกฎหมาย	วันที่ยื่นต่อ รัฐสภา	จำนวนรายชื่อ ประชาชน	ปลายทางของกฎหมาย
32.	ร่างพระราชบัญญัติโครงการ อิสระด้านสิ่งแวดล้อมและ สุขภาพ พ.ศ. ...	22 ก.พ. 2555	11,219 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2550
33.	ร่างพระราชบัญญัติป้องกัน การทารุณกรรมและการ จัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ...	5 เม.ย. 2555	12,000 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2550
34.	ร่างพระราชบัญญัติโคนมและ ผลิตภัณฑ์โคนม พ.ศ. ...	19 มิ.ย. 2555	10,719 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2550
35.	ร่างพระราชบัญญัติข้าว ชาวนาไทย พ.ศ. ...	20 มิ.ย. 2555	12,029 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2550
36.	ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้ง จังหวัดบัวใหญ่ พ.ศ. ...	17 ก.ค. 2555	20,582 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2550
37.	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการสาธารณสุขและ บุคลากรสาธารณสุข พ.ศ. ...	7 ส.ค. 2555	13,266 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2550
38.	ร่างพระราชบัญญัติกองทุน พัฒนาสื่อปลอดภัยและ สร้างสรรค์ พ.ศ. ...	17 ส.ค. 2555	12,500 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2550

ลำดับ	ชื่อกฎหมาย	วันที่ยื่นต่อ รัฐสภา	จำนวนรายชื่อ ประชาชน	ปลายทางของกฎหมาย
39.	ร่างพระราชบัญญัติแรงงาน สัมพันธ์ พ.ศ. ... ฉบับปฏิรูป แรงงานสัมพันธ์	22 ส.ค. 2555	12,567 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2550
40.	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ...	22 ส.ค. 2555	10,235 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2550
41.	ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริม โอกาสและความเสมอภาค ระหว่างเพศ พ.ศ. ...	31 ต.ค. 2555	14,994 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2550
42.	ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริม การบริหารจัดการทรัพยากร ทางธรรมชาติและชายฝั่ง พ.ศ. ...	2 พ.ย. 2555	10,280 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2550
43.	ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครอง แรงงาน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...	26 ธ.ค. 2555	10,140 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2550
44.	ร่างพระราชบัญญัติองค์กร จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับ การประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม (ฉบับที่...) พ.ศ.	31 ม.ค. 2556	12,351 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2550

ลำดับ	ชื่อกฎหมาย	วันที่ยื่นต่อ รัฐสภา	จำนวนรายชื่อ ประชาชน	ปลายทางของกฎหมาย
45.	ร่างพระราชบัญญัติเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครู และบุคคลลากรทางการศึกษา พ.ศ. ...	31 ม.ค. 2556	10,000 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2550
46.	ร่างพระราชบัญญัติการจัดบริการสาธารณสุขด้านสาธารณสุข พ.ศ...	27 ก.พ. 2556	110,211 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2550
47.	ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการบริการสาธารณสุขด้านสาธารณสุขและที่เกี่ยวข้องบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ...	27 ก.พ. 2556	111,419 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2550
48.	ร่างพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่...) พ.ศ. ...	29 มี.ค. 2556	18,415 คน	*ตกไปเนื่องจากมีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2550

ลำดับ	ชื่อกฎหมาย	วันที่ยื่นต่อ รัฐสภา	จำนวนรายชื่อ ประชาชน	ปลายทางของกฎหมาย
49.	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการเชียงใหม่มหา นคร พ.ศ....	26 ต.ค. 2556	12,000 8๐	*ตกไปเนื่องจากมีการ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่ง ฉบับพ.ศ. 2550

ตารางที่ 11 : แสดงรายการร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในช่วงปี พ.ศ. 2542 ถึง 2556

* ร่างพระราชบัญญัติฉบับไม่ปรากฏผลการพิจารณาของรัฐสภาก่อนการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ผู้เขียนจึงสันนิษฐานไว้ก่อนว่าร่างฯเหล่านั้นตกไปเนื่องจากการสิ้นสุดลงของรัฐธรรมนูญ²⁷⁵

จากตารางข้างต้น เราอาจสรุปผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการของรัฐสภาได้ ดังนี้

ผลการพิจารณา	จำนวน
ผ่านการพิจารณาประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยนำไปพิจารณา ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาล	8
ตกไป เนื่องจากเนื้อหาไม่เป็นไปตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ	3
ตกไป เนื่องจากนายกรัฐมนตรีนไม่ให้การรับรองร่าง พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน	4
ตกไป เพราะสภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการในวาระที่ 1	1

²⁷⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "ผลการดำเนินงานร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนร่วมกัน
เข้าชื่อเสนอตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 วันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2554. แหล่งที่มา:
http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=17009&filename=index

ผลการพิจารณา	จำนวน
ตกไป เพราะการสืบทอดสิ้นสุดของสภาผู้แทนราษฎร โดยรัฐบาลไม่ร้องขอให้มีการพิจารณาขึ้นใหม่	2
ตกไป เพราะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ	30
ตกไป เพราะมีร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเดียวกันได้รับการประกาศใช้ก่อน	1
รวม	49

ตารางที่ 12 : สรุปผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการของรัฐสภา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 – 2556

4.4.1 ผลกระทบต่อหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมาย

ในการพิจารณาผลกระทบที่มีต่อหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมายนั้น ผู้เขียนจะขอนำเสนอโดยแยกพิจารณาเป็นผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ และตามที่กำหนดในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ดังนี้

4.4.1.1 ผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองในการกำหนดหลักเกณฑ์ระดับรัฐธรรมนูญ

ภายใต้หลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมายตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองมีผลกระทบต่อหลักเกณฑ์ต่างๆโดยอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

4.4.1.1.1 ผลกระทบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการเสนอกฎหมาย

หลักเกณฑ์เบื้องต้นในการเสนอกฎหมายในส่วนนี้ หมายถึงหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ, การกำหนดรูปแบบในการเสนอกฎหมาย และการให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐในการเสนอกฎหมาย โดยจะทำการพิจารณาภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 ดังนี้

1) ผลกระทบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ภายใต้คำแนะนำของ IDEA การกำหนดจำนวนเบื้องต้นของประชาชนผู้ที่จะร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายในกรณีของการเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ (Agenda Initiative) นั้นไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัว โดยคำแนะนำในเบื้องต้นตามที่นำเสนอไว้ในบทที่สอง นั้นคือจำนวนนั้นจะต้องไม่มากเกินไปจนไม่สามารถเป็นไปได้ที่จะรวบรวม และจำนวนรายชื่อจะต้องไม่น้อยเกินไปจนไม่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงร่วมกันของประชาชนได้

ภายใต้บทบัญญัติในมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิร่วมกันเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณา จำนวนเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นจำนวนปกติหากเทียบกับข้อมูลที่รวบรวมโดย IDEA ซึ่งพบว่าประเทศที่ใช้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้นมักกำหนดจำนวนผู้ที่จะต้องร่วมกันเข้าชื่อเพื่อสนับสนุนร่างกฎหมายไว้ที่ 30,000 – 500,000 คน²⁷⁶

อย่างไรก็ตาม ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 142 และมาตรา 163 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะพบว่าจำนวนของประชาชนซึ่งต้องใช้ในการเสนอกฎหมายนั้นลดลงเหลือ 10,000 คน เช่นเดียวกับในมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยหากจะพิจารณาตามรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จะพบว่าการลดจำนวนรายชื่อของประชาชนที่จำเป็นต้องใช้ในการเสนอกฎหมายลงนั้นอยู่ภายใต้เหตุผลความจำเป็นเกี่ยวกับการค้ำประกันว่าประชาชนสามารถดำเนินกระบวนการดังกล่าวได้โดยง่ายเพียงใด²⁷⁷ โดยปราศจากการค้ำประกันว่ารายชื่อที่ถูกลดจำนวนลงนั้นจะสะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงของประชาชนภายใต้แนวคิดทางกฎหมายหรือไม่

²⁷⁶ IDEA, *Direct Democracy (the International Idea Handbook)*. p.88

²⁷⁷ สำนักกรรมการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 31/2550* (กรุงเทพฯ: สำนักกรรมการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า. 261-273

ลักษณะเช่นนี้เองทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทยนั้นกลายเป็นกระบวนการที่อาจจะไม่สะท้อนถึงความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชน จำนวนรายชื่อที่น้อยเกินไปนั้นอาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอโดยขาดความเอาใจใส่ได้ การคำนึงถึงความสะดวกในทางกระบวนการโดยไม่คำนึงถึงความชอบธรรมในทางหลักการเช่นนี้อาจเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย โดยเฉพาะผลอันเกิดจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ซึ่งทำรัฐมองว่าการกำหนดหลักเกณฑ์บางประการที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการในทางกฎหมายได้ง่ายขึ้นนั้นเป็นการเมตตาต่อประชาชน มากกว่าที่จะคำนึงถึงความชอบธรรมในทางแนวคิดและทฤษฎี

2) ผลกระทบต่อการกำหนดประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ

ความในมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น ได้กำหนดให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนจะต้องเป็นการเสนอกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับบทบัญญัติในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

จากการพิจารณารายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 22 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 นั้น กรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจำกัดให้กฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะต้องทำภายใต้กรอบของหมวดที่ 3 และหมวดที่ 5 แห่งรัฐธรรมนูญว่า

“...ทำไมต้องจำกัดหมวด 3 กับหมวด 5 เพราะเราคิดว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง เป็นเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และหมวดในเรื่องของการที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง เราได้อนุญาตให้มีการเสนอร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขในเรื่องต่างๆที่เกี่ยวข้องในทางการเมือง ซึ่งเรารู้สึกว่ากรรมาธิการเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรงนัก เป็นเรื่องทางการเมืองซึ่งน่าจะให้สมาชิกสภาเป็นผู้ที่ขอแก้ไข...”²⁷⁸

²⁷⁸ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 22 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), หน้า 7

ในเบื้องต้นนั้นหากจะพิจารณาในแง่ของวัฒนธรรมทางการเมืองแล้ว จะพบว่าข้อคิดเห็นเช่นนี้มีพื้นฐานมาจากการแบ่งแยกเอาระบบการเมืองออกจากวิถีชีวิตของประชาชน ซึ่งเป็นลักษณะที่มักปรากฏในสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมที่เข้มแข็ง และมีการแบ่งแยกบทบาทของผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองอย่างชัดเจน ลักษณะเช่นนี้ค่อนข้างขัดแย้งกับข้อเสนอของ IDEA ซึ่งเสนอว่าเนื่องจากกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้นเป็นกระบวนการที่ยังคงจำกัดอำนาจในการตัดสินใจไว้ที่รัฐสภา ดังนั้นแล้วจึงควรเปิดให้ประชาชนสามารถเสนอกฎหมายในประเด็นที่ตนสนใจได้อย่างกว้างขวาง

ข้อเสนอของ IDEA นั้นสอดคล้องกับข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่ว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้นดูจะเป็นกระบวนการที่สอดคล้องหรือไปกันได้กับสังคมประชาธิปไตยที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบผู้พิทักษ์ ซึ่งยังคงสงวนอำนาจในการตัดสินใจไว้ที่ผู้แทนของประชาชน ในขณะที่ประเด็นความต้องการต่างๆในทางสังคมนั้นถูกถกเถียงกันอย่างกว้างขวางภายใต้กระบวนการทางการเมือง ลักษณะเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะของประชาธิปไตยแบบถกเถียง (Participatory Democracy) ซึ่งเป็นระบบการเมืองและลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับประเทศไทยที่อาจกล่าวได้ว่าระบบประชาธิปไตยนั้นเป็นเพียงประชาธิปไตยในทางรูปแบบ และมีวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยเป็นแบบมวลชนซึ่งให้ความสำคัญกับผู้ปกครองมากจนถึงขั้นที่อาจจะปฏิเสธการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนได้

ทั้งนี้ บทบัญญัติในลักษณะนี้ไม่ได้มีการแก้ไขแต่ประการใดแม้จะมีการเปลี่ยนผ่านไปสู่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 โดยในมาตรา 163 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังคงกำหนดไว้ในลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ในขณะที่มาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้เปลี่ยนแปลงจากที่กำหนดให้ร่างกฎหมายนั้นต้องมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นกำหนดให้จะต้องมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติในหมวดที่ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐแทน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาในเชิงจำกัดสิทธิบางประการเกี่ยวกับเนื้อหาแห่งกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอได้

3) ผลกระทบต่อการกำหนดรูปแบบในการเสนอกฎหมาย

ข้อเสนอของ IDEA กำหนดให้การเสนอกฎหมายในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้นควรทำในรูปของร่างกฎหมาย (Formulated Draft Law) ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างการเสนอประเด็นทางการเมืองเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา (Petition) กับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ

อาจกล่าวได้ว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การกำหนดหลักเกณฑ์ในส่วนนี้ของประเทศไทยนั้นมียุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับข้อเสนอของ IDEA โดยภายใต้มาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 163 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ล้วนกำหนดให้การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนนั้นจะต้องทำในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าเฉพาะหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบของการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนนั้น มีลักษณะที่ไม่ได้รับผลกระทบใดๆ จากวิวัฒนาการทางการเมือง อย่างไรก็ตาม การกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้จะเป็นอุปสรรคต่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนหรือไม่จำเป็นต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการให้ความช่วยเหลือในกระบวนการต่างๆ ของรัฐด้วย

ข้อสังเกตเกี่ยวกับรูปแบบของกฎหมายที่ประชาชนเสนอนั้นมีสิ่งที่น่าสนใจอยู่ประการหนึ่ง นั่นคือนอกจากประชาชนจะต้องเสนอกฎหมายในรูปแบบของพระราชบัญญัติแล้ว ในมุมหนึ่งภายใต้บทบัญญัติมาตรา 169 ประกอบมาตรา 171 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 142 ประกอบมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และมาตรา 133 ประกอบมาตรา 134 ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2559 ล้วนเป็นบทกฎหมายที่กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติใดๆ ที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นจะต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีเสียก่อนจึงจะสามารถเสนอเข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งบทบัญญัตินี้กระทบกระเทือนถึงการเสนอกฎหมายของประชาชนด้วย กล่าวคือ หากพิจารณาถึงรายละเอียดแห่งหลักเกณฑ์ในการรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามที่กล่าวมา

ในหัวข้อ 4.2 จะเห็นว่าไม่มีข้อบังคับใดเลยที่กำหนดไว้โดยเฉพาะจึงให้นายกรัฐมนตรีจะต้องรับรองร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ นั่นทำให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นประสบความสำเร็จไม่แน่นอนว่าจะได้รับการพิจารณาจากรัฐสภาหรือไม่โดยสาเหตุที่เกิดจากหลักเกณฑ์ในทางรูปแบบเอง ทั้งนี้ หากพิจารณาจากสถิติที่รวบรวมโดยโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw) พบว่า มีร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 – 2556 จำนวน 4 ฉบับที่ได้รับการวินิจฉัยโดยสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องทางการเงิน และไม่ได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งในท้ายที่สุดทำให้ร่างกฎหมายนั้นตกไปจากการพิจารณาของรัฐสภา²⁷⁹

ลักษณะความไม่แน่นอนเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงการหวงกัน

อำนาจในการตัดสินใจบางประการไว้ที่ผู้มีอำนาจปกครองภายใต้ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ซึ่งแน่นอนว่าในแง่มุมมองหนึ่งย่อมสามารถเข้าใจได้ด้วยเหตุที่ว่าหากร่างพระราชบัญญัติใดมีลักษณะเกี่ยวข้องทางการเงินแล้วก็อาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล แต่ในอีกแง่มุมมองหนึ่งการกำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจำเป็นต้องผ่านการรับรองจากนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ต้น ย่อมทำให้เกิดความไม่แน่นอนว่าร่างที่ประชาชนเสนอจะได้รับการพิจารณาในชั้นของรัฐสภาหรือไม่ ทั้งที่โดยสภาพแล้วร่างกฎหมายดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาจากรัฐสภาในฐานะวัตถุซึ่งแสดงออกถึงเจตจำนงร่วมกันของปวงชน ซึ่งหากพิจารณาตามข้อเสนอของ IDEA แล้ว จะเห็นว่าจำเป็นอย่างไรที่จะต้องระมัดระวังไม่ให้การกำหนดกรอบของการเสนอกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเงินนั้นกลายเป็นสิ่งที่ขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมาย เนื่องจากเป็นไปได้ว่าในหลายกรณีนั้นการกำหนดข้อจำกัดดังกล่าวจะกลายเป็นการปิดกั้นประเด็นที่กำลังเป็นที่สนใจของประชาชน

4.4.1.1.2 ผลกระทบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ในขั้นตอนการพิจารณา

กฎหมาย

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น โดยหลักแล้วจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาร่างกฎหมายไว้ด้วย โดยการพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งประเด็นที่จะยกมาพิจารณาใน

²⁷⁹ โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw), "สารบัญ กฎหมายที่เสนอโดยประชาชน" [ออนไลน์].

ที่นี้คือประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน และอีกประเด็นหนึ่งคือการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงื่อนไขพิเศษในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน ซึ่งมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในที่นี้ ดังนี้

1) การกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนของรัฐสภา

ในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพิจารณาพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนทั้งในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้นไม่มีความแตกต่างใดๆกับการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยหน่วยงานของรัฐ

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนโดยหลักการแล้วจะถูกพิจารณาว่าเป็นร่างที่เกี่ยวข้องกับความในหมวดของรัฐธรรมนูญตามที่กำหนดหรือไม่ จากนั้นจะถูกตรวจสอบความเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ หากใช่และร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอไม่ได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรี ร่างนั้นย่อมตกไป ในขณะที่หากร่างกฎหมายนั้นได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรี หรือถูกพิจารณาว่าไม่ได้เป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินแล้วก็จะถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะถูกแบ่งออกเป็นสามวาระ ใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประกอบข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 เช่นเดียวกับการพิจารณาในชั้นของวุฒิสภาซึ่งจะต้องแบ่งการพิจารณาร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วเป็นสามวาระตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฯ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544

จากข้อความข้างต้น จะเห็นได้ว่าภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ไม่ได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายของทั้งสองสภาแต่ประการใด ลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาอยู่มากโดยจะเห็นได้จากคำอภิปรายของรองศาสตราจารย์เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกกร่างรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวถึงผลกระทบอันเกิดจากกรณีดังกล่าวไว้ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 31/2550 ว่า²⁸⁰

²⁸⁰ สำนักกรรมการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 31/2550, หน้า. 275 - 277

“...พระราชบัญญัติฉบับแรกที่ประชาชนเสนอ ชื่อพระราชบัญญัติ ป่าชุมชนท่านประธานจำได้ใช่ไหมครับ ผมนี่เป็นกรรมาธิการที่ดูแลเรื่องพระราชบัญญัติป่าชุมชน ท่านประธานครับ ปรากฏว่าพอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรก่อน มันจะต้องมีคนอ่านใช่ไหมครับว่า พระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ อะไร หลักการ เหตุผลอย่างไร ปรากฏว่าไม่รู้ว่าจะหาใครเป็นคน อ่าน ในสภาผู้แทนราษฎร วุ่นมากเลยจนกระทั่งเลขธิการของสภาผู้แทนราษฎรตัดสินใจอ้างขออะไร ไม่รู้อันหนึ่ง บอกดิฉันอ่าน เอง อ่านเลย ตอนนั้นเป็นผู้หญิง แล้วก็เดินไป ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎร ก็แก้ไขเสียจน ไม่เห็นภาพของเกาอยู่...”

ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเสนอไปโดยไม่ได้รับโอกาสให้เข้าไปชี้แจงวัตถุประสงค์ของการเสนอกฎหมายนั้น ในท้ายที่สุดถูกเปลี่ยนแปลงไปโดยขัดกับวัตถุประสงค์ของประชาชนอย่างสิ้นเชิง ลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความไม่เคารพเจตจำนงร่วมกันของประชาชนภายใต้**วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม** ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วทำให้กระบวนการเข้าสู่เสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นกลายเป็นกระบวนการที่ปราศจากความหมายในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เข้าสู่เสนอนั้นปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งแม้ว่าเงื่อนไขต่างๆในการพิจารณานั้นแทบจะไม่มีแตกต่างกับที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เลย แต่ภายใต้มาตรา 163 วรรคที่ 4 ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ได้มีการกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่ตนเสนอได้ในสองขั้นตอน ขั้นตอนแรกคือการชี้แจงหลักการของร่างกฎหมายที่เสนอต่อทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยหากพิจารณาตามความในมาตรา 142 วรรค 3 แล้ว จะพบว่าการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายที่ตนเสนอนั้นกินความรวมถึงกรณีที่ประชาชนเสนอร่างกฎหมายเข้ามาก่อน แล้วหน่วยงานของรัฐเสนอร่างกฎหมายที่เนื้อหาคล้ายกันมาพร้อมกันด้วย ขั้นตอนต่อมาคือในขั้นการพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนโดยกรรมาธิการนั้น จะต้องมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว โดยกำหนดให้จะต้องมีสัดส่วนของประชาชนผู้เสนอกฎหมายเข้าไปเป็นคณะกรรมการวิสามัญไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของ

กรรมวิธีการทั้งหมด ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2552 ได้กำหนดให้ลักษณะของการจัดกรรมวิธีการเช่นนี้คงอยู่ในทั้งสองสภา

การบัญญัติเช่นนี้ในรัฐธรรมนูญนั้น ในแง่หนึ่งคือผลอันเกิดจากความพยายามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นความสำคัญว่า โดยแท้จริงแล้วประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่เข้าใจในร่างกฎหมายที่ตนเสนอมาดีที่สุคนธ์ย่อมต้องเป็นคนปกป้องร่างกฎหมายดังกล่าวด้วยตนเอง และในแง่หนึ่งคือการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน²⁸¹ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่จะนำไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยและนำไปสู่การปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยต่อไป

2) การกำหนดหลักเกณฑ์ในเกี่ยวกับเงื่อนไขพิเศษในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงื่อนไขพิเศษในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้น โดยหลักการแล้วคือข้อเรียกร้องที่กำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้นได้รับเงื่อนไขพิเศษบางประการเพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะให้การพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวด้วยความเอาใจใส่และโปร่งใส รวมถึงให้สิทธิบางประการแก่ร่างกฎหมายดังกล่าวเช่น สิทธิในการได้รับการพิจารณาอย่างต่อเนื่องแม้การดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่กำลังพิจารณาอยู่นั้นสิ้นสุดลงหรือสิทธิที่จะให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของร่างกฎหมายได้เข้ามามีส่วนในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ตนเสนอโดยตรง

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นโดยสถานะตามหลักกฎหมายมหาชนแล้วคือสิ่งซึ่งแสดงออกถึงเจตจำนงร่วมกันของปวงชน ลักษณะเช่นนี้ทำให้โดยปกติแล้วร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นควรจะได้รับกำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาประการให้ความพิเศษกว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยหน่วยงานอื่นๆของรัฐ เช่น การกำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะต้องได้รับการพิจารณาโดยรวดเร็วภายในเวลาที่กำหนด, การกำหนดให้ร่างกฎหมาย

²⁸¹ สำนักกรรมการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 32/2550 (กรุงเทพฯ: สำนักกรรมการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า. 75-76

ที่เสนอโดยประชาชนจะได้รับการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการอย่างละเอียดก่อนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา, การกำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนได้รับหลักประกันในการพิจารณาอย่างต่อเนื่องแม้ภายหลังจากที่รัฐสภาชุดเดิมสิ้นสุดลง, ไปจนถึงการให้หลักประกันเกี่ยวกับความโปร่งใสและเปิดเผยในกระบวนการพิจารณา ฯลฯ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งเพื่อที่จะยืนยันถึงสถานะที่เหนือกว่าของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

นอกจากการกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนในการพิจารณาร่างกฎหมายได้ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับรวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ไม่ได้มีข้อกำหนดใดๆที่กำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนได้รับเงื่อนไขในการพิจารณาที่แตกต่างจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยหน่วยงานของรัฐ เช่น การกำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนได้รับการพิจารณาโดยเร็ว หรือการกำหนดหลักประกันในการได้รับการพิจารณาอย่างต่อเนื่องโดยไม่ต้องมีการร้องขอ การที่ประเทศไทยปราศจากหลักประกันตรงจุดนี้ทำให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นมีลักษณะเป็นเพียงร่างกฎหมายทั่วไปที่ในท้ายที่สุดแล้วไม่มีหลักประกันใดๆที่จะยืนยันได้ว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมาด้วยความเอาใจใส่ ในแง่มุมหนึ่งเป็นการลดทอนคุณค่าของร่างกฎหมายที่ผ่านการสนับสนุนจากประชาชนภายในประเทศ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการเมือง อันมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่โดยหลักการแล้วจะต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการใดๆที่สามารถสะท้อนถึงเจตจำนงร่วมกันของปวงชนได้ และเมื่อไม่ปรากฏถึงการถกเถียงใดๆเกี่ยวกับประเด็นนี้ในการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นชุดปี พ.ศ. 2540 หรือ 2550 นั้นหมายความว่าประเด็นสถานะทางด้านกฎหมายของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นไม่เคยได้รับความสนใจเลยในชั้นของสภา การไม่ให้ความสำคัญกับข้อเสนอของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเช่นนี้มักเกิดขึ้นในประเทศที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมที่เข้มแข็ง

4.4.1.2 ผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองในการกำหนดหลักเกณฑ์ระดับพระราชบัญญัติ

ในการพิจารณาผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองในการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติภายใต้กฎหมายใน

ระดับพระราชบัญญัตินั้น จะเป็นการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2556

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้น เป็นกระบวนการที่ในท้ายที่สุดแล้วอำนาจในการตัดสินใจว่าจะรับหรือไม่รับกฎหมายที่ประชาชนเสนอมาเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายนั้นอยู่ภายใต้อำนาจตัดสินใจของรัฐสภา ภายใต้แนวคิดสำคัญนั้นคือกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในลักษณะนี้จะต้องเป็นกระบวนการที่เปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการทางกฎหมายของประชาชน ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยเฉพาะการกำหนดขั้นตอนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นย่อมต้องถูกออกแบบมาให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้โดยง่าย อย่างไรก็ตาม ลักษณะดังกล่าวจะไม่ได้เกิดขึ้นกับกรณีของประเทศไทย ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่เกิดขึ้นจากอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมือง ดังนี้

1) ผลกระทบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการริเริ่มเสนอกฎหมาย

กระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายนั้นมีขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 6 ให้การริเริ่มเสนอกฎหมายนั้นสามารถกระทำได้ที่ประชาชนซึ่งเป็นผู้ก่อการจำนวน 20 คนมารวมตัวกัน และแจ้งความประสงค์ที่จะจัดให้มีกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา โดยผู้เริ่มก่อการนั้นจะต้องแนบรายชื่อของตนพร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และร่างกฎหมายตลอดจนบันทึกแห่งเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะให้มีการเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภา

ในขั้นตอนของการริเริ่มเสนอกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 นั้น ร่างกฎหมายที่กลุ่มผู้ริเริ่มเสนอไปจะถูกตรวจสอบในขั้นต้นว่าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาในรัฐธรรมนูญตามที่กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งหากร่างกฎหมายที่เสนอมานั้นมีเนื้อหาไม่เป็นที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมายนั้นจะถูกส่งคืนไปยังผู้เริ่มก่อการภายใน 15 วันนับแต่วันที่ประธานรัฐสภาได้รับการแจ้งถึงความประสงค์ในการเริ่มกระบวนการรวบรวมรายชื่อดังกล่าว

ในแง่ของการตราบทบัญญัติเฉพาะในส่วนของการกำหนดให้มีผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายจำนวน 20 คนนั้น หากพิจารณาจากหนังสือ “ความเป็นมา ขั้นตอน ประเด็นอภิปราย และ

เจตนารมณ์ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556” แล้ว จะพบว่าเจตนารมณ์หลักในการบัญญัติให้จำเป็นต้องมีผู้เริ่มก่อการเสนอกฎหมายนั้นประกอบด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้²⁸²

1. เพื่อกำหนดให้เป็นไปตามหลักสากล ในการที่จะต้องมีผู้รับผิดชอบหลักในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
2. เพื่อให้มีผู้ที่จะทำหน้าที่ประสานงานระหว่างผู้ที่มาร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกับหน่วยงานของรัฐ
3. ผู้ประสงค์จะเสนอกฎหมายสามารถเข้าสู่กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เร็วขึ้น โดยไม่ต้องรอให้มีการรวบรวมรายชื่อให้ครบถ้วนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดก่อนจึงจะนำเสนอร่างกฎหมายของตนเข้าสู่การพิจารณาได้
4. การกำหนดให้มีจำนวนผู้เริ่ม 20 คนนั้น เป็นจำนวนที่มีความเหมาะสมในปริมาณมากพอที่จะทำให้ผู้เริ่มซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลักได้กระจายไปยังพื้นที่ต่างๆทั่วประเทศเพื่อดำเนินการประชาสัมพันธ์และเชิญชวนให้ประชาชนมาร่วมกันเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย
5. เพื่อเป็นการป้องกันการสูญเสียค่าใช้จ่ายและการสิ้นเปลืองเวลา โดยกำหนดให้ประธานรัฐสภามีอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมายที่เสนอมาก่อนจะเริ่มกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสอดคล้องของเนื้อหาร่างกฎหมายกับเนื้อความที่กำหนดในหมวดต่างๆของรัฐธรรมนูญ

แม้จำนวนผู้เริ่มก่อการ 20 คนนั้น เป็นจำนวนที่น้อยจนไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ดำเนินการไปในแต่ละครั้งจะได้รับเสียงสนับสนุนครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด แต่การกำหนดให้มีผู้เริ่มก่อการเป็นตัวประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเช่นนี้ย่อมเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยภาพรวม อันเปรียบได้กับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

²⁸² สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ความเป็นมา ขั้นตอน ประเด็นอภิปราย และเจตนารมณ์ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2556), หน้า.62-63

เมื่อพิจารณาจากลักษณะเช่นนี้ จะเห็นได้ว่าการกำหนดให้มีกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายนั้นถือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นภายใต้ผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ในแง่ของการตระหนักรู้ว่าการกำหนดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยปราศจากตัวกลางในการประสานงานกับรัฐบาลที่แน่นอนนั้นย่อมทำให้กระบวนการดังกล่าวไม่สามารถเป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม จึงทำให้มีความพยายามบัญญัติให้มีกระบวนการดังกล่าวขึ้น อันเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน

2) ผลกระทบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนกฎหมาย

ในการพิจารณาผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ในการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนกฎหมายนั้น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาผลกระทบดังกล่าวภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่ละฉบับ ดังนี้

1. ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 – ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้กระบวนการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนกฎหมายมีด้วยกันสองลักษณะ **ลักษณะแรก**คือการกำหนดในหมวด 2 ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถดำเนินการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ด้วยตนเอง ซึ่งตามความที่บัญญัติในมาตรา 7 นั้น กำหนดให้การรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนสามารถทำได้โดยการลงลายมือชื่อ พร้อมทั้งแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน, บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ รวมถึงต้องแนบสำเนาทะเบียนบ้านของทุกคน

การบัญญัติให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ประชาชนเป็นผู้รวบรวมรายชื่อด้วยตนเอง ซึ่งจะต้องมีการรวบรวมเอกสารทั้งบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรอื่นๆที่สามารถแสดงตนได้ควบคู่ไปกับการแนบสำเนาทะเบียนบ้านของตานั้น คณะกรรมาธิการได้ให้ความเห็นไว้ในบันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 4/2541 ว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ประการสำคัญ นั่นคือ เพื่อความสะดวกในการติดประกาศรายชื่อผู้สนับสนุนกฎหมายเพื่อให้มีการตรวจสอบความถูกต้องโดยประชาชนที่เข้าชื่อเอง ซึ่งในการติดประกาศนั้น จำเป็นที่จะต้องติดในพื้นที่ๆเป็นภูมิลำเนาของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย กรรมาธิการยืนยันว่าไม่สามารถตรวจสอบภูมิลำเนาที่ชัดเจนได้จากบัตรประจำตัวประชาชน ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องแนบเอกสารทั้งสองอย่าง คือทั้งบัตร

ประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านมาคู่กัน การติดประกาศในพื้นที่ๆบุคคลนั้นมีภูมิลำเนาอยู่ โดยแท้จริงนอกจากจะเป็นการเอื้อให้เกิดประโยชน์ต่อการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อแล้ว ยังเป็นการลดค่าใช้จ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐอีกด้วย²⁸³

อย่างไรก็ตาม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเอกสารที่ต้องใช้ในการรวบรวมรายชื่อนี้ ปรากฏข้อคัดค้านจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่าน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการที่ต้องใช้หลักฐานทั้งบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายไว้อย่างน่าสนใจถึงข้อห่วงใยบางประการอันเกิดจากความยุ่งยากในการจัดหาและจัดเตรียมเอกสาร กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านเห็นว่าเนื้อความในสำเนาทะเบียนบ้านและบัตรประจำตัวประชาชนในปัจจุบันนั้นมีความคล้ายคลึงกัน มีข้อแตกต่างกันไม่มาก ดังนั้นจึงควรกำหนดให้ใช้เอกสารอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ นอกจากนี้ การกำหนดให้ใช้เอกสารทั้งสองอย่างควบคู่กันไปยังเป็นการสร้างภาระเกินจำเป็นให้แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมาย ซึ่งข้อถกเถียงเหล่านี้ในหลายประเด็นวางอยู่บนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความยากในการเข้าถึงบริการต่างๆของรัฐโดยประชาชนผู้อาศัยอยู่นอกเขตเมือง²⁸⁴

ในท้ายที่สุดแล้ว สภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นให้การเสนอหลักฐานในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในลักษณะดังกล่าวเป็นไปตามความเห็นของกรรมาธิการ ที่ยืนยันว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจำเป็นต้องใช้เอกสารทั้งสองอย่างนั้นประกอบกัน ประเด็นที่น่าสนใจคือข้อห่วงหวงที่นำเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีความเป็นห่วงในเรื่องของความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการต่างๆของประชาชน และในระดับหนึ่งมีการกล่าวหากรรมาธิการว่ามีความพยายามที่จะปิดกั้นการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน ข้อกังวลเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการตระหนักในการปฏิบัติแบบแยกเขาแยกเรา อันเป็นผลซึ่งเกิดจาก**วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม**ภายใต้ระบบงานของสภาผู้แทนราษฎร

ลักษณะที่สอง ภายใต้ความที่กำหนดในหมวดที่ 3 ของพระราชบัญญัติฯ ได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 9 ถึงมาตรา 14 ได้กำหนดให้ประชาชนร่วมกันตั้งแต่

²⁸³ สำนักการงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 4/2541 (กรุงเทพฯ: สำนักการงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541), หน้า. 42

²⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24-75

100 คนขึ้นไปสามารถร่วมกันร้องขอต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ดำเนินการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายได้ โดยภายหลังจากที่ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำขอจากประชาชนแล้ว ก็จะต้องดำเนินการจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งในแต่ละจังหวัด เพื่อให้มีการดำเนินการประกาศให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดทราบว่ามี การเสนอกฎหมายในเรื่องใด พร้อมกำหนดเวลาและสถานที่ใช้ในการเข้าชื่อตามที่กฎหมายหนด โดยมีระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อไม่ต่ำกว่า 90 วันนับแต่วันประกาศ

ในการไปลงชื่อเพื่อสนับสนุนร่างกฎหมายนั้น ประชาชนจะต้องไปแสดงตนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ พร้อมทั้งแสดงบัตรประจำตัวประชาชนหรือเอกสารอื่นใดตามที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบและบันทึกชื่อลงในเอกสารต่อไป

ทั้งนี้ ประชาชนผู้ยื่นคำขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น อาจร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งให้กำหนดสถานที่ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนอกเหนือจากสถานที่ที่กำหนดโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ และในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนอกเขตเลือกตั้งที่ประชาชนมีชื่ออยู่ก็ได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนด

บทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้าไปช่วยเหลือประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยเป็นการดำเนินการรวบรวมรายชื่อผู้เสนอกฎหมายให้ประชาชนทั้งหมดโดยประชาชนไม่จำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายนั้น ถือเป็น การให้การช่วยเหลือประชาชนโดยหน่วยงานของรัฐซึ่งตามข้อเสนอแนะของ IDEA นั้นถือเป็นเรื่องที่เหมาะสมอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากบันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 4/2541 จะพบว่าลักษณะของการให้ความช่วยเหลือโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นมีความคลาดเคลื่อนกับข้อความที่ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติ นั่นคือ บทบัญญัติก่อนที่จะเข้ามาสู่การพิจารณาในขั้นสุดท้ายของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น กำหนดให้ประชาชนจะต้องจ่ายค่าดำเนินการล่วงหน้าให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และได้เงินคืนเต็มจำนวนหากปรากฏว่าร่างกฎหมายดังกล่าวสามารถรวบรวมรายชื่อได้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งบทบัญญัตินี้ถูกตัดออกไปจากร่าง

กฎหมายเนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านเห็นว่าเพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนนั้น รัฐไม่ควรต้องให้ประชาชนรับภาระในค่าใช้จ่ายใดๆทั้งสิ้น จึงควรที่จะตัดข้อความที่กำหนดให้ประชาชนจะต้องจ่ายค่าดำเนินการให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งทิ้งไป²⁸⁵

ข้อความข้างต้นนั้นเป็นข้อความที่สะท้อนให้เห็นมุมมองของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่พยายามไม่ให้ประชาชนต้องแบกรับค่าใช้จ่ายใดๆในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน อย่างไรก็ตามภายใต้การบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายนั้น จากการศึกษาบันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 10/2541 ได้ปรากฏข้อห่วงใยในการบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดให้รัฐเข้ามามีส่วนช่วยในการรวบรวมรายชื่อของประชาชนในการเสนอกฎหมายว่า หน่วยงานราชการส่วนใหญ่ของรัฐนั้นมักมีแนวคิดอนุรักษนิยม ซึ่งหากเห็นว่าการดำเนินการของประชาชนในการเสนอกฎหมายนั้นมีความก้าวหน้ากว่าการดำเนินงานของราชการก็มักจะดำเนินการที่เป็นการขัดขวางหรือไม่ดำเนินการใดๆอันมีลักษณะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเต็มที่นัก²⁸⁶ ประกอบกับข้อห่วงใยเกี่ยวกับการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ประชาสัมพันธ์ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ ก่อนให้มีการลงชื่อ โดยความกังวลว่าการดำเนินการโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นอาจไม่สามารถทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เหมาะสมและจำเป็นต่อการตัดสินใจที่จะสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนร่างกฎหมายหนึ่งๆได้²⁸⁷ **ข้อห่วงใยเหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่าของประเทศไทย (อำนาจนิยม, บารมีนิยม, ศักดินานิยม และอุปถัมภ์ค้ำชู)** ซึ่งทำให้หน่วยงานของรัฐมักมองว่าการมีส่วนร่วมในทางการเมืองใดๆของประชาชนมักมีลักษณะเป็นการขัดขวางการทำงานของรัฐ การตระหนักรู้ในผลกระทบดังกล่าวแม้จะไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตัวบทกฎหมายใดๆในขั้นของการพิจารณาร่างกฎหมาย เว้นแต่การตัดบทมาตราที่ให้ประชาชนต้องเสียค่าใช้จ่ายบางส่วนในการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รวบรวมรายชื่อออกไปจาก

²⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76-98

²⁸⁶ สำนักgrayงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 10/2541 (กรุงเทพฯ: สำนักgrayงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541), หน้า. 149

²⁸⁷ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 284

พระราชบัญญัติ ก็แสดงให้เห็นถึงความพยายามของคนบางกลุ่มแล้วในการที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามวิถีทางของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

2. ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

2556 – ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 นั้น ได้มีความเปลี่ยนแปลงประการสำคัญนั้นคือการตัดเอาช่องทางในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งออกไป โดยในการพิจารณาของคณะกรรมการซึ่งตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎรนั้น ได้ให้เหตุผลในการตัดอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งออกไปว่า²⁸⁸

“...สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการการเลือกตั้ง รวมทั้งตรวจสอบคุณสมบัติต่อสมาชิกและด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีส่วนร่วมสนับสนุนประชาชนหรือองค์กรในเรื่องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีหลายทาง โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้น จึงไม่ควรเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมาย”

นอกจากนี้ กรรมการยังอ้างความกังวลเกี่ยวกับความตึงเครียดในการตอบคำถามข้อสงสัยเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ โดยกังวลว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่สามารถตอบคำถามเกี่ยวกับร่างกฎหมายได้เนื่องจากไม่ได้เป็นผู้เสนอร่างดังกล่าวด้วยตนเอง จึงควรตัดการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งออกไป²⁸⁹

ในส่วนของกรรมการเสียงข้างน้อยและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านที่เห็นว่าควรคงไว้ซึ่งบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะของผู้ที่ทำหน้าที่ในการรวบรวมรายชื่อเพื่อสนับสนุนร่างกฎหมายของประชาชนนั้น เห็นว่าการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้รวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายเมื่อมีการร้อง

²⁸⁸ ปัทมา สุขกำปัง, การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ บทเรียนจากการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558), หน้า. 146

²⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 131

ขอจากประชาชนนั้นเป็นการดำเนินการกิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเองในการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นจึงไม่ควรตัดบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งออก ซึ่งบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา 236 (8) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550²⁹⁰ นอกจากนี้ ความเห็นของกรรมาธิการเสียงข้างน้อยที่นำเสนอใจประการหนึ่ง นั้นคือการระบุว่าการตัดการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งออกไปนั้นเป็นการนำเอาปัญหาของหน่วยงานมาจำกัดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน²⁹¹

ข้อคิดสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือในการดำเนินงานของประชาชนในการร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้น นั้นคือการที่รัฐให้การช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการเจรจาต่อรองทางการเมืองของประชาชนในเวทีที่ประชาชนไม่ได้มีอำนาจตัดสินใจในท้ายที่สุด การตัดการให้ความช่วยเหลือในการรวบรวมรายชื่อโดยหน่วยงานของรัฐออกไปภายใต้ความกังวลเกี่ยวกับความบกพร่องหรือปัญหาในการทำหน้าที่ของหน่วยงาน ไปจนถึงข้ออ้างเกี่ยวกับภาระงานของหน่วยงาน โดยไม่ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นย่อมเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง และจากข้อเท็จจริงเพิ่มเติมนั้นคือในการยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มีการพิจารณาโดยอาศัยร่างกฎหมายที่เสนอโดยนายกรัฐมนตรีเป็นหลัก ควบคู่ไปกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนอีกสามฉบับ โดยร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนทั้งสามฉบับนั้นล้วนมีการระบุข้อความให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่เป็นช่องทางหนึ่งในการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมาย ซึ่งบทบัญญัตินี้ไม่ปรากฏอยู่ในร่างของคณะรัฐมนตรี การเพิกเฉยต่อความต้องการของประชาชนเช่นนี้เป็นการแสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจนถึงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม และอิทธิพลทางการเมืองของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่าในประเทศไทย ที่ให้ความสำคัญกับข้อเสนอในทางการเมืองของผู้ปกครองมากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับข้อเสนอในทางการเมืองที่ดำเนินการโดยประชาชน

ในส่วนของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งประชาชนจะต้องดำเนินการรวบรวมรายชื่อด้วยตนเองนั้น ข้อเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือบทบัญญัติมาตรา 7

²⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 133-145

²⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 145

ที่กำหนดให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นสามารถทำได้โดยผู้เข้าชื่อจะต้องทำการแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชน ที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้ยื่นคำกับอยู่มาพร้อมกับเอกสารการลงลายมือชื่อของตนด้วย จะเห็นได้ว่าการตัดเอาสำเนาทะเบียนบ้านออกจากรายการเอกสารที่จำต้องใช้เพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทั้งนี้ การตัดสำเนาทะเบียนบ้านออกไปนั้น หากพิจารณาตามข้ออภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. โดยส่วนใหญ่แล้วไม่เห็นด้วยกับการที่ประชาชนจำเป็นต้องแสดงหลักฐานต่างๆในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งผู้อภิปรายส่วนใหญ่เห็นว่าผู้ลงชื่อเพียงแค่ออกเลขประจำตัวประชาชนของตนลงในเอกสารก็น่าจะเพียงพอแล้ว²⁹² อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการซึ่งดำเนินการพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัตินั้นยังคงยืนยันที่จะให้ผู้ร่วมกันเข้าชื่อสนับสนุนจำเป็นที่จะต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือหลักฐานอื่นใดตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการยืนยันตัวตนและระบุตัวบุคคลได้²⁹³ ลักษณะของความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน เนื่องจากการปรับปรุงให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ง่ายขึ้นอันเนื่องมาจากการลดความยุ่งยากซับซ้อนของหลักฐานที่จำต้องใช้ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายลง ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาหลักเกณฑ์ภายใต้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

3) ผลกระทบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อและร่างกฎหมาย

เช่นเดียวกับการพิจารณาผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองต่อการกำหนดหลักเกณฑ์เกณฑ์ในการรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้สนับสนุนร่างกฎหมาย การพิจารณาผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบความ

²⁹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 93

²⁹³ สำนักกรรมาธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ความเป็นมา ขั้นตอน ประเด็นอภิปราย และเจตนารมณ์ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556, หน้า 52

ถูกต้องของรายชื่อและร่างกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย นั้น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาทั้งในส่วนพระราชบัญญัติในปี พ.ศ. 2552 และ พ.ศ. 2556 ดังนี้

1. ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

2552 – เราสามารถแยกพิจารณาผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อและร่างกฎหมายได้ ดังนี้

- ในส่วนของการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อ ผู้สนับสนุนร่างกฎหมายนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้กำหนดให้ ประชาชนสามารถร่วมกันเข้าชื่อได้ในสองกรณี **กรณีแรก**คือการดำเนินการเข้าชื่อเพื่อสนับสนุนกันเอง ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 2 นั้น ภายหลังจากที่การเข้าชื่อเสนอกฎหมายดำเนินไปแล้วเสร็จ และได้ชื่อ ผู้สนับสนุนร่างกฎหมายตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไปแล้ว ตามความในมาตรา 8 ประธานรัฐสภาจะต้อง ตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อและจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อของประชาชนผู้เข้าเสนอ กฎหมายไว้ ณ สถานที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้มีการตรวจสอบรายชื่อของผู้สนับสนุนร่าง กฎหมาย และเปิดโอกาสให้ผู้ชื่อของตนปรากฏในรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายโดยไม่ได้เป็นผู้ลง ชื่อด้วยความประสงค์ของตนเองนั้นสามารถคัดค้านรายชื่อของตนต่อประธานรัฐสภา หรือผู้ที่ประธาน รัฐสภาอบหมาย เพื่อให้ดำเนินการขีดฆ่าชื่อของตนออกจากบัญชีรายชื่อได้ ภายในระยะเวลา 20 วัน นับแต่วันประกาศ และหากภายหลังที่มีการเปิดให้คัดค้านรายชื่อแล้ว ปรากฏว่ารายชื่อผู้สนับสนุนร่าง กฎหมายนั้นไม่ครบถ้วน ก็จะต้องมีการดำเนินการรวบรวมรายชื่อให้ครบถ้วนภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งถึงเหตุบกพร่องจากประธานสภาผู้แทนราษฎร

จากการสำรวจบันทึกการประชุมเพื่อพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมที่ 4/2541 จะ พบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านได้แสดงความเป็นห่วงในเชิงที่ว่า การกำหนดให้ประธาน รัฐสภา (ประธานสภาผู้แทนราษฎร) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อ และติด ประกาศเพื่อให้มีการตรวจสอบและคัดค้านรายชื่อนั้นนอกจากจะเป็นการเพิ่มภาระให้กับประธาน รัฐสภาแล้ว ยังเป็นการเพิ่มความยุ่งยากซับซ้อนให้กับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการ กำหนดให้ประธานรัฐสภานอกจากจะต้องทำหน้าที่ตรวจสอบรายชื่อแล้ว ยังต้องดำเนินการติด ประกาศรายชื่อด้วยตนเอง ซึ่งในขั้นตอนของการแปลญัตตินั้นมีการเสนอความเห็นในที่แตกต่างกัน ออกไปในทำนองที่ว่า ประธานรัฐสภานั้นจะส่งรายชื่อที่ได้มาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบ

หากรายชื่อดังกล่าวมีความถูกต้องครบถ้วนก็จะนำเข้าสู่อำนาจต่อไป ลักษณะเช่นนี้ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าบทบัญญัติที่คณะกรรมการดำเนินการร่างขึ้นมานั้นมีลักษณะที่เป็นการกีดกันไม่ให้ประชาชนเสนอกฎหมายได้โดยง่าย²⁹⁴

แม้ในท้ายที่สุดแล้วสภาผู้แทนราษฎรตลอดจนวุฒิสภาจะลงมติเห็นชอบกับการบัญญัติหลักเกณฑ์ตามที่กล่าวมาข้างต้น เนื่องจากกรรมการยังคงยืนยันว่าการให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบรายชื่อของประชาชนที่ลงชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายรวมถึงทำหน้าที่เป็นผู้ปิดประกาศรายชื่อดังกล่าว และรับคำคัดค้านรายชื่อด้วยตนเอง หรือโดยผู้ที่ตนมอบหมายนั้นเป็นเรื่องที่ถูกต้องแล้วและการบัญญัติในลักษณะดังกล่าวกระทำลงโดยคำนึงถึงความสะดวกในการดำเนินการของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่จากข้อถกเถียงข้างต้นทำให้เห็นถึงลักษณะของการตั้งแง่บางประการที่ทำให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐนั้นพยายามจะกีดกันประชาชนออกจากการมีส่วนร่วมในทางการเมือง ซึ่งเป็นลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม

- ส่วนต่อมาคือการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อซึ่งรวบรวมโดยกระบวนการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดขึ้นตามความในหมวด 3 มาตรา 13 นั้น กำหนดให้การตรวจสอบรายชื่อว่ามีความถูกต้องหรือไม่นั้นเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยไม่ได้มีการกำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในการยื่นคัดค้านรายชื่อของตน ทั้งนี้ ในแง่หนึ่งอาจเนื่องมาจากการที่มาตรา 11 กำหนดให้ประชาชนที่ต้องการจะเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องมาแสดงตนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ลักษณะเช่นนี้ทำให้สามารถรับรองได้ว่าจะไม่ปรากฏรายชื่อที่ลงไปโดยผู้เป็นเจ้าของลายมือชื่อนั้นไม่ได้มีเจตนาที่จะลงชื่อ

พิจารณาตามบันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 4/2541 จะพบว่ามี การพิจารณาและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นในการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้เข้าชื่อสนับสนุนกฎหมายว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ แต่ไม่มีการพูดถึงความเหมาะสมของขั้นตอนในการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อแต่ประการใด²⁹⁵ ดังนั้นจึงไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในส่วนนี้

²⁹⁴ สำนักปรายงานการประชุมและขอเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 4/2541, หน้า. 81

²⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 84-87

2. ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

2556 – เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ตัดบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะผู้รวบรวมรายชื่อของประชาชนเพื่อสนับสนุนร่างกฎหมายออกไป ประเด็นที่จำต้องพิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ว่าด้วยการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อนั้น จึงเหลือให้พิจารณาเฉพาะกรณีที่ประชาชนเป็นผู้รวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายด้วยตนเอง

ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้หน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อ รวมถึงการตีตรารายชื่อเพื่อให้มีการคัดค้านนั้น เป็นของประธานรัฐสภา (ในลักษณะเดียวกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542) ทั้งนี้ ข้อแตกต่างประการสำคัญจากบทบัญญัติในปี พ.ศ. 2542 นั้นมีอยู่ด้วยกันสองประการ นั่นคือ ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 10 นี้ ประธานรัฐสภาถูกจำกัดให้ต้องตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อให้แล้วเสร็จใน 45 วัน ซึ่งในกฎหมาย พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในส่วนนี้ไว้ อีกประการหนึ่ง นั่นคือมีการเพิ่มบทบัญญัติที่กำหนดให้ต้องมีการนำเสนอเอกสารแจ้งไปยังผู้ที่ปรากฏรายชื่อในบัญชีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ว่าตนเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวสามารถทราบและดำเนินการคัดค้านรายชื่อของตนได้ หากตนไม่มีความประสงค์หรือไม่มีความเจตนาที่จะสนับสนุนร่างกฎหมายดังกล่าว

ข้อแตกต่างเหล่านี้ล้วนเกิดขึ้นภายใต้ความห่วงใยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาหลายท่านที่มีต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ดังจะเห็นได้จากการสงวนคำอภิปรายและการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดส่งรายชื่อ และการกำหนดให้มีกรอบระยะเวลาในการพิสูจน์ความถูกต้องของรายชื่อไปในทิศทางเดียวกัน²⁹⁶ ลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงความพยายามของฝ่ายนิติบัญญัติเองที่จะปรับปรุงให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นเป็นกระบวนการที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนมากยิ่งขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอันเป็นองค์ประกอบหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

²⁹⁶ ปัทมา สุขกำปัง, การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ บทเรียนจากการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. หน้า.

4) ผลกระทบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษ

การกำหนดบทลงโทษในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน นั้นมีมาตั้งแต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 เรื่อยมาจนกระทั่งถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ข้อสังเกตประการที่น่าสนใจซึ่งผู้เขียนมีความประสงค์ที่จะนำเสนอไว้ ณ ที่นี้ ไม่ใช่มุมมองที่มีต่ออัตราโทษต่างๆ แต่เป็นมุมมองที่ฝ่ายนิติบัญญัติมองต่อบทบาทของการกำหนดโทษภายใต้พระราชบัญญัติในสองช่วงนี้ว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร และแสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆอย่างไร

จากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ 4/2541 จะเห็นว่าได้ว่าคณะกรรมการซึ่งพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น กำหนดให้ในร่างดังกล่าวมีบทลงโทษด้วยกันสองสถาน สถานแรกคือความผิดเกี่ยวกับการขัดขวางไม่ให้มีการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย และอีกสถานหนึ่งคือความผิดฐานปลอมลายมือชื่อและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการลงชื่อ โดยเฉพาะในบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงลายมือชื่อนั้น มีอัตราโทษที่สูงกว่าความผิดฐานปลอมเอกสารตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา

ปรากฏความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านที่เห็นว่าการกำหนดบทลงโทษนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นในลักษณะของเครื่องมือในการป้องกันไม่ให้มีการปลอมรายชื่อหรือมีการปลอมลายมือชื่อของบุคคลอื่นเพื่อมาใช้ในการเสนอกฎหมาย²⁹⁷ ทั้งนี้ เนื่องจากบทลงโทษที่รุนแรงย่อมเป็นการป้องปรามไม่ให้มีการฝ่าฝืนไปในตัว ซึ่งความคิดเห็นเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมค่อนข้างชัดเจน

ข้อกล่าวอ้างข้างต้นเป็นข้อที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กล่าวถึงในขั้นของการพิจารณาบทบัญญัติว่าด้วยเอกสารหลักฐานต่างๆในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และในเรื่องของการตรวจสอบความถูกต้องตลอดจนการคัดค้านลายมือชื่อ อย่างไรก็ตาม เมื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคณะกรรมการรายมาตรา ได้พิจารณามาถึงบทบัญญัติซึ่งเป็นบทกำหนดโทษโดยตรงแล้ว ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านอภิปรายในลักษณะที่ไม่เห็นด้วย โดยในส่วนของ การปลอมแปลงลายมือชื่อนั้นนอกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านจะไม่

²⁹⁷ สำนักกรรมการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 4/2541, หน้า. 51-52

เห็นด้วยกับการกำหนดโทษที่มีความรุนแรง และมีความซ้ำซ้อนกับความผิดฐานปลอมเอกสารในประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งได้ทำการอภิปรายไว้อย่างน่าสนใจว่า²⁹⁸

“ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 170 ... นั้นไม่ประสงค์อยากให้มีการลงโทษแก่พี่น้องประชาชน แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาทั่วโลกจนเกินไป ลักษณะว่าส่งเสริมให้มีการเข้าร่วมกับประชาชนในการออกกฎหมาย แต่มาอ่านบทลงโทษแล้วคล้ายๆว่า คุณอย่ามานะ ถ้ามีการกลั่นแกล้งกันครับ ตีตักกันระเนระนาด...เพราะฉะนั้นมาตรา 9 ทวิ มาตรา 9 ตริ เป็นบทที่สกัดกั้นการให้ความร่วมมือโดยสุจริตใจของพี่น้องประชาชน...”

โดยความเห็นดังกล่าวได้รับการอธิบายชี้แจงจากคณะกรรมการฯ ดังนี้²⁹⁹

“ในมาตรา 9 ทวิ (ความผิดฐานปลอมลายมือชื่อ : ผู้เขียน) นั้น กรรมการฯ ได้กำหนดบทลงโทษเพราะเห็นว่า การเสนอกฎหมายนั้นเป็นเรื่องสำคัญ เพราะกฎหมายนั้นจะต้องเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับประชาชนทั้งประเทศ และบางครั้งกฎหมายดังกล่าวอาจจะมียกเว้นที่กำหนดโทษถึงขั้นสูงถึงประหารชีวิตหรืออะไรก็ตาม ซึ่งจะกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วไป เพราะฉะนั้นคนที่เข้ามาเข้าชื่อเสนอกฎหมายจึงน่าจะเป็นบุคคลที่มาโดยสุจริต...ส่วนโทษที่สูงกว่าโทษปลอมเอกสารปกติ นั้น เพราะเห็นว่าการปลอมชื่อเพื่อไปเสนอกฎหมาย ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่จะบังคับกับประชาชนทั่วประเทศนั้นน่าจะเป็นอัตราโทษที่สูงกว่า...”

จากคำตอบของคณะกรรมการฯ นี้ ผู้เขียนจำเป็นที่จะต้องชี้และย้ำเตือนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงสำคัญประการหนึ่งว่า กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในประเทศไทยนั้น เป็นกระบวนการซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ (Agenda Initiative) อำนาจตัดสินใจในท้ายที่สุดแล้วถูกสงวนไว้ที่รัฐสภา ดังนั้นข้อชี้แจงที่ยกสถานะของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายขึ้นมาเพื่อปรับบทในการลงโทษนั้นจึงเป็นข้อชี้แจงที่มีลักษณะไม่สมเหตุสมผลเป็นอย่างยิ่ง และในแง่หนึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความกลัวแก่ประชาชนในการที่จะลงชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายหนึ่ง ข้อชี้แจงเช่นนี้เป็นสิ่งที่ผู้เขียนเห็นว่าสะท้อนให้เห็นถึง

²⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 107

²⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 112

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่าที่พยายามจะจำกัดการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนมากกว่าที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดแล้วบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการปลอมแปลงลายมือชื่อนั้นถูกตัดทิ้งไปในชั้นของวุฒิสภา และเมื่อมีการนำส่งร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยวุฒิสภากลับมาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกครั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นว่าการตัดบทบัญญัติดังกล่าวออกไปนั้นไม่ส่งผลให้เนื้อความแห่งกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป และในท้ายที่สุดแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา³⁰⁰

ในส่วนของบทกำหนดโทษอีกประการหนึ่งที่ปรากฏในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯของสภาผู้แทนราษฎรนั้น คือบทที่ว่าด้วยการเข้าไปขัดขวางการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายนั้น กรรมการได้ชี้แจงว่าเป็นการบัญญัติให้มีความสอดคล้องกับกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งกำหนดบทลงโทษบุคคลผู้กระทำการโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการไปขัดขวางไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดลงคะแนนใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการกระทำที่อาจเกิดขึ้นได้ และมีลักษณะเดียวกันกับการขัดขวางไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดไปลงชื่อเพื่อสนับสนุนร่างกฎหมาย ดังนั้นจึงต้องตราบทบัญญัตินี้ไว้³⁰¹

ข้อถกเถียงประการสำคัญในชั้นนิติบัญญัติตามที่ปรากฏในบันทึกรายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรนั้น นั่นคือกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งให้ความเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้มีความไม่สมเหตุสมผล กล่าวคือ การบัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำการโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย...” ซึ่งกรรมการชี้แจงว่าบัญญัติให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากเมื่อพิจารณาดูแล้วย่อมทราบได้ว่าไม่มีผู้ใดสมควรที่จะมีอำนาจตามกฎหมายที่จะมาจำกัดไม่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมาย ซึ่งลักษณะ

³⁰⁰ สำนักกรรมการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 19/2542 (กรุงเทพฯ: สำนักกรรมการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542), หน้า. 47-52

³⁰¹ สำนักกรรมการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 4/2541, หน้า. 116

เช่นนี้แตกต่างจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งที่ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนว่ามีกรณีใดบ้างที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจที่จะห้ามบุคคลไม่ให้ไปใช้สิทธิ³⁰²

แม้จะมีข้อชี้แจงของคณะกรรมการมาธิการต่อประเด็นดังกล่าวในลักษณะที่ผู้เขียนเห็นว่ามีความไม่สมเหตุสมผล³⁰³ แต่การกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ขัดขวางไม่ให้บุคคลไปใช้สิทธิในการเสนอกฎหมายนั้นไม่ก่อผลกระทบในทางลบใดๆต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยภาพรวม ผู้เขียนจึงขอละประเด็นดังกล่าวไว้โดยไม่พิจารณา ทั้งนี้ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างเห็นชอบที่จะไม่ดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว และในท้ายที่สุดแล้วได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายในมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 จะพบว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดบทลงโทษไว้ในสองมาตรา **มาตราแรกคือมาตรา 13** ซึ่งกำหนดโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท สำหรับผู้ที่กระทำการใดๆ อันเป็นการให้ประโยชน์ในเชิงทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อจูงใจให้ผู้อื่นลงชื่อ ไม่ลงชื่อ หรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ รวมถึง หลอกหลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคาม เพื่อให้ผู้สิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อ ไม่ให้ลงชื่อ หรือถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ, **มาตราที่สองคือมาตรา 14** ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ใช้ลายมือชื่อปลอม หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการพิจารณาจัดทำพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน พ.ศ. 2556 ในวาระรับหลักการนั้น มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงท่านเดียวที่ให้ความเห็นว่าการกำหนดบทลงโทษในลักษณะเช่นนี้มีความรุนแรงและน่ากลัวจนเกินไป³⁰⁴ ในขณะที่เมื่อพิจารณารายงานการประชุมการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 2 ครั้งที่ 6/2555

³⁰² เรื่องเดียวกัน, หน้า 116-117

³⁰³ ผู้ที่สนใจสามารถสืบค้นข้อมูลดังกล่าวได้จากบันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4/2541 หน้า 118

³⁰⁴ ปัทมา สุขกำปัง, การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ บทเรียนจากการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. หน้า. 103

กรรมาธิการซึ่งพิจารณาร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดโทษในทางอาญาไว้อย่างน่าสนใจว่า³⁰⁵

“ในเรื่องของกฎหมายส่งเสริมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนั้น ไม่ได้จำเป็นว่ามันจะมีบทกำหนดโทษทางอาญาไม่ได้เพราะในการส่งเสริมในเรื่องของกระบวนการนั้น มันก็ต้องมีการดูแล มีมาตรการป้องปรามมี มาตรการควบคุมถึงเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นเป็นสำคัญโดยกฎหมายฉบับนี้ต้องการที่จะให้ตัวประชาชนที่มาลงชื่อในตัวกฎหมายที่เสนอต่อสภานั้นลงชื่อด้วยความโปร่งใสโดยความสมัครใจของตัวและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของตัวเองไม่ถูกแอบอ้างการใช้ชื่อตัวเองหรือดำเนินการในลักษณะใดๆอันมิชอบในการที่จะทำให้ร่างกฎหมายที่เสนอนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ เพราะฉะนั้นจึงได้มีบทกำหนดโทษกำหนดขึ้นไว้เพื่อเป็นมาตรการ 1. คือเป็นการป้องปราม 2. เป็นการที่จะทำให้กฎหมายฉบับนี้บรรลุถึงเจตนารมณ์ได้อีกประการหนึ่งโดยเป็นเครื่องมือของกฎหมาย”

ในขณะที่เมื่อร่างกฎหมายซึ่งผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และเข้าไปสู่การพิจารณาของวุฒิสภานั้น กลับถูกโจมตีจากสมาชิกวุฒิสภาหลายท่าน โดยในภาพรวมนั้น สมาชิกวุฒิสภาเห็นว่าการกำหนดโทษให้มีถึงขั้นจำคุกนั้นเป็นสิ่งที่รุนแรงเกินไป และอาจเป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนไม่มีความกล้าที่จะเสนอกฎหมาย การกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีความจำเป็นนั้น ควรเป็นการกำหนดให้มีการตัดสิทธิทางการเมืองมากกว่าที่จะเป็นโทษทางอาญา³⁰⁶

แม้ผู้เขียนจะไม่สามารถค้นคว้าเอกสารเพิ่มเติมที่แสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของบทมาตราดังกล่าวในขั้นตอนของวุฒิสภาได้อย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาจากเอกสารเท่าที่มีอยู่จะพบว่า บทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดโทษนั้นถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปจากร่างที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาโดยกรรมาธิการของวุฒิสภาเป็นผู้แก้ไข และร่างที่ถูกแก้ไขโดยกรรมาธิการนั้นไม่ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา³⁰⁷ ซึ่งเมื่อพิจารณาร่วมกับบทมาตราในปัจจุบันที่การกำหนดโทษมีลักษณะ

³⁰⁵ สำนักกรรมการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 6/2555 (กรุงเทพฯ: สำนักกรรมการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542), หน้า. 38

³⁰⁶ ปัทมา สุปคำปึง, การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ บทเรียนจากการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. หน้า. 163-168

³⁰⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 164-182

สอดคล้องกับบทบัญญัติที่เสนอมานี้ในชั้นของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ย่อมอาจคาดหมายได้ว่าการตัดหรือปรับเปลี่ยนลักษณะของโทษทางอาญาออกในชั้นกรรมาธิการ

ทัศนคติที่ดูจะขัดแย้งกันในเรื่องของโทษทางอาญานี้สามารถแสดงให้เห็นถึงการปะทะกันระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองสองฝ่ายอย่างชัดเจน การกำหนดโทษทางอาญาไว้ในกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้น เมื่อมองผ่านสายตาของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยจะพบข้อกังวลมากมายในลักษณะที่ว่าตัวโทษที่มีอัตราสูงมากนั้นเองจะเข้าขัดขวางการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ในขณะที่มุมมองซึ่งมองว่าโทษทางอาญาที่กำหนดไว้สูงนั้นมีเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและคุ้มครองให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเป็นกระบวนการที่บริสุทธิ์ยุติธรรมนั้นเป็นมุมมองภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ผลของการปะทะกันดังกล่าวแสดงออกมาในรูปของการตรากฎหมายที่การกำหนดโทษทางอาญาไว้ในอัตราที่สูงได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมาย และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโทษดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นชอบในการพิจารณาของรัฐสภา

การถกเถียงกันในชั้นนิติบัญญัติเพื่อทำการวางหลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในประเทศไทย ทั้งที่เป็นหลักเกณฑ์ในระดับรัฐธรรมนูญและหลักเกณฑ์ในระดับพระราชบัญญัตินั้น เราสามารถแยกเอาแนวคิดของฝ่ายนิติบัญญัติออกมาได้เป็นสองส่วน **ส่วนแรก**คือแนวคิดในเชิงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ที่พยายามเอาอำนาจรัฐเข้ามาควบคุมกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ได้มากที่สุด ให้ความสำคัญกับความสามารถและความสะดวกในการทำงานของหน่วยงานของรัฐมากกว่าความสะดวกในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน ในขณะที่ **ส่วนที่สอง**คือกลุ่มที่ที่แนวคิดที่สะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งพยายามโต้แย้งประเด็นที่เห็นว่าอาจปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ตลอดจนพยายามเสนอแนวทางใหม่ ๆ ในการปรับปรุงให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายกลายเป็นกระบวนการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ความเห็นของฝ่ายแรกมักจะเป็นความเห็นที่ชนะคะแนนโหวตในชั้นของรัฐสภาเสมอ

โดยภาพรวมแล้ว ปัญหาของการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทย ณ ห้วงเวลาปัจจุบัน อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ว่าจะเป็นฉบับปี พ.ศ. 2540, 2550 หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ต่าง

กำหนดให้ประชาชนนั้นสามารถเสนอกฎหมายได้เฉพาะในหมวดที่ว่าด้วยเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หน้าที่แห่งรัฐสำหรับรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560) เมื่อมองข้อจำกัด เช่นนี้ผ่านกรอบคิดที่นำเสนอโดย IDEA จะพบว่าประชาชนชาวไทยถูกจำกัดสิทธิในการเสนอกฎหมายไว้ค่อนข้างมาก การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ ในฐานะเครื่องมือสำคัญของประชาธิปไตยแบบถกแถลงนั้นควรเป็นกระบวนการที่เปิดกว้างให้ประชาชนสามารถเสนอความต้องการของตนในรูปแบบกฎหมายได้อย่างเต็มที่ มากกว่าที่จะจำกัดกรอบไว้โดยชัดเจน ซึ่งอาจทำให้ประเด็นซึ่งเป็นที่สนใจของประชาชนหลายประเด็นไม่สามารถถูกเสนอขึ้นมาเป็นกฎหมายได้

2. รูปแบบของการเสนอกฎหมาย – ประเทศไทยนั้นกำหนดให้ร่างกฎหมายที่จะต้องเสนอโดยประชาชนต้องจัดทำในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ (Formulated Draft Law) ซึ่งนอกจากประชาชนจะต้องจัดทำร่างกฎหมายแล้ว ยังต้องจัดทำหลักการและเหตุผลประกอบร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย ลักษณะเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่า การเสนอกฎหมายโดยประชาชนสามารถทำได้โดยยากมาก เนื่องจากการทำร่างพระราชบัญญัติหนึ่งๆนั้นมีความยุ่งยาก โดยเฉพาะหากประชาชนนั้นไม่ได้รับความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญย่อมเป็นการยากอย่างยิ่งที่จะสามารถจัดทำร่างกฎหมายให้ถูกต้องตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอยังถูกควบคุมในทางรูปแบบ โดยเฉพาะในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องทางการเงิน ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอก็ก้จำเป็นที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีก่อนจึงจะสามารถนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ ข้อจำกัดในเชิงรูปแบบเช่นนี้ทำให้มีโอกาสมากที่ร่างกฎหมายซึ่งเสนอโดยประชาชนนั้นอาจจะไม่ได้รับการรับรองโดยนายกรัฐมนตรี และถึงที่สุดแล้วย่อมไม่ได้รับการพิจารณาใดๆในชั้นของรัฐสภา

3. กำหนดจำนวนรายชื่อของประชาชนที่จำเป็นต้องใช้ในการเสนอกฎหมายและระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อ – ภายใต้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันนั้น จำนวนรายชื่อที่ต้องใช้ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นอยู่ที่ 10,000 รายชื่อ โดยจะต้องมีผู้เริ่มเสนอกฎหมาย 20 คน และมีระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อที่ไม่จำกัด ปัญหาที่เกิดจากการกำหนดจำนวนรายชื่อในลักษณะนี้ นั่นคือปัญหาที่ว่ารายชื่อเพียงแค่ 10,000 ชื่อนั้นดูจะเป็นรายชื่อที่น้อยจนเกินไปในลักษณะที่ไม่สามารถสะท้อนเจตจำนงร่วมกันของประชาชนได้เป็นประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งคือ

ระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อที่มีอยู่อย่างไม่จำกัดนั้นมีความเป็นไปได้ที่จะทำให้การรวบรวมรายชื่อสามารถทำได้ยาก เนื่องจากประเด็นทางกฎหมายที่มีการรวบรวมรายชื่อนั้นอาจหายไปจากสังคมได้ ภายใต้ระยะเวลาที่ยาวนาน โดยระยะเวลาที่ยาวนานเช่นนี้อาจขยายไปได้อีกหากมีการตรวจสอบแล้วพบว่ารายชื่อที่ประชาชนเสนอนั้นมีจำนวนไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด โดยหากนับรวมระยะเวลาสูงสุดที่ใช้ในการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อ และระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อให้ครบถ้วนแล้ว ระยะเวลาทั้งหมดจะถูกขยายออกไปกว่า 75 วัน

4. การให้ความช่วยเหลือโดยรัฐ – การให้ความช่วยเหลือในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยรัฐนั้นอาจแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณี **กรณีแรก**คือการจัดทำร่างพระราชบัญญัติซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ในการร่างกฎหมายให้เป็นไปตามความประสงค์ของประชาชนเมื่อมีการร้องขอ รวมถึงกำหนดให้ประชาชนสามารถขอเงินสนับสนุนในการดำเนินกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองได้อีกด้วย ลักษณะเช่นนี้นับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งแตกต่างกับ**กรณีที่สอง** คือกรณีที่มีการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามามีส่วนในการช่วยเหลือประชาชนโดยเป็นผู้จัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเมื่อประชาชนร้องขอตามที่ได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 แต่ถูกตัดออกไปเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ด้วยเหตุผลที่ว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการเพิ่มภาระให้งานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจนเกินจำเป็น ซึ่งการตัดความช่วยเหลือในส่วนนี้ออกไปนั้นนอกจากจะทำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายจำเป็นที่จะต้องใช้เวลาในการเข้าชื่อนานขึ้นในลักษณะที่ไม่มีกำหนดแล้ว (ตามกฎหมาย พ.ศ. 2542 การเข้าชื่อโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีระยะเวลาที่กำหนดไว้ที่ 90 วัน) ยังทำให้ให้การตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อนั้นต้องขยายออกไป เนื่องจากมีขั้นตอนของการคัดค้านรายชื่อเพิ่มเข้ามา จึงอาจกล่าวได้ว่าการตัดช่องทางรวบรวมรายชื่อโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งออกไปนั้นเป็นการสร้างข้อจำกัดให้กับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

5. การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการของรัฐสภา - ในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการของรัฐสภานั้น ประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขพิเศษใดๆไว้รองรับการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน ร่าง

กฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นยังคงถูกพิจารณาในขั้นตอนปกติซึ่งไม่มีการกำหนดให้การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายนั้นอาจเป็นไปได้โดยช้า ประกอบกับการขาดหลักประกันความต่อเนื่องในการพิจารณา ทำให้เมื่อสภาผู้แทนราษฎรชุดหนึ่งชุดใดหมดวาระไป ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอในวาระของสภาผู้แทนราษฎรชุดนั้นย่อมไม่ได้รับการพิจารณาอีก เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นอีกครั้งในสมัยประชุมของสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ ซึ่งลักษณะเช่นนี้เองก่อให้เกิดความไม่แน่นอนต่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน ทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวอาจไม่ได้รับการพิจารณาด้วยความเอาใจใส่และไม่ก่อให้เกิดการถกเถียงแลกเปลี่ยนความเห็นใดๆในสภาถึงประเด็นที่ประชาชนเสนอ อันเป็นการทำลายคุณค่าของสิ่งซึ่งโดยหลักการแล้วถือว่าเป็นเจตจำนงร่วมกันของปวงชน และทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติไม่สัมฤทธิ์ผลเหมือนดังวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในทางทฤษฎี

4.4.2 ผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยต่อการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

ในการพิจารณาผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่มีต่อการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการของรัฐสภานั้น กระบวนการดังกล่าวได้รับผลกระทบอันเกิดจากวัฒนธรรมทางการเมืองไทย ดังนี้

4.4.2.1 การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมนั้น ตามที่เสนอไปในบทที่สองคือลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับสถานะของผู้ปกครองมากกว่าที่จะให้ประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการเมือง ซึ่งลักษณะเช่นนี้มีความขัดแย้งเป็นอย่างยิ่งกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนที่อย่างน้อยที่สุดแล้วเรียกร้องให้ประชาชนทุกคนในประเทศตระหนักถึงการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน

โดยหลักการแล้ว กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้นเป็นกระบวนการที่เรียกร้องให้รัฐให้ความสนใจกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ และพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวด้วยความใส่ใจ ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการนี้โดยตัวของมัน

เองนั้นถูกออกแบบมาให้เหมาะสมกับรูปแบบการเจรจาต่อรองในทางการเมืองระหว่างรัฐกับประชาชนมากกว่าที่จะให้ฝั่งหนึ่งฝั่งใดเป็นผู้ชี้ขาดในทางการเมือง นอกจากนี้ อีกเหตุผลหนึ่งที่ร่างกฎหมายซึ่งเสนอโดยประชาชนสมควรที่จะได้รับการพิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบนั้น นั่นคือร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นสิ่งซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงร่วมกันของปวงชนนั่นเอง

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมได้ดีที่สุดอันหนึ่ง คือข้อเท็จจริงซึ่งปรากฏขึ้นในระยะเวลาที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. (ต่อมาได้รับการประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556) โดยในช่วงที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวนี้ ปรากฏว่ามีการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายรวมกัน 4 ฉบับ โดยที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาล 1 ฉบับ และอีก 3 ฉบับ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน

ภายหลังจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติในวาระที่ 1 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้ง 4 ฉบับ โดยให้ถือเอาร่างที่เสนอโดยรัฐบาลเป็นร่างกฎหมายหลักในการพิจารณา³⁰⁸ ลักษณะเช่นนี้ดูจะเป็นแนวปฏิบัติทั่วไปของการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการของรัฐสภา ซึ่งหากพิจารณาจากตารางข้างต้น จะพบว่าร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและถูกนำมาประกาศใช้เป็นกฎหมายทั้งหมดนั้นถูกนำไปพิจารณาประกอบกับร่างพระราชบัญญัติที่มีการเสนอไว้แล้วโดยรัฐบาล

ข้อสังเกตประการหนึ่งที่ผู้ศึกษากระบวนการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 พบ หลังจากมีการนำเอาร่างกฎหมายทั้งสี่ฉบับเข้าสู่การพิจารณาในชั้นกรรมธิการ นั่นคือ การพิจารณาร่างกฎหมายโดยอาศัยร่างของรัฐบาลเป็นหลักนั้นทำให้การเชื่อมโยงหรือพยายามที่จะเพิ่มประเด็นอื่นนอกเหนือจากที่ปรากฏในร่างของรัฐบาลนั้นทำได้ยากลำบาก ซึ่งจะเห็นได้จากการตั้งข้อสังเกตของกรรมธิการเสียงข้างน้อยบางประเด็น เช่น การกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามามีส่วนช่วยในการเสนอกฎหมาย (ปรากฏในร่างกฎหมาย 3

³⁰⁸ ปัทมา สุปก่าบั้ง, การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ บทเรียนจากการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. หน้า. 92

ฉบับ ไม่ปรากฏในร่างกฎหมายของรัฐบาล) และการกำหนดให้มีการคำนึงถึงการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนออย่างรวดเร็ว (ปรากฏในร่างกฎหมาย 2 ฉบับ แต่ไม่ปรากฏในร่างกฎหมายของรัฐบาล) โดยข้อสังเกตเหล่านี้ล้วนปรากฏในชั้นการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาอย่างกว้างขวาง ในฐานะเครื่องมือที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายได้มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดแล้วประเด็นเหล่านี้ต่างก็ไม่ได้ได้รับการบรรจุเข้าไปในร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ³⁰⁹

นอกจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งมีลักษณะเนื้อหาที่สอดคล้องกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลมากกว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอทั้งสามฉบับแล้ว ยังมีร่างกฎหมายอีกหลายฉบับที่มีเนื้อหาเปลี่ยนแปลงไปจากร่างที่ประชาชนเสนอเมื่อถูกนำไปพิจารณาประกอบกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล เช่น พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน, พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เป็นต้น³¹⁰

ลักษณะที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ทำให้เราสามารถเข้าใจได้ว่า ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม และแนวปฏิบัติของรัฐสภาไทยนั้น แม้ว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะผ่านด้านการตรวจสอบความถูกต้องในเชิงรูปแบบ แต่ในท้ายที่สุดแล้วเมื่อนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา ก็มักจะถูกนำไปพิจารณาร่วมกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล โดยยึดเอาร่างกฎหมายของรัฐบาลเป็นร่างหลักในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว จนทำให้ในท้ายที่สุดแล้วแม้ร่างกฎหมายที่เสนอก่อมาจะมีชื่อในลักษณะเดียวกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน แต่เนื้อหาสาระย่อมมีความแตกต่างออกไปจากสิ่งที่ประชาชนเสนออย่างสิ้นเชิง

นอกจากกรณีดังกล่าวข้างต้นแล้ว อีกลักษณะหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมที่มีต่อการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นคือเหตุที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนตกไปเพราะไม่ผ่านการตรวจสอบในเชิงกระบวนการต่างๆ ทั้งในเรื่องที่ได้รับการพิจารณาว่ามีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนด ไม่ได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีเนื่องจากเป็นร่างกฎหมายว่าด้วยการเงิน ตกไป

³⁰⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 115-186

³¹⁰ ผู้ที่สนใจศึกษาประเด็นความแตกต่างระหว่างร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน กับพระราชบัญญัติในเรื่องเดียวกันที่ได้มีการประกาศใช้ภายหลังการพิจารณาของรัฐสภา โปรดอ่าน วนิดา แสงสารพันธ์ุ, หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2548)

เพราะสภาผู้แทนไม่รับหลักการในวาระที่ 1 รวมถึงการตกไปเพราะเหตุแห่งการยกเลิกรัฐธรรมนูญ เหตุการณ์เหล่านี้ล้วนเกิดขึ้นภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ซึ่งส่งผลมาตั้งแต่ กระบวนการบัญญัติหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมายจนทำให้ในทางปฏิบัติแล้วร่างพระราชบัญญัติที่ เสนอโดยประชาชนกว่า 41 ฉบับ ไม่ได้รับการพิจารณาในกระบวนการของรัฐสภาอย่างละเอียด รอบคอบ และในจำนวนนี้ มีมากกว่าสิบฉบับที่ไม่เคยได้รับการพิจารณาในรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ร่างกฎหมายกว่า 30 ฉบับที่ต้องตกไปเพราะเหตุแห่งการยกเลิกรัฐธรรมนูญอันเกิดจากการ รัฐประหารนั้น เป็นตัวบ่งชี้อย่างตีสื่อสะท้อนให้เห็นถึงสิ่งที่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม กระทำในลักษณะที่จำกัดการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน เมื่อประกอบกับการที่ ประเทศไทยไม่ได้รับรองหลักการพิจารณาอย่างต่อเนื่องโดยไม่ต้องมีการร้องขอไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย แล้ว ยิ่งเป็นเหตุที่ทำให้ในทางปฏิบัติแล้ว กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทยไม่เคยได้รับการพิจารณาภายใต้มุมมองแห่งคุณค่าที่ควรจะเป็นเลย

4.4.2.2 การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนภายใต้วัฒนธรรมทาง การเมืองแบบศักดินานิยมและอุปถัมภ์ค้ำชู

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินานิยมและอุปถัมภ์ค้ำชูนั้นเป็นสิ่งที่ไม่สามารถ แยกออกจากกันได้ การคงอยู่ของวัฒนธรรมทั้งสองประเภทนี้เป็นสิ่งซึ่งคอยหล่อเลี้ยงการแบ่งแยกชน ชั้นของคนในสังคมประการหนึ่ง นั่นคือตราบดีที่ผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ (ในที่นี้หมายถึงประชาชนทั่วไป) ยังคงได้รับประโยชน์จากการกระทำต่างๆของผู้ให้การอุปถัมภ์ (ชนชั้นปกครอง) ในลักษณะที่ไม่ สามารถทดแทนบุญคุณได้หมดสิ้นแล้ว การแบ่งแยกชนชั้นภายใต้ลักษณะของการกระทำต่างตอบแทนเช่นนี้ก็จะยังคงอยู่ต่อไป

ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินานิยมและอุปถัมภ์ค้ำชูนั้น การที่ประชาชน ทั่วไปจะกระทำการใดๆเพื่อขับเคลื่อนประเด็นในทางการเมืองได้สำเร็จตามที่ตนหวังนั้นย่อมจำเป็นที่ จะต้องได้รับความเห็นใจจากฝ่ายการเมือง หรือในแง่มุมมองหนึ่งนั่นคือประชาชนจะต้องมีความสามารถ มากพอที่จะเจรจาต่อรองกับฝ่ายการเมืองในลักษณะของการใกล้เคียงผลประโยชน์ได้ดีพอจนทำให้ ฝ่ายการเมืองยอมรับความต้องการของตน

กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยนั้นเจือปนไปด้วยวัฒนธรรมทางการเมือง แบบศักดินานิยมและอุปถัมภ์ค้ำชูอย่างเข้มข้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่มีลักษณะสอดคล้องกับความ

ต้องการของคนบางกลุ่มในสังคม เช่น กฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาล หรือกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพต่างๆ มักจะมีขึ้นภายหลังจากที่มีกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) เข้มแข็งเข้ามาดำเนินการเจรจากับฝ่ายการเมืองในลักษณะของการต่อรองและจัดสรรผลประโยชน์ โดยที่การเจรจาต่อรองเช่นนี้มักจะทำลงในลักษณะไม่เป็นทางการระหว่างฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจ และการดำเนินการต่างๆ จะสามารถคืบหน้าไปได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายการเมืองเห็นชอบกับการเจรจา และทำการเสนอข้อกฎหมายตามที่ได้มีการต่อรองไว้เท่านั้น³¹¹

สำหรับการพิจารณาร่างกฎหมายพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน ซึ่งได้รับผลกระทบจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินาและอุปถัมภ์ค้ำชูนั้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้วนั้น ร่างดังกล่าวมีเนื้อหาที่มีลักษณะตรงกันข้ามกับเจตนารมณ์ที่ประชาชนเสนอ อันเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการที่ประชาชนไม่สามารถต่อรองผลประโยชน์ในรัฐสภาได้ ในทางกลับกันร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยกลุ่มผลประโยชน์ที่ความเข้มแข็ง เช่น ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาตินั้นได้รับการประกาศใช้ในลักษณะที่ค่อนข้างตรงตามเจตนารมณ์ที่ประชาชนเสนอ ซึ่งหากพิจารณาจากมุมมองที่ว่า ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับนั้นล้วนผ่านมาในสมัยที่รัฐสภานั้นไม่ได้มาจากการเลือกตั้งแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าร่างกฎหมายทั้งสองฉบับน่าจะได้รับการสนับสนุนบ้างประการจากความสัมพันธ์ส่วนตัวของคนในสังคมจากการที่ภาคประชาชนซึ่งเป็นผู้ผลักดันให้มีการเสนอกฎหมายเองได้รับเลือกให้เข้าไปเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ³¹²

อาจกล่าวได้ว่า ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินานิยมและอุปถัมภ์ค้ำชูนี้ ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอเข้ามาในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาจะได้รับการพิจารณาอย่างเอาใจใส่เพียงไหนในแง่หนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ที่กลุ่มผู้เสนอกฎหมายกับผู้ที่อยู่ในรัฐสภา ว่ามีความสามารถในการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ได้อย่างลงตัวหรือไม่ ลักษณะเช่นนี้ทำให้กระบวนการ

³¹¹ วนิตา แสงสารพันธ์, "การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน" (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า. 80

³¹² สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, โครงการปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติของไทย เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน, หน้า. 225-226

เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทยกลายเป็นกระบวนการที่จะประสบความสำเร็จได้ ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งและความมีเส้นสายของผู้เสนอกฎหมาย มากกว่าการที่จะมานั่งพิจารณาถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

โดยสรุปแล้ว วัฒนธรรมทางการเมืองไทยนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในสองลักษณะ ลักษณะแรกคือการส่งผลให้หลักเกณฑ์ในทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นกลายเป็นกระบวนการที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง ทำให้กระบวนการดังกล่าวจะเป็นการกระทำในทางรูปแบบมากกว่าที่จะต้องการผลลัพธ์ใดๆในทางปฏิบัติ ในส่วนของลักษณะที่สองนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองไทยทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายกลายเป็นเวทีแห่งการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งไม่ใช่เวทีที่เปิดโอกาสให้แต่ละฝ่ายเข้ามาเจรจาต่อรองอย่างเท่าเทียมกัน แต่เป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีอำนาจ หรือในแง่หนึ่งคือเหล่าผู้อุปถัมภ์ในสังคมสามารถเจรจาไกล่เกลี่ยผลประโยชน์กันก่อนกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยหากฝ่ายใดสามารถเจรจาต่อรองผลประโยชน์ได้อย่างลงตัว ร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายนั้นย่อมได้รับการพิจารณาอย่างเอาใจใส่ภายใต้กระบวนการของรัฐสภา ซึ่งทำหากร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจฝ่ายใดเลย ร่างนั้นก็จะมีแนวโน้มที่จะไม่ได้รับการพิจารณาในชั้นของรัฐสภาอย่างเอาใจใส่ หรืออาจถูกนำไปใช้เพียงเป็นเครื่องมือประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลเป็นหลัก

4.5 เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก

จากการศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกดังที่ได้อธิบายไว้แล้วในบทที่ 3 นั้น หากนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาดังกล่าวมาเปรียบเทียบกันสามารถอธิบายได้ ดังนี้

1. **วัฒนธรรมทางการเมือง** - ในประเด็นของวัฒนธรรมทางการเมืองนั้น อาจกล่าวได้ว่าประเทศที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองโดดเด่นที่สุดในการศึกษาครั้งนี้ คือวัฒนธรรมทางการเมืองของ**ประเทศออสเตรีย** วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยในแบบของประเทศออสเตรียนั้นคือสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นใหม่โดยตัดขาดจากการปกครองในระบอบเก่าของประเทศ มีแกนหลักอยู่ที่**วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบผู้พิทักษ์ (Guardian Democracy Political Culture)** ซึ่งเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับการตัดสินใจในทางการเมืองผ่านตัวผู้แทน ในขณะเดียวกันก็เห็นว่าปัญหาต่างๆในทางสังคมสมควรถูกแก้ปัญหาภายใต้กระบวนการเจรจาต่อรองและหาข้อยุติที่ยอมรับร่วมกันได้ ดังนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยประเภทนี้จึงมีลักษณะที่เปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน ควบคู่ไปกับการดำรงไว้ซึ่งความสำคัญของผู้แทน นอกจากนี้ ออสเตรียยังได้สร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ค้ำชูอันเป็นเอกลักษณ์ขึ้น ระบบอุปถัมภ์ค้ำชูของประเทศออสเตรียคือการรวมตัวกันของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในรูปแบบของหุ้นส่วนทางสังคม ซึ่งนอกจากกลุ่มต่างๆจะทำหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกแล้ว กลุ่มหุ้นส่วนทางสังคมเหล่านี้ยังรวมกันเพื่อเรียกร้องหรือเพื่อแสดงความต้องการของสมาชิกในนามของกลุ่มอีกด้วย นั่นทำให้การเรียกร้องทางการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนจำนวนมากสามารถเกิดขึ้นได้ง่ายในประเทศออสเตรีย

ในส่วนของ**ประเทศสเปน**นั้น มี**วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชน (Mass Democracy Political Culture)** เป็นแกนหลัก โดยวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชนนั้นคือวัฒนธรรมทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ของผู้แทนอย่างยิ่งยวด ประชาชนจะถูกมองและมักจะมองตัวตนของตนในระบบการเมืองเป็นเพียงแค่วัตถุที่ถูกกระทำคือไม่เน้นการมีส่วนร่วมในทางการเมืองเท่าใดนัก ลักษณะเช่นนี้สอดคล้องไปกับความคงอยู่ของผลกระทบจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และวัฒนธรรมทางการเมืองอำนาจนิยมซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปกครองในระบอบเผด็จการ มีลักษณะที่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกชัดเจนระหว่างบทบาทของผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสนใจคือการกำเนิดขึ้นของวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยผ่านทางกระบวนการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มเผด็จการและกลุ่มประชาธิปไตยนั้น ส่งผลให้ในระดับหนึ่งแล้วระบบการเมืองในประเทศสเปนมองเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน

เช่นเดียวกับประเทศสเปน วัฒนธรรมทางการเมืองของ**ประเทศโปแลนด์**มีลักษณะผสมระหว่าง**วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชน (Mass Democracy Political Culture)** ซึ่งให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ของผู้แทนประชาชนมากกว่าการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน ประกอบกับผลกระทบจากวัฒนธรรมในทางการเมืองแบบเก่าของประเทศโปแลนด์ที่ยังคงอยู่ ทั้งแนวคิดชาตินิยมและวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมที่หลงเหลือมาจากการปกครองโดยพรรคคอมมิวนิสต์ ส่งผลให้วัฒนธรรมทางการเมืองโดยภาพรวมของประเทศโปแลนด์นั้นค่อนข้างแบ่งแยกการทำงานของผู้แทนกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสนใจคือในทางปฏิบัตินั้น ความเป็นประชาธิปไตยหรือลักษณะของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้นมักปรากฏในขั้นของการเคลื่อนไหวโดยประชาชนมากกว่าการกระทำของรัฐ ในส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะว่าการเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นประชาธิปไตยในประเทศโปแลนด์เป็นเวทีเจรจาต่อรองของผู้ปกครองมากกว่าประชาชน ในขณะที่ประชาชนเองแม้จะถูกกีดกันจากการเปลี่ยนผ่านทางทางการเมือง แต่ก็ตระหนักถึงความสำคัญในการปกครองของระบอบประชาธิปไตย จึงส่งผลให้ความเป็นประชาธิปไตยในภาคประชาชนมีมากกว่าภาครัฐ

ในส่วนของประเทศไทยนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองไทยของประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับสเปนและโปแลนด์ คือเป็นส่วนผสมระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชน (**Mass Democracy Political Culture**) กับวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบเก่า อันได้แก่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ศักดินานิยม บารมีนิยม และอุปถัมภ์ค้ำชู ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่าในประเทศไทยนั้นเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีลักษณะแบ่งแยกผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองออกจากกันอย่างชัดเจน นั่นทำให้ แม้ประเทศไทยจะเปลี่ยนผ่านไปสู่อำนาจอธิปไตยแล้ว บทบาทบนเวทีทางการเมืองก็ยังคงถูกสงวนไว้ให้กับชนชั้นปกครอง การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนมักมีลักษณะเป็นการมีส่วนร่วมในเชิงรูปแบบมากกว่าที่จะหวังให้มีผลจริงในทางปฏิบัติ

2. ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ – ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอนั้นมีความแตกต่างกันไปในสามประเทศที่กล่าวมาแล้ว โดยภายใต้กฎหมายของ**ประเทศออสเตรีย** ประชาชนสามารถเสนอกฎหมายได้ในประเด็นที่กว้างขวาง สามารถเสนอได้แม้กระทั่งกฎหมายที่อาจเข้าไปจำกัดการทำหน้าที่ของรัฐบาล ลักษณะที่เปิดกว้างเช่นนี้ปรากฏใน

ประเทศโปแลนด์เช่นเดียวกัน ซึ่งในส่วนของประเทศออสเตรียนั้น สามารถอธิบายได้ว่าเกิดจากวัฒนธรรมทางการเมืองที่ค่อนข้างเปิดกว้างต่อการถกเถียงกันบนเวทีทางการเมือง นั้นทำให้ข้อกำหนดเกี่ยวกับประเภทของกฎหมายที่ประชาชนเสนอนั้นมีลักษณะเปิดกว้าง ในขณะที่การเปิดกว้างในประเด็นประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอในประเทศโปแลนด์นั้น ดูจะเป็นพัฒนาการที่น่าสนใจว่า ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองที่กีดกันและไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน กลับไม่มีการจำกัดประเด็นในทางกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน อันเป็นหลักพื้นฐานนารปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างชัดเจน

แตกต่างจากสองประเทศที่กล่าวมาข้างต้น ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอใน**ประเทศสเปนและประเทศไทย** ตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัด ประชาชนถูกวางกรอบอย่างเข้มงวด ในลักษณะที่ไม่สามารถเสนอกฎหมายเกินกว่าขอบเขตหรือหัวข้อที่ถูกกำหนดไว้ได้ ซึ่งดูจะเป็นผลอันเกิดจากวัฒนธรรมทางการเมืองของทั้งสองประเทศ ที่ในภาพรวมแล้วจะมีลักษณะที่จำกัดการมีส่วนร่วมในระบบการเมืองของประชาชนเป็นอย่างมาก

3. รูปแบบของการเสนอกฎหมาย – รูปแบบของการเสนอกฎหมายในประเทศ สเปน โปแลนด์ และไทย ลักษณะที่เหมือนกัน นั่นคือร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะต้องถูกจัดทำในลักษณะของร่างรัฐบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ (Formulated Draft Law) ซึ่งมีรายละเอียดแตกต่างกันไป ดังนี้

- **ประเทศสเปน และประเทศไทย** กำหนดให้ประชาชนจะต้องจัดทำร่างกฎหมายพร้อมหลักการสำคัญ ตลอดจนจัดทำเอกสารสรุปเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เสนอ

- **ประเทศโปแลนด์** มีข้อกำหนดที่ค่อนข้างจะยุ่งยากซับซ้อนกว่าสองประเทศที่กล่าวมาแล้วข้างต้น นั่นคือนอกจากประชาชนจะต้องจัดทำร่างกฎหมาย หลักการและเหตุผลประกอบร่างกฎหมาย และสรุปเนื้อหาของกฎหมายแล้ว ยังต้องทำเอกสารประเมินสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้กฎหมาย ไปจนถึงการชี้แจงแหล่งที่มาของงบประมาณที่จะใช้ตามกฎหมายฉบับนั้นๆด้วย

ประเทศที่ดูจะมีความเป็นเอกลักษณ์มากที่สุดในประเด็นของรูปแบบของการเสนอกฎหมายคือ**ประเทศออสเตรเลีย** ภายใต้ระบบของประเทศออสเตรียนั้น ประชาชนชาวออสเตรเลียสามารถเสนอกฎหมายได้ทั้งในรูปแบบของร่างรัฐบัญญัติ และข้อเสนอในทางกฎหมาย (Suggestion) ซึ่งตัวข้อเสนอในทางกฎหมายนี้จะมีเงื่อนไขและความยากในการจัดทำน้อยกว่าการเสนอในรูปแบบของร่างรัฐบัญญัติ ซึ่งดูจะมีลักษณะที่เปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นอย่างมาก ยิ่ง ลักษณะเช่นนี้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยของประเทศออสเตรเลีย

4. การริเริ่มเสนอกฎหมาย และการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนกฎหมาย – ทั้งสี่ประเทศที่กล่าวมาข้างต้นนั้นต่างมีกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายที่คล้ายคลึงกัน แตกต่างกันเฉพาะจำนวนของประชาชนที่จำต้องใช้ในการริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยประเทศออสเตรียกำหนดให้ต้องมีจำนวนผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายทั้งสิ้นประมาณ 8,032 คน ในขณะที่ประเทศสเปนไม่ได้กำหนดจำนวนของประชาชนที่จะต้องใช้ในการริเริ่มเสนอกฎหมายไว้อย่างตายตัว ส่วนประเทศโปแลนด์นั้นกำหนดให้ผู้เริ่มก่อการเสนอกฎหมายนั้นมีจำนวน 15 คน และต้องรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้สนับสนุนในขั้นของการริเริ่มเสนอกฎหมายได้ก่อน 1,000 รายชื่อ ทั้งนี้ ประเทศไทยเองกำหนดให้การริเริ่มเสนอกฎหมายจะต้องกระทำลงภายใต้การก่อการของประชาชนตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ซึ่งกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายของทั้งสี่ประเทศนั้นนอกจากจะเป็นการแจ้งให้ผู้มีอำนาจทราบถึงความประสงค์ที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว ยังเป็นกระบวนการในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่เกี่ยวข้องต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างกฎหมายที่ประชาชนประสงค์จะเสนอด้วย

ในกระบวนการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายนั้น อาจพิจารณาแยกเป็นรายประเทศได้ ดังนี้

- **ประเทศออสเตรเลีย** - ในประเทศออสเตรียนั้น การรวบรวมรายชื่อของประชาชนผู้มีความประสงค์ที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กระบวนการรวบรวมรายชื่อจะเริ่มต้นขึ้นเมื่อการริเริ่มเสนอกฎหมายแล้วเสร็จ และร่างกฎหมายที่ประสงค์จะให้มีการเข้าชื่อถูกส่งไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง ร่างกฎหมายที่ส่งไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นนอกจากจะผ่านการตรวจสอบความถูกต้องในเชิงรูปแบบแล้ว ยังต้องถูกจัดทำให้ผู้พิการทางสายตาสามารถอ่านได้ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้ดำเนินการประชาสัมพันธ์ร่าง

กฎหมายที่ประชาชนเสนอไปยังเขตต่างๆ พร้อมทั้งกำหนดวันเวลาในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งจะ
มีระยะเวลาทั้งสิ้น 8 วัน โดยตลอดระยะเวลา 8 วันนี้ผู้ที่ได้รับการมอบหมายจากคณะกรรมการการ
เลือกตั้งจะจัดให้มีจุดบริการเข้าชื่อซึ่งประกันระยะเวลาในการเปิดปิดจุดบริการตามกฎหมาย โดยร่าง
กฎหมายที่จะนำไปสู่การพิจารณาในชั้นของรัฐสภาได้จะต้องได้รับรายชื่อสนับสนุน 500,000 รายชื่อ
(รวม 8,032 คน จากขั้นตอนของการริเริ่มเสนอกฎหมายแล้ว) ประชาชนผู้ที่ประสงค์จะเข้าชื่อเสนอ
กฎหมายจะต้องทำการลงชื่อ ณ เขตเลือกตั้งที่ตนลงทะเบียนเป็นผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ โดยไม่จำเป็นต้อง
ยื่นเอกสารใดๆ เพียงแค่กรอกรายละเอียดตามที่กำหนดในแบบฟอร์มก็เพียงพอแล้ว
ลักษณะของการรวบรวมรายชื่อจำนวนมากในระยะเวลาที่จำกัดเช่นนี้เป็นเอกลักษณ์ของประเทศ
ออสเตรีย ซึ่งถูกออกแบบมาให้สอดคล้องกับการคงอยู่ของระบบอุปถัมภ์ค้ำชู ซึ่งประชาชนเคลื่อนไหว
ในทางการเมืองผ่านกลุ่มผลประโยชน์เป็นหลัก

- **ประเทศสเปน** – กระบวนการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่าง
กฎหมายในประเทศสเปนนั้นเป็นหน้าที่หลักของคณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งจัดตั้ง
ขึ้นเองโดยประชาชน หน่วยงานของรัฐได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และรัฐสภา จะทำหน้าที่เป็น
เพียงผู้ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารต่างๆเท่านั้น ในกระบวนการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนนั้น
คณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายถูกกำหนดให้ต้องจัดทำร่างกฎหมายเป็นภาษาถิ่นที่ได้รับ
การยอมรับให้เป็นภาษาราชการเพื่อความสะดวกในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในท้องที่ที่ยังใช้ภาษาถิ่น
เป็นภาษาหลักอยู่ ทั้งนี้ ประชาชนผู้ลงชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายนั้นไม่จำเป็นต้องนำเอกสารใดมา
แสดง เพียงแค่กรอกข้อมูลตามแบบฟอร์มที่กำหนดก็เพียงพอแล้ว แต่การลงชื่อนั้นจะต้องกระทำลง
ต่อหน้าบุคคลผู้ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือบุคคลใดๆที่ได้รับ
อำนาจจากรัฐให้มีความสามารถที่จะรับรองความถูกต้องของรายชื่อที่ได้ลงไป โดยในการรวบรวม
รายชื่อนั้น คณะกรรมการเพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อ 9 เดือน
เพื่อรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนให้ครบ 500,000 คน (รวมจำนวนรายชื่อผู้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ
เพื่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว) กระบวนการที่กล่าวมาทั้งหมดนี้มีหลายประการที่อาจกลายเป็น
ข้อจำกัดในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนได้ เช่น ระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อที่ยาวนาน
เกินไปและจำนวนรายชื่อที่มากจนเกินไป ซึ่งสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศสเปนที่
จำกัดการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน

- **ประเทศโปแลนด์** – กระบวนการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายในประเทศโปแลนด์นั้นจัดเป็นหน้าที่ของประชาชนโดยแท้ รัฐจะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับกระบวนการรวบรวมรายชื่อใดๆ เว้นแต่การกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมาย ให้ก่อนที่จะมีการนำร่างกฎหมายที่เสนอไปสู่การเข้าชื่อนั้น จะต้องมีการตีพิมพ์สรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมายลงในวารสารระดับชาติเสียก่อนจึงจะสามารถนำไปใช้ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ โดยกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้รับความคุ้มครองในลักษณะเดียวกับการเลือกตั้ง ดังนั้นการกระทำการใดๆ เพื่อเป็นการกดดันให้ประชาชนไปเข้าชื่อเสนอกฎหมายย่อมไม่สามารถกระทำได้ ผู้เริ่มก่อการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นมีเวลา 3 เดือน ในการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนให้ครบ 100,000 ชื่อ (รวมผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย 1,000 ชื่อแล้ว) โดยประชาชนที่จะลงชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายนั้นไม่จำเป็นที่จะต้องนำเอกสารหลักฐานใดๆไป เพียงแค่กรอกแบบฟอร์มตามที่กำหนดไว้เท่านั้น

- **ประเทศไทย** – ณ ห้วงเวลาปัจจุบันซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มีผลใช้บังคับอยู่นั้น การเข้าชื่อเสนอกฎหมายในประเทศไทยถือเป็นหน้าที่ของประชาชนโดยแท้ ประชาชนมีหน้าที่ที่จะต้องรวบรวมรายชื่อให้ครบ 10,000 ชื่อ (รวม 20 ชื่อจากขั้นตอนการริเริ่มเสนอกฎหมายแล้ว) ภายในระยะเวลาที่ไม่มีกำหนด ระยะเวลาที่มากเกินไปนี้คือหนึ่งในความไม่สมเหตุสมผลของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในประเทศไทย และจำนวนประชาชนที่ใช้ในการเสนอกฎหมายซึ่งมีจำนวนน้อยมาก อาจทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายกลายเป็นกระบวนการที่ไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน ซึ่งเป็นผลกระทบจากวัฒนธรรมทางการเมืองไทย

5. การให้ความช่วยเหลือและการกำหนดเงื่อนไขพิเศษในกระบวนการนิติบัญญัติ

โดยรัฐ ในประเด็นการให้ความช่วยเหลือและการกำหนดเงื่อนไขพิเศษในกระบวนการนิติบัญญัติโดยรัฐนั้น อาจแยกพิจารณาเป็นรายประเทศได้ ดังนี้

- **ประเทศออสเตรเลีย** – ในประเด็นแรก การให้ความช่วยเหลือในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น เนื่องจากกระบวนการเข้าชื่อแทบทั้งหมดดำเนินการโดยรัฐ (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) ดังนั้น จึงแทบที่จะไม่ปรากฏการช่วยเหลืออื่นใดจากรัฐแม้กระทั่งความช่วยเหลือในการร่างกฎหมาย สิ่งนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นการช่วยเหลือโดยรัฐ นั่นคือหากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายครั้งใดสามารถรวบรวมรายชื่อได้ครบถ้วน กลุ่มผู้ก่อการจะได้รับเงินจำนวนห้าเท่าของ

ค่าธรรมเนียมที่ต้องเสียให้แก่รัฐในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และได้รับสิทธิในการฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ หากประชาชนเห็นว่ากระบวนการใดๆที่กระทำลงโดยรัฐในช่วงของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นมีลักษณะที่ไม่ถูกต้อง

ในส่วนของ การให้เงื่อนไขพิเศษในกระบวนการนิติบัญญัตินั้น ประชาชนชาวออสเตรียได้รับสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมตลอดกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยนอกจากจะสามารถเข้าไปชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายได้แล้ว ยังสามารถทำความเข้าใจเห็นแย้งได้หากร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากกรรมาธิการในรัฐสภามีเนื้อหาแตกต่างจากที่ประชาชนเสนอในเชิงของวัตถุประสงค์ รวมไปถึงการให้หลักประกันในการเปิดเผยการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนต่อสาธารณะ และต้องจัดพิมพ์รายละเอียดการประชุมทั้งหมดลงในวารสารวิชาการระดับชาติ ตลอดจนสิ่งพิมพ์ของรัฐสภา โดยเอกสารทั้งหมดจะต้องจัดส่งให้ประชาชนอย่างไม่มีค่าใช้จ่ายเมื่อมีการร้องขอ ทั้งนี้ การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนของรัฐสภาได้รับหลักประกันว่าจะต้องพิจารณาด้วยความรวดเร็วตามที่กฎหมายกำหนด

● **ประเทศสเปน** – ในขณะที่ประเทศออสเตรียแทบจะไม่ให้การช่วยเหลือประชาชนในกระบวนการเสนอกฎหมาย เนื่องจากกระบวนการโดยส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการ ประเทศสเปนซึ่งให้ประชาชนดำเนินการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเองทั้งหมดกลับไม่เสนอความช่วยเหลือใดๆในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแก่ประชาชน เว้นแต่การเปิดช่องให้ประชาชนสามารถร้องขอเงินที่เสียไปจากการดำเนินกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ หากสามารถรวบรวมรายชื่อได้ครบถ้วนในจำนวนเงินที่ไม่เกิน 300,000 ยูโร รวมถึงให้สิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญหากประชาชนเห็นว่าคำสั่งให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอต้องตกไปเพราะเหตุความถูกต้องในเชิงรูปแบบนั้นมีลักษณะที่ไม่เหมาะสม

ในขณะที่เกณฑ์กำหนดเงื่อนไขพิเศษในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศสเปนนั้นไม่หลากหลายเท่ากับที่กำหนดไว้ในกระบวนการของประเทศออสเตรีย แต่ก็มีบางประเด็นที่น่าสนใจกล่าวคือ ภายใต้กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนของประเทศสเปนนั้น ประชาชนได้รับสิทธิให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมตลอดกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา และรัฐสภาเองถูกกำหนดให้ต้องพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่กลับไม่มีหลักประกันในทางวิชาการอย่างเช่นที่กำหนดในกระบวนการของประเทศออสเตรีย จุดเด่น

สำคัญของกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนของประเทศสเปน คือการกำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนได้รับการพิจารณาอย่างต่อเนื่องและไม่ขาดตอน แม้ว่าจะไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ภายในวาระการทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรชุดหนึ่ง โดยสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่จำต้องยกเอาร่างกฎหมายที่ค้างการพิจารณาอยู่นั้นมาพิจารณาต่อไปโดยไม่ต้องมีการร้องขอ

- **ประเทศโปแลนด์** – ประเทศโปแลนด์นั้นเป็นประเทศที่ปราศจากการให้ความช่วยเหลือใดๆจากรัฐต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายอย่างแท้จริง สิ่งที่เราจะเรียกได้ว่าเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายในการดำเนินกระบวนการต่างๆ นั้นคือการลดเงื่อนไขทางกฎหมายในการจัดตั้งกองทุนเพื่อระดมเงินมาใช้ในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่การระดมทุนดังกล่าวยังมีข้อจำกัดอีกหลายประการและต้องผ่านกระบวนการชี้แจงที่มาที่ไปของเงินต่อภาครัฐด้วย ทั้งนี้ กฎหมายของประเทศโปแลนด์กำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีทางศาลได้ หากเห็นว่าการสั่งให้ร่างกฎหมายของประชาชนตกไปจากกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพราะเหตุแห่งความถูกต้องในทางรูปแบบ หรือเพราะเห็นว่ามี การแก้ไขกฎหมายภายหลังจากกระบวนการเข้าชื่อนั้นมีลักษณะที่ไม่ถูกต้อง

ในขณะที่ภายใต้กระบวนการนิติบัญญัตินั้น การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในประเทศโปแลนด์ดูจะมีความคล้ายคลึงกันกับประเทศสเปน กล่าวคือประชาชนได้รับหลักประกันว่าร่างกฎหมายที่เสนอจะได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็วภายในเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ในขณะที่ผู้แทนของประชาชนเองก็มีสิทธิที่จะเข้าร่วมการพิจารณาได้ตลอดกระบวนการของรัฐสภา และร่างกฎหมายที่ไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือไม่สามารถนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาได้ทันก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรชุดที่ยื่นเสนอร่างกฎหมายเข้าไปนั้นจะหมดวาระลง ให้สภาผู้แทนราษฎรชุดที่เข้ามาทำหน้าที่ใหม่ ดำเนินการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอและค้างการพิจารณาไว้ต่อไปโดยไม่ต้องมีการร้องขออันเป็นหลักการรับประกันความต่อเนื่องในการพิจารณา

- **ประเทศไทย** – ประเทศไทยในถือว่ามีควมก้าวหน้าเป็นอย่างยิ่งในส่วนของ การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในการเสนอกฎหมาย กล่าวคือ ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยนั้น ประชาชนได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐในการจัดทำร่าง

กฎหมาย (ร่างพระราชบัญญัติ) ที่จะใช้ในการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย ซึ่งถือเป็นความก้าวหน้าอย่างยิ่ง ในขณะเดียวกัน ประชาชนสามารถขอรับเงินสนับสนุนการเข้าซื้อเสนอกฎหมายจากกองทุนพัฒนา การเมืองภาคพลเมืองได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดให้ประชาชนสามารถใช้ สิทธิในทางศาลได้ ในกรณีที่การเข้าซื้อเสนอกฎหมายจำต้องยุติลงด้วยเหตุแห่งการกระทำใดๆของรัฐ

ในส่วนของกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดย ประชาชนในชั้นของรัฐสภานั้น ประเทศไทยได้กำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนได้รับเงื่อนไข พิเศษบางประการ แต่เงื่อนไขในการพิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิที่มอบให้แก่ประชาชนผู้เข้าซื้อ เสนอกฎหมายนั้นมีบางประการที่ไม่แน่นอน กล่าวคือ สิทธิมั่นคงถาวรนั้น ได้แก่สิทธิที่ประชาชนจะ เข้าไปชี้แจงหลักการและเหตุผลในการพิจารณาครั้งแรกของรัฐสภา ในขณะที่หากประชาชนประสงค์ ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการอื่นของรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าเป็นกรรมการใน คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่ตนเสนอ จะต้องรองจนกว่าจะทราบว่าร่าง กฎหมายที่เสนอไปนั้นผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระแรกหรือไม่ ทำให้สิทธิที่จะเข้า ไปมีส่วนร่วมดังกล่าวมีลักษณะที่ไม่แน่นอน โดยความไม่แน่นอนเช่นนี้รวมไปถึงการคุ้มครองสิทธิที่จะ ได้รับการพิจารณาอย่างต่อเนื่องของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนด้วย เนื่องจากการจะ ได้รับการพิจารณาอย่างต่อเนื่องหรือไม่ขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีและ คณะรัฐมนตรี ซึ่งทำให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนมีความเสี่ยงเป็นอย่างยิ่งว่าจะไม่ได้รับการ พิจารณาไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ในระยะเวลาการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรชุดหนึ่งๆ

หากจะนำข้อมูลที่ได้จากการพิจารณาเปรียบเทียบกระบวนการเข้าซื้อเสนอกฎหมายโดย ประชาชนตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศต่างๆที่กล่าวมาข้างต้นมาสรุปรวมกันแล้ว อาจสรุปได้ตามตารางต่อไปนี้

เรื่อง \ ประเทศ	ออสเตรีย	สเปน	โปแลนด์	ไทย
ผู้มีสิทธิเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย	ประชาชนผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง	ประชาชนผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง	ประชาชนผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง	ประชาชนผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง
จำนวนรายชื่อที่ ต้องใช้ในการเสนอ กฎหมาย	100,000 ชื่อ	500,000 ชื่อ	100,000 ชื่อ	10,000 ชื่อ (ตั้งแต่ ปีพ.ศ. 2550)
กฎหมายที่ ประชาชนมีสิทธิ เสนอ	ไม่จำกัด	จำกัด	ไม่จำกัด	จำกัด
รูปแบบของการ เสนอกฎหมาย	ร่างรัฐบัญญัติ/ ข้อเสนอทาง กฎหมาย	พระราชบัญญัติ	รัฐบัญญัติ	พระราชบัญญัติ (ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ด้วยการเงินต้อง ได้รับการรับรอง จากนายกรัฐมนตรี)
การร่างกฎหมาย	ประชาชนร่างด้วย ตนเอง	ประชาชนร่างด้วย ตนเอง	ประชาชนร่างด้วย ตนเอง	มีหน่วยงานของรัฐ ให้ความช่วยเหลือ (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556)
เงื่อนไขพิเศษของ ร่างกฎหมาย	ร่างกฎหมายต้อง เอื้อต่อการอ่านของ ผู้พิการทางสายตา	ร่างกฎหมายต้อง จัดทำเป็นภาษาถิ่น ที่ได้รับการยอมรับ ให้ใช้เป็นภาษา ราชการด้วย	-	-
การริเริ่มเสนอ กฎหมาย	มี	มี	มี	มี (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556)
การประชาสัมพันธ์ ร่างกฎหมายที่ ประชาชนเสนอ	กำหนดให้เป็น หน้าที่ของ คณะกรรมการการ เลือกตั้งที่จะต้องจัด ให้ประชาชนได้รับ	ไม่ระบุ	จะต้องตีพิมพ์ รายละเอียด เกี่ยวกับกฎหมาย ลงในวารสาร ระดับชาติก่อน จึง	ไม่ระบุ

เรื่อง / ประเทศ	ออสเตรีย	สเปน	โปแลนด์	ไทย
	ทราบเนื้อหาแห่งกฎหมายอย่างทั่วถึง		จะเริ่มการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้	
การรวบรวมรายชื่อ	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ประชาชน	ประชาชน	ประชาชน (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556)
ระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อ	8 วัน	9 เดือน	3 เดือน	ไม่มีกำหนด
หลักฐานที่ใช้ในการรวบรวมรายชื่อ	ไม่ระบุ แต่ต้องลงทะเบียนในพื้นที่ๆตัวเองลงชื่อเพื่อขอใช้สิทธิไว้ (หากมีบัตรลงคะแนนสามารถลงชื่อนอกเขตได้)	ไม่ระบุ แต่มีการกำหนดให้การลงชื่อจะต้องทำต่อหน้าซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ก่อการหรือบุคคลใดๆที่ได้รับอำนาจจากรัฐให้มีความสามารถที่จะรับรองความถูกต้องของรายชื่อ	ไม่ระบุ แต่การเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นจำเป็นที่จะต้องลงชื่อพร้อมระบุที่อยู่และเลขผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมไป	สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556)
ความช่วยเหลือด้านการเงิน	รัฐเก็บค่าธรรมเนียมและจะคืนเงินให้ 5 เท่าของค่าธรรมเนียม หากสามารถรวบรวมรายชื่อได้สำเร็จ	ประชาชนขอค่าใช้จ่ายคืนได้ไม่เกิน 300,00 ยูโรส์	ประชาชนสามารถจัดตั้งกองทุนเพื่อระดมเงินได้	ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง
เงื่อนไขพิเศษในกระบวนการรวบรวมรายชื่อ	ประชาชนได้รับหลักประกันเวลาทำการของหน่วยเข้าชื่อ	สามารถเข้าชื่อโดยใช้ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้	-	-

เรื่อง \ ประเทศ	ออสเตรีย	สเปน	โปแลนด์	ไทย
การพิจารณาใน ชั้นรัฐสภา	ต้องมอบหมายให้ คณะกรรมการพิจารณา พิจารณาภายใน 1 เดือน และการ พิจารณาตลอดจน จัดทำข้อสรุปให้แก่ รัฐสภาต้องทำให้ แล้วเสร็จใน 4 เดือน	พิจารณาให้แล้ว เสร็จใน 6 เดือน	พิจารณาวาระแรก ให้แล้วเสร็จใน เวลา 3 เดือน	ไม่มีกำหนด
การมีส่วนร่วมของ ประชาชนใน กระบวนการ พิจารณา	มีส่วนร่วมได้ตลอด การพิจารณา/ทำ ความเห็นแย้งได้ หากร่างกฎหมายที่ ผ่านการพิจารณา จากกรรมาธิการมี เจตนาที่เปลี่ยนไป จากข้อเสนอของ ประชาชน	มีส่วนร่วมได้ตลอด การพิจารณา	มีส่วนร่วมได้ตลอด การพิจารณา	มีส่วนร่วมได้ในการ เข้าชี้แจงหลักการ ต่อสภา และเป็น คณะกรรมการ พิจารณาร่าง กฎหมายที่เสนอ
หลักประกันความ ต่อเนื่องในการ พิจารณา	ไม่ได้รับ	ได้รับ	ได้รับเฉพาะกรณี ที่ไม่สามารถ พิจารณาวาระที่ 1 ได้แล้วเสร็จ หรือไม่สามารถ นำเข้าสู่การ พิจารณาได้	ไม่ได้รับ
เงื่อนไขพิเศษอื่นๆ เกี่ยวกับการ พิจารณาใน กระบวนการของ รัฐสภา	ร่างกฎหมายที่เสนอ โดยประชาชนได้รับ หลักประกันทาง วิชาการและการ เปิดเผยข้อมูลการ	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี

เรื่อง \ ประเทศ	ออสเตรีย	สเปน	โปแลนด์	ไทย
	พิจารณาต่อสาธารณชน			
สิทธิทางศาล	ประชาชนมีสิทธิที่จะฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หากเห็นว่า การดำเนินการในขั้นตอนใด ๆ มีความไม่เหมาะสม	ให้สิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญหากประชาชนเห็นว่าการสั่งให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอต้องตกไปเพราะเหตุความถูกต้องในเชิงรูปแบบนั้นมีลักษณะที่ไม่เหมาะสม	สิทธิในการฟ้องคดีทางศาล หากเห็นว่า การสั่งให้ร่างกฎหมายของประชาชนตกไปจากกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพราะเหตุแห่งความถูกต้องในทางรูปแบบ หรือเพราะเห็นว่ามีการแก้ไขกฎหมายภายหลัง จากกระบวนการเข้าชื่อนั้นมีลักษณะที่ไม่ถูกต้อง	ไม่มี

ตารางที่ 13 : แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เปรียบเทียบระหว่างประเทศออสเตรีย, สเปน, โปแลนด์ และไทย

จากตารางดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าแม้ประเทศไทยจะมีกระบวนการให้ความช่วยเหลือประชาชนในขั้นตอนของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ค่อนข้างก้าวหน้า แต่ในเรื่องของรายละเอียดขั้นตอนของการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในชั้นของรัฐสภานั้นยังมีข้อบกพร่องในหลายประการ ดังที่จะกล่าวถึงในส่วนถัดไป

4.6 ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย

จากการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย และวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ทำให้ผู้เขียนได้ข้อสรุปที่น่าสนใจมาประการหนึ่งว่า กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้นโดยเนื้อแท้แล้วเป็นกระบวนการที่เปิดกว้างให้ประชาชนได้เข้ามาแสดงความเห็นอย่างเท่าเทียม ลักษณะเช่นนี้นำไปสู่ข้อเรียกร้องที่พึงมีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะที่เปิดกว้างในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งระบบ รวมถึงหลักเกณฑ์ที่จะรับประกันว่ารัฐจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อเราพิจารณาบริบทในภาพรวมแล้วจะเห็นว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้นจะมีลักษณะบางประการที่ถูกเปลี่ยนแปลงไปให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละประเทศ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือประเทศสเปนที่กำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอนั้นจำเป็นต้องจัดทำเป็นภาษาถิ่นด้วย อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ดี อย่างไรก็ตาม เมื่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายฯ ถูกนำมาใช้ในสังคมซึ่งมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริงแล้ว ย่อมทำให้เกิดปัญหาขึ้น โดยเราสามารถจำแนกปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยได้ ดังนี้

4.6.1 ปัญหาการกำหนดเงื่อนไขในการเสนอกฎหมายซึ่งไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

การกำหนดเงื่อนไขในการเสนอกฎหมายซึ่งไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นสามารถอธิบายได้ ดังนี้

1. การกำหนดประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ โดยกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ภายใต้กรอบความคิดที่ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรงนั้น ถือเป็นข้อกำหนดที่ไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากในหลายกรณีที่ประชาชนให้ความสนใจปัญหาหนึ่งๆ แต่ไม่สามารถเสนอความ

ต้องการในการแก้ปัญหาของตนในรูปแบบของร่างกฎหมายได้ย่อมเป็นการตัดขาดประชาชนออกจากระบบการเมือง (ในลักษณะที่เป็นทางการ)

ข้อคิดเห็นประการหนึ่งที่น่าจำเป็นต้องนำเสนอทุกครั้งทีพุดถึงประเด็นนี้ นั่นคือ กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทยนั้นเป็นกระบวนการที่สงวนอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายไว้ที่ฝ่ายการเมือง ดังนั้นไม่มีความจำเป็นใดๆเลยที่จะต้องปิดกั้นประเด็นความต้องการของประชาชนในลักษณะของการกำหนดขอบเขตในการเสนอกฎหมาย เพราะในท้ายที่สุดแล้วหากฝ่ายการเมืองเห็นว่าความต้องการดังกล่าวมีลักษณะที่ไม่สมควรก็สามารถที่จะปฏิเสธร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอได้ ดังนั้น ในมุมมองของผู้เขียนเองจึงไม่เห็นเหตุอันสมควรใดๆในการตราข้อจำกัดในลักษณะนี้

2. การกำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อนจึงจะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ ผู้เขียนเห็นว่าถือเป็นข้อกำหนดสำคัญประการหนึ่งที่มีลักษณะกีดกันการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน กล่าวคือ แม้ในทางข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนถูกวินิจฉัยว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงินและนายกรัฐมนตรีไม่ให้การรับรองเพียงแค่ 4 ฉบับ แต่หากพิจารณาแล้วยังมีร่างกฎหมายอีกกว่า 30 ฉบับที่ตกไปเนื่องมาจากการยกเลิกรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนเชื่อว่าร่างพระราชบัญญัติเหล่านั้นย่อมมีหลายฉบับที่เป็นร่างซึ่งอาจถูกตีความว่าเกี่ยวข้องกับการเงิน และต้องประสบความเสี่ยงว่าจะได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ลักษณะเช่นนี้ทำให้ประเด็นทางกฎหมายที่ประชาชนมีความประสงค์จะเสนอในหลายประการไม่ได้รับการพิจารณาจากรัฐสภา

4.6.2 ปัญหาการกำหนดกระบวนการในการเสนอกฎหมายซึ่งไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในส่วนของกระบวนการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตั้งแต่การริเริ่มเสนอกฎหมาย (ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556) ไปจนถึงการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการของรัฐสภานั้น ผู้เขียนเห็นว่าในบางประเด็น การกำหนดกระบวนการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีลักษณะที่ไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. ภายใต้กระบวนการในการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนนั้นประกอบไปด้วย

- การกำหนดจำนวนประชาชนที่จำเป็นต้องร่วมกันเข้าชื่อเพื่อสนับสนุนร่างกฎหมายเพียง 10,000 คน (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าแม้จะเป็นจำนวนที่ง่ายต่อการรวบรวมรายชื่อ แต่ในขณะเดียวกันจำนวนดังกล่าวในทัศนะของผู้เขียนกลับมีน้อยเกินกว่าที่จะสะท้อนให้เห็นว่าร่างกฎหมายที่เสนอนั้นมีลักษณะเป็นเจตจำนงร่วมกันของปวงชนได้³¹³

- การปราศจากข้อกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาที่ประชาชนสามารถใช้ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ภายหลังจากที่กระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายเสร็จสิ้น ลักษณะเช่นนี้ทำให้ประเด็นในทางกฎหมายที่ประชาชนกลุ่มหนึ่งประสงค์จะให้มีการเข้าชื่อเพื่อเสนอต่อรัฐสภานั้นมีแนวโน้มที่จะจางหายไปจากความสนใจของสังคมเมื่อถึงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งทำให้แม้รายชื่อที่จำเป็นต้องใช้จะมีจำนวนน้อยแต่ก็ต้องใช้เวลามากในการรวบรวมรายชื่อแต่ละครั้ง ประกอบกับการไม่มีข้อบังคับใดๆเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์เนื้อหาในการเสนอกฎหมายก่อนที่จะดำเนินการเข้าชื่อ ทำให้โดยตัวของข้อกำหนดด้านระยะเวลาเองนั้นเป็นสิ่งที่ทำให้การรวบรวมรายชื่อได้ครบถ้วนเป็นไปได้โดยยาก

2. ภายใต้กระบวนการในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนของรัฐสภา ผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนนั้นได้แก่ข้อกำหนดที่อนุญาตให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอได้เฉพาะในสองขั้นตอน ได้แก่ขั้นตอนของการชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภา และขั้นตอนในการเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ตนเสนอ

เหตุที่ผู้เขียนมีความเห็นว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนนั้น นั่นก็เพราะว่า จากข้อกำหนดทั้งสอง

³¹³ ทัศนะเช่นนี้ผู้ที่สนใจสามารถอ่านความเห็นเพิ่มเติมได้จาก “16 ปี การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ประชาธิปไตยทางตรงที่ไม่ได้ผล?”, <https://ilaw.or.th/node/2947>

ประการข้างต้นนั้นไม่มีหลักประกันใดๆเลยที่ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวได้ครบถ้วนทั้งสองขั้นตอน ประชาชนผู้เสนอกฎหมายจะสามารถเข้าไปเป็นหนึ่งในคณะกรรมการวิสามัญได้ก็เฉพาะกรณีที่ร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรในขั้นรับหลักการวาระแรกแล้วเท่านั้น ข้อพิจารณาในเบื้องต้นคือในเมื่อไม่มีหลักประกันใดๆที่จะให้การรับรองว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะผ่านการรับรองในวาระแรกจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ย่อมไม่มีหลักประกันใดๆที่จะรับรองว่าในท้ายที่สุดแล้วประชาชนจะสามารถเข้าไปร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ตนเสนอกับรัฐสภาได้หรือไม่ ลักษณะเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นกรณีที่ข้อกำหนดในทางกฎหมายมีลักษณะเป็นการตัดสิทธิในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนด้วยตัวของมันเอง

นอกจากปัญหาในเบื้องต้นที่กล่าวมาแล้ว ข้อจำกัดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาในชั้นรัฐสภาของประชาชนยังทำให้ประชาชนขาดโอกาสที่จะติดตามและแสดงความคิดเห็นเมื่อในท้ายที่สุดแล้วสิ่งที่ตนเสนอไปและสิ่งที่ได้รับกลับมาภายหลังจากการพิจารณานั้นมีเนื้อหาตลอดจนเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ซึ่งในลักษณะนี้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับการให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ของประชาชนภายใต้กระบวนการของรัฐสภาด้วยอีกทางหนึ่ง

4.6.3 ปัญหาการกำหนดเงื่อนไขพิเศษในการพิจารณาของรัฐสภาให้กับร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในฐานะสิ่งซึ่งแสดงออกถึงเจตจำนงร่วมกันของประชาชนโดยตรงนั้น ในทางหลักการแล้วสมควรที่จะได้รับเงื่อนไขพิเศษในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาที่เหนือกว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยหน่วยงานอื่นของรัฐ การที่ร่างกฎหมายซึ่งเสนอโดยประชาชนในประเทศไทยไม่ได้รับการกำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาเป็นพิเศษนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนดังนี้

1. **ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนไม่ได้รับหลักประกันการพิจารณาโดยรวดเร็ว** กล่าวคือ ภายใต้กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาไทย ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นถูกปฏิบัติเหมือนกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยหน่วยงานอื่นๆของรัฐ ทำให้ไม่มีกำหนดเวลาที่แน่นอนตายตัวว่าสิ่งที่ประชาชนเสนอนั้นจะได้รับการพิจารณาจากรัฐสภาในเวลาใด

ผลกระทบที่เห็นได้อย่างชัดเจนจากกรณีนี้ คือการที่ร่างกฎหมายซึ่งค้างพิจารณาอยู่ในรัฐสภาจำนวนมากนั้นต้องตกไปเนื่องจากไม่สามารถพิจารณาได้แล้วเสร็จในขณะที่มีการปฏิวัติรัฐประหาร

2. ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนไม่ได้รับหลักประกันความต่อเนื่องในการพิจารณา กล่าวคือ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสาม กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติไม่สามารถพิจารณาได้แล้วเสร็จในวาระของสภาผู้แทนราษฎรชุดหนึ่งๆอาจยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ในวาระของสภาผู้แทนราษฎรชุดต่อไป แต่การจะกระทำการในลักษณะดังกล่าวได้นั้นยังคงตกอยู่ภายใต้ข้อกำหนดที่ว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นร้องขอให้มีการพิจารณาใหม่เท่านั้น ลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดความเสี่ยงว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอและเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วในระดับหนึ่งจะได้รับการพิจารณาให้แล้วเสร็จหรือไม่

การผูกเอาหลักประกันความต่อเนื่องในการพิจารณาไว้กับการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีนั้นในแง่หนึ่งอาจพูดได้ว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนไม่ได้รับหลักประกันใดๆเลย ทั้งๆที่ร่างกฎหมายดังกล่าวจัดเป็นสิ่งซึ่งแสดงออกถึงเจตจำนงร่วมกันของประชาชนโดยแท้ หากร่างดังกล่าวจำเป็นต้องตกไปเพราะไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ในชั้นของสภาผู้แทนราษฎรนั้นย่อมเป็นการแสดงให้เห็นถึงการละเลยคุณค่าในสิ่งซึ่งประชาชนเสนอมาอย่างแท้จริง

4.6.4 ปัญหาการขาดความช่วยเหลือจากรัฐในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การให้ความช่วยเหลือจากรัฐนั้นถือเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ ซึ่งในแง่หนึ่งอาจมองได้ว่าเป็นการชดเชยให้แก่ประชาชนที่ไม่สามารถดำเนินการตัดสินใจใดๆในขั้นสุดท้ายได้ด้วยตนเอง

สำหรับประเทศไทยนั้น ผู้เขียนเห็นว่าในหลายกรณีได้มีการให้การสนับสนุนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนที่ถือว่าก้าวหน้าอย่างยิ่งอยู่แล้ว ทั้งการกำหนดให้มีหน่วยงานของรัฐในการช่วยเหลือประชาชนในการร่างกฎหมาย ไปจนถึงการกำหนดให้ประชาชนสามารถขอเงินสนับสนุนจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อนำไปใช้ในกระบวนการรวบรวมรายชื่อได้นั้นถือเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าการตัดเอาบทบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายผ่านช่องทางของคณะกรรมการการเลือกตั้งออกไปนั้นถือเป็นเรื่องที่ไม่สมควรเป็นอย่างยิ่ง การคงอยู่ของช่องทางในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผ่านคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นนอกจากจะเป็นการอำนวยความสะดวกต่อประชาชน

ในเรื่องของจุดบริการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่จะมีในทุกพื้นที่แล้ว ยังเป็นการลดระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการตรวจสอบข้อมูลได้เป็นจำนวนมาก เนื่องจากกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายผ่านคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 เป็นการกำหนดให้ประชาชนต้องมาแสดงตนต่อเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง ดังนั้นแล้วการนำเอากระบวนการนี้ออกไปในทัศนะของผู้เขียนจึงมีลักษณะเป็นการก่อให้เกิดอุปสรรคในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนมากกว่าที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆเว้นแต่เป็นการลดภาระของทางราชการ

นอกจากนี้ ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ควรพิจารณานั้นคือ ภายใต้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันนี้ กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติในประเทศไทยขาดกระบวนการถ่วงดุลการตัดสินใจของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนผ่านการให้สิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อศาลแก่ประชาชน ซึ่งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลนั้นจะทำให้การตัดสินใจรับหรือไม่รับร่างกฎหมายของประชาชนไม่ได้อยู่ในอำนาจพิจารณาของรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่สามารถถูกตรวจสอบได้โดยอำนาจศาล ซึ่งจะทำให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจขึ้นในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายฯ

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญ, วัฒนธรรมทางการเมือง และการเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก และภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยแล้ว เราสามารถนำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดมาเขียนเป็นบทสรุปของเนื้อหา และข้อเสนอแนะต่างๆ ได้ ดังนี้

5.1 บทสรุป

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ (Agenda Initiative or Indirect Initiative) เป็นหนึ่งในกระบวนการที่พยายามทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการนิติบัญญัติภายใต้แนวคิดสำคัญนั้นคือการนำเสนอให้เห็นว่ากฎหมายคือเจตจำนงร่วมกันของปวงชน ซึ่งมีลักษณะของการประณีประนอมกันระหว่างแนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรงที่ประสงค์ให้ประชาชนเป็นผู้ขับเคลื่อนระบบการเมืองด้วยตนเอง กับแนวคิดประชาธิปไตยทางอ้อมที่ให้ความสำคัญกับการจัดการปกครองผ่านผู้แทนของประชาชน โดยให้ความสำคัญไปที่การคงอยู่ของระบบผู้แทน

ลักษณะสำคัญของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ คือการที่ระบบดังกล่าวไม่ได้มอบอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายไว้ให้กับประชาชน แต่ยังคงสงวนอำนาจไว้ให้กับผู้แทน โดยมีพื้นฐานสำคัญของแนวคิดคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเสนอความเห็นและความต้องการของตนในเวทีทางการเมืองได้มากขึ้น อันเป็นรูปแบบของแนวคิดประชาธิปไตยแบบถกแถลง (Deliberative Democracy) ซึ่งเป็นระบบที่เน้นการเจรจาต่อรองเป็นพื้นฐานก่อนที่จะนำมาสู่การชี้ขาดประเด็นปัญหาต่างๆ ในทางสังคมอันเป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่าย มากกว่าที่จะแสวงหาข้อยุติโดยการชี้ขาดของเสียงข้างมาก โดยหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้นเป็นรูปแบบที่ค่อนข้างจะสอดคล้องกับสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบผู้พิทักษ์ (Guardian Democracy Political Culture) ซึ่งเป็นสังคมที่ยังคงให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ของผู้ปกครอง

หรือตัวแทนของประชาชน ในขณะที่เดียวกันก็มีความพยายามที่จะหลอมรวมเอาความต้องการของทุกฝ่ายเข้าไว้ด้วยกันเพื่อหาทางออกให้กับประเด็นทางการเมืองในลักษณะที่เป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่าย

ในการสำรวจกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกนั้น เราจะพบว่าประเทศทั้งสามประเทศที่ทำการศึกษาได้แก่ ออสเตรเลีย โปแลนด์ และสเปน ต่างมีการกำหนดลักษณะในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับลักษณะประเทศของตน โดยอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. ประเทศออสเตรเลีย – ประเทศออสเตรียนั้นเป็นประเทศแรกที่น่าเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติมาใช้ และในขณะเดียวกันถือว่าเป็นประเทศที่ออกแบบกระบวนการดังกล่าวได้สอดคล้องกับหลักการมากที่สุด ทั้งนี้ ในแง่หนึ่งเป็นผลที่เกิดจากวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศออสเตรเลียเองที่มีลักษณะใกล้เคียงกับวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบผู้พิทักษ์ กล่าวคือ ประเทศออสเตรียนั้นเป็นประเทศที่เชื่อมั่นในการทำงานของผู้แทนที่มีความสามารถ ในขณะเดียวกัน ภายใต้ประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่มีความผันผวน ออสเตรเลียเชื่อมั่นในการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายต่างๆทางสังคม ผ่านทางสถาบันพรรคการเมืองหรือระบบหุ้นส่วนทางสังคมที่เข้มแข็ง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งหลายสามารถแสดงความต้องการของตนเพื่อต่อรองกันได้ ในนามของกลุ่มผลประโยชน์

ภายใต้ลักษณะเช่นนี้ ออสเตรเลียออกแบบกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมือง ได้แก่การกำหนดให้ประชาชนสามารถเสนอได้ทั้งร่างกฎหมายละข้อเสนอกฎหมาย, กำหนดให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องทำโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้พิการ, กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมรายชื่อทั้งหมดภายใต้หลักประกันเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์เนื้อหาและหลักประกันสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, กำหนดให้รัฐสภาต้องพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนอย่างเอาใจใส่ เช่น กำหนดให้มีคณะกรรมการเข้ามาทำหน้าที่ในการพิจารณาตั้งแต่แรกแล้วจึงนำไปสู่การพิจารณาของรัฐสภา กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้แล้วเสร็จอย่างรวดเร็ว กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาได้ในทุกขั้นตอน รวมถึงทำความเข้าใจหากเห็นว่าสิ่งที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภานั้นมีลักษณะไม่ตรงกับที่ประชาชนเสนอ และกำหนดให้กระบวนการพิจารณาทั้งหมดจะต้องได้รับหลักประกันในความโปร่งใส โดยมีการกำหนดให้การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะต้องกระทำโดยเปิดเผย

และต้องสรุปข้อมูลทั้งหมดในการพิจารณาลงในวารสารทางวิชาการระดับชาติ อีกทั้งยังกำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในทางศาลได้หากเห็นว่ากระบวนการพิจารณาซึ่งกระทำโดยรัฐนั้นมีลักษณะที่ไม่ถูกต้อง

เงื่อนไขพิเศษของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายฯในประเทศออสเตรีย นั่นคือ การกำหนดจำนวนรายชื่อที่ต้องใช้ในการเสนอกฎหมายไว้สูงมาก (200,000 ชื่อ) ในขณะที่ระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อนั้นมีเพียง 8 วัน แต่กลับมีอัตราความล้มเหลวในการรวบรวมรายชื่อที่ต่ำมาก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญในการคงอยู่ของวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบอุปถัมภ์ ที่ทำให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในออสเตรียส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มหุ้นส่วนทางสังคม เป็นเหตุให้สามารถรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้จากการศึกษาจะพบว่านับตั้งแต่มีการนำเอากระบวนการดังกล่าวมาใช้ในประเทศออสเตรีย ไม่เคยมีร่างกฎหมายฉบับใดที่เสนอโดยประชาชนผ่านการประกาศใช้เป็นกฎหมายเลย แต่ประเทศออสเตรียกลับมีอัตราการมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายของประชาชนที่สูงมาก ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากผลกระทบที่เกิดจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในประเทศออสเตรียมักนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายของรัฐบาล รวมถึงการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่จะมีขึ้นในอนาคต จึงอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศออสเตรียนั้นเป็นเสมือนการเรียกร้องความต้องการของตนไปยังรัฐบาลโดยตรงมากกว่าที่จะมุ่งเกิดผลในการเปลี่ยนแปลงในระบบกฎหมาย

2. ประเทศสเปน – ประเทศสเปนก่อตัวขึ้นภายใต้ประวัติศาสตร์การเมืองที่เต็มไปด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม การปกครองภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รวมถึงระบอบเผด็จการที่เปลี่ยนผ่านไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยได้ด้วยการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มทางการเมือง ทำให้วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศสเปนโดยภาพรวมนั้นเป็นสิ่งที่แบ่งแยกประชาชนออกจากระบบการเมืองมาโดยตลอด เมื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย จึงมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยแบบมวลชน (Mass Democracy Political Culture) ที่ให้ความสำคัญกับการปกครองโดยผู้แทนอย่างถึงที่สุด ในขณะที่การมีส่วนร่วมของประชาชนจะถูกให้ความสำคัญอย่างเต็มที่ในช่วงเวลาของการเลือกตั้ง

ระบบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศสเปนจึงมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักการหลายประการ ทั้งการตั้งข้อจำกัดอย่างเข้มงวดเกี่ยวกับประเภทของกฎหมายที่

ประชาชนมีสิทธิเสนอ, การกำหนดจำนวนรายชื่อของประชาชนที่จำเป็นต้องใช้ในการเสนอกฎหมาย สูงถึง 500,000 ชื่อ ซึ่งเป็นจำนวนที่มากจนถึงขั้นที่อาจจะไม่สามารถรวบรวมให้สำเร็จได้ รวมถึงรัฐบาลเองที่ไม่ได้ดำเนินการในการให้ความช่วยเหลือใดๆแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเว้นแต่การให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่ประชาชนจะได้รับภายหลังจากที่สามารถรวบรวมรายชื่อได้ครบถ้วนแล้ว

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในประเทศสเปนนั้น ส่วนใหญ่ไม่ได้รับการพิจารณาในชั้นของรัฐสภาด้วยเหตุแห่งความบกพร่องในเชิงรูปแบบ และการปฏิเสธภายใต้เหตุผลทางการเมือง อันแสดงให้เห็นถึงผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมอย่างชัดเจน แต่ข้อที่น่าสนใจเกี่ยวกับระบบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศสเปนคือยังคงมีการกำหนดให้กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็ว พร้อมทั้งได้รับหลักประกันความต่อเนื่องในการพิจารณาโดยไม่ต้องมีการร้องขอหากเกิดการสิ้นสุดลงของสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงการคำนึงถึงบริบทความหลากหลายทางชนชาติจนถึงขนาดที่กำหนดให้การจัดทำร่างกฎหมายนั้นจะต้องจัดทำเป็นภาษาถิ่นที่ได้รับการรับรองเป็นภาษาราชการ ตลอดจนยอมรับให้มีการลงชื่อเสนอกฎหมายโดยอาศัยลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ และให้สิทธิประชาชนในการฟ้องคดีต่อศาลภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมาย

3. ประเทศโปแลนด์ – วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศโปแลนด์นั้นมีหลายประการที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย ประการหนึ่งคือวัฒนธรรมทางการเมืองภายใต้ระบอบการปกครองประชาธิปไตยในปัจจุบันนั้นเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชน และในขณะเดียวกัน การคงอยู่ของวัฒนธรรมทางการเมืองจากการปกครองระบอบเก่าทั้งสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คอมมิวนิสต์ และชาตินิยมศาสนาเองก็ยังคงอยู่ในรูปแบบของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม

วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชน เมื่อรวมเข้ากับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมแล้ว สิ่งที่เกิดขึ้นคือลักษณะของสังคมการเมืองที่โดยพื้นฐานแล้วไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน แต่กลับให้น้ำหนักในการกำหนดอำนาจของผู้แทนประชาชนมากกว่า ดังนั้น กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศโปแลนด์จึงมีลักษณะที่ผิดเพี้ยนไปจากแนวคิดและทฤษฎีหลายประการ ทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์

เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน (รูปแบบในการเสนอกฎหมายที่ยุ่งยากซับซ้อน, การขาดความช่วยเหลือโดยรัฐ, จำนวนรายชื่อที่จำต้องรวบรวมซึ่งมีลักษณะไม่สอดคล้องกับระยะเวลาที่กำหนด) และในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนเองก็ปรากฏว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนหลายฉบับถูกปฏิเสธการพิจารณาในชั้นของรัฐสภาเนื่องจากเหตุผลทางการเมือง และในท้ายที่สุดแล้วกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้กลายเป็นเวทีในการเจรจาต่อรองระหว่างผู้มีอำนาจ มากกว่าจะเป็นกระบวนการที่เปิดกว้างต่อประชาชนทั่วไป

อย่างไรก็ตาม ภายใต้ผลกระทบอันเกิดจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่านี้ กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศโปแลนด์เองยังมีข้อน่าสนใจที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยหลายประการ ได้แก่ การเปิดกว้างต่อเนื้อหาแห่งกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอได้, การกำหนดหลักประกันเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ โดยกำหนดให้ร่างกฎหมายที่จะนำไปสู่การเข้าชื่อได้จะต้องผ่านการประกาศเนื้อความลงในวารสารวิชาการระดับชาติ ก่อนจึงจะสามารถนำไปใช้ในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้, ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนได้รับหลักประกันว่าจะได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็วภายในระยะเวลาที่กำหนด, ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนได้รับหลักประกันความต่อเนื่องในการพิจารณาโดยไม่ต้องได้รับการร้องขอจากรัฐบาลก่อน, และการให้สิทธิในทางศาลแก่ประชาชนเมื่อเห็นว่าการปฏิเสธร่างกฎหมายของประชาชนในกระบวนการตามกฎหมายนั้นมีลักษณะที่ไม่ชอบธรรม

หากพิจารณาโดยสรุปแล้ว เราจะเห็นได้ว่าประเทศที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองสอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้น มีแนวโน้มที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในลักษณะที่เปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่า และกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนก็ถูกออกแบบมาเพื่อรับรองว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนด้วยความเอาใจใส่ ทั้งนี้ แม้เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศที่ยังเชื่อไว้ด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่า และมีหลายกรณีที่แสดงให้เห็นว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนถูกออกแบบมาในลักษณะที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน แต่ข้อเท็จจริงบางประการก็สะท้อน

ให้เห็นถึงกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนที่น่าสนใจ ได้แก่การให้หลักประกันในความต้องการของการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน, การลงชื่อโดยอาศัยลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์, การกำหนดให้มีการจัดทำร่างกฎหมายเป็นภาษาถิ่น นอกจากนี้ สิ่ง que ทุกประเทศมีเหมือนกันนั่นคือการกำหนดให้การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว และในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นไม่มีการเรียกเก็บหลักฐานอื่นใดเลย นอกจากการให้ผู้ร่วมเข้าชื่อกรอกรายละเอียดส่วนตัวบางประการ และการกำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลได้เมื่อเห็นว่าการกระทำใดๆของรัฐในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นมีลักษณะที่ไม่ถูกต้อง

เมื่อหันกลับมาพิจารณากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย เราจะพบว่าประเทศไทยมีวัฒนธรรมทางการเมืองสองประเภทที่ขัดแย้งกัน ประเภทหนึ่งคือวัฒนธรรมทางการเมืองที่สืบทอดมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อันได้แก่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ศักดินานิยม อุปถัมภ์ค้ำชู และบารมีนิยม โดยวัฒนธรรมทางการเมืองเหล่านี้คงอยู่อย่างมั่นคงถาวรในสังคมไทย ไม่จางหายไปแม้จะเปลี่ยนการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ค้ำชูของประเทศไทยนั้นจะมีบริบทที่แตกต่างจากออสเตรเลีย กล่าวคือ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ค้ำชูในประเทศออสเตรียนั้นสร้างการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆเพื่อการต่อรองทางการเมือง ในขณะที่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ค้ำชูของประเทศไทยนั้นคือการให้ประโยชน์ที่ไม่มีวันตอบแทนได้หมดเพื่อสร้างบุญคุณแก่กันและกัน และเป็นเครื่องมือสำคัญที่แบ่งแยกชนชั้นปกครองและผู้ถูกปกครองออกจากกันอย่างชัดเจน

เมื่อวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบเก่าตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้นลงหลักปักฐานอย่างเข้มแข็งในสังคมไทย การเปลี่ยนผ่านไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยและนำเอาวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยเข้ามาในสังคม จึงมีลักษณะที่โน้มเอียงไปในทางที่ให้ความสำคัญกับผู้ที่มีอำนาจปกครองมากกว่าประชาชน เป็นรูปแบบของวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมวลชน (Mass Democracy Political Culture) ซึ่งเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับผู้แทนของประชาชนมากกว่าตัวประชาชนเอง โดยประชาชนจะมีบทบาทที่โดดเด่นภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประเภทนี้เฉพาะช่วงเวลาของการเลือกตั้งเท่านั้น ลักษณะเช่นนี้ทำให้เมื่อมีการนำเอา

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนมาใช้ในประเทศไทยแล้ว กระบวนการดังกล่าวจึงถูกออกแบบให้มีบางส่วนที่กีดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การกำหนดประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอไว้อย่างเคร่งครัดและจำกัด, การกำหนดให้ประชาชนต้องนำเสนอบัตรแสดงตนมาใช้ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, การกำหนดจำนวนประชาชนที่จำต้องใช้ในการเข้าชื่อในลักษณะที่น้อยเกินไปจนไม่อาจถือเป็นการแสดงเจตจำนงร่วมกันของปวงชนได้, การไม่กำหนดระยะเวลาในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, การพิจารณาในชั้นของรัฐสภาซึ่งขาดหลักประกันว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะได้รับการพิจารณาอย่างเอาใจใส่ ทั้งเรื่องของการไม่มีกำหนดเวลาในการพิจารณา, การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการของรัฐสภาที่ไม่แน่นอน, การขาดหลักประกันสิทธิในทางศาล ฯลฯ

นอกจากที่วัฒนธรรมทางการเมืองไทยจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายฯ ในเชิงของการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมายแล้ว ข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งทำให้เห็นว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนส่วนใหญ่นั้นจะได้รับการพิจารณาและประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่นั้นก็ได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมทางการเมืองเช่นกัน กล่าวคือ ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนทุกฉบับที่ถูกล่ามอ้างว่าได้รับการพิจารณาและประกาศใช้เป็นกฎหมายนั้น แท้จริงแล้วถูกนำไปใช้พิจารณาประกอบร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล ทำให้ในแง่นี้เราไม่สามารถพูดได้อย่างเต็มที่นักว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งการนำเอาไปพิจารณาประกอบกับร่างหลักของรัฐบาลนี้จัดเป็นธรรมเนียมอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมในกระบวนการของรัฐสภา และในขณะเดียวกันร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนที่ไม่มีกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งคอยผลักดันหรือดำเนินการเจรจาต่อรองให้มัน ในท้ายที่สุดแล้วแม้จะได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมายแต่ก็มักจะมี ความแตกต่างจากสิ่งที่เสนอเข้าไปในกระบวนการของรัฐสภาอย่างสิ้นเชิง ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบอันเกิดจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ค้ำชูอย่างชัดเจน

ในท้ายที่สุดแล้ว ผู้เขียนเองยังขอยืนยันเช่นเดิมว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติตามที่ใช้อยู่ในประเทศไทยนั้น เป็นกระบวนการที่ประสบปัญหาอันเนื่องมาจากผลกระทบของวัฒนธรรมทางการเมืองสองประการ นั่นคือ **วัฒนธรรมทางการเมือง** ทำให้หลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทาง

การเมืองของประชาชนนั้น กลายเป็นหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะปิดกั้นและกีดกันการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน ในขณะที่เดียวกัน วัฒนธรรมทางการเมืองยังทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นมีลักษณะที่ผิดเพี้ยนไป ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะถูกพิจารณาอย่างจริงจังในรัฐสภาก็ต่อเมื่อมีกลุ่มสนับสนุนที่เข้มแข็งพอที่จะต่อรองผลประโยชน์ได้ แต่ในท้ายที่สุดแล้วก็ถูกนำไปพิจารณาในฐานะเครื่องมือประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาลนั้นทำร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นถูกลดคุณค่าในฐานะของสิ่งซึ่งแสดงออกถึงเจตจำนงร่วมกันของปวงชนลง

5.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะของผู้เขียนที่มีต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติในประเทศไทย เพื่อให้กระบวนการดังกล่าวมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนนั้น ผู้เขียนเองคงไม่มีความสามารถมากพอที่จะเสนอกระบวนการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมไทยเพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ดังนั้นข้อเสนอที่จะกล่าวต่อไปนี้จะตั้งอยู่บนหลักการประการหนึ่งตามที่เสนอไว้แล้วในบทที่ 2 ว่าการแก้ไขข้อกฎหมายในหลายครั้งย่อมส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมได้ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง โดยข้อเสนอแนะของผู้เขียนในประเด็นดังกล่าวข้างต้นนั้น มีดังนี้

- **ประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ** – ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่แล้วมา ทั้งมาตรา 170 ตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540, มาตรา 163 ตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 และมาตรา 133 ตามรัฐธรรมนูญฯ 2560 ล้วนกำหนดให้ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้เฉพาะในประเด็นตามที่จำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าไม่ควรมีการจำกัดขอบเขตดังกล่าวไว้อย่างเข้มงวดจนเกินไป ประชาชนควรได้รับโอกาสอย่างเต็มที่ที่จะเสนอความต้องการในแง่กฎหมายของตนต่อรัฐสภา โดยอาจถูกจำกัดขอบเขตได้เฉพาะสิ่งที่เป็นหน้าที่ของรัฐสภาโดยแท้ ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากการจำกัดขอบเขตในการเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศออสเตรเลียและโปแลนด์

- **จำนวนประชาชนที่ใช้ในการเสนอกฎหมายและระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อ** - ในปัจจุบันนั้น กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทย

ปรากฏเพียงรูปแบบเดียวนั้นคือการดำเนินการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนโดยการดำเนินการของประชาชน ผู้เขียนขอแสดงความเห็นไว้ ณ ที่นี้ว่า ผู้เขียนเห็นด้วยกับตัวเลขของจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย 50,000 คน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประกอบมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มากกว่าตัวเลข 10,000 คนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และมาตรา 130 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กล่าวคือ แม้จำนวนที่มากนั้นจะทำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนกระทำได้อย่างยากขึ้น แต่ในแง่หนึ่งย่อมเป็นหลักประกันได้ว่าร่างกฎหมายนั้นจะสะท้อนเจตจำนงร่วมกันของปวงชน ซึ่งนอกจากจะเป็นการยืนยันคุณค่าของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอแล้ว ยังเป็นการปูทางไปยังการแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายอื่นๆที่จะสร้างเงื่อนไขพิเศษในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอด้วย

ในส่วนของระยะเวลาในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2552 นั้น ผู้เขียนเห็นว่าการไม่จำกัดระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม จริงอยู่ว่าข้อกังวลเกี่ยวกับการรวบรวมรายชื่อที่อาจไม่สามารถรวบรวมได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดจะมีอยู่ แต่ก็สามารถชดเชยได้โดยการสร้างหลักประกันอื่นๆให้กับกระบวนการรวบรวมรายชื่อ การเปิดให้เข้าชื่อโดยไม่จำกัดระยะเวลานั้นนอกจากจะมีความเสี่ยงว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอจะไม่ได้ได้รับความสนใจหรือเลือนหายไปจากกระแสเรียกร้องของสังคมในเวลาใดเวลาหนึ่งแล้ว ในอีกแง่มุมหนึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการปล่อยให้ร่างกฎหมายที่ไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนเท่าที่ควรเข้ามาสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา เนื่องจากร่างกฎหมายที่ใช้เวลาในการรวบรวมชื่อชื่อนานจนเกินไปนั้นในทางหนึ่งอาจถือได้ว่าเป็นร่างกฎหมายที่ไม่ได้รับความสนใจหรือไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ซึ่งนั่นทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวในชั้นของรัฐสภาไม่มีน้ำหนักเท่าที่ควร

- **หลักฐานที่ใช้ในการรวบรวมรายชื่อ** – หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าบรรดาประเทศตะวันตกทั้งหลายที่ผู้เขียนได้ยกมาศึกษาข้างต้นนั้น ไม่ได้เรียกร้องให้ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องนำเอาหลักฐานใดๆมาแนบกับรายชื่อของตน นอกเสียจากการกรอกแบบฟอร์มตามที่กฎหมายกำหนด ย่อมนำไปสู่ข้อเสนอก็คือ การบัญญัติไว้ในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 และ 2556 ให้ผู้ที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายจำเป็นต้องแนบหลักฐานในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนพร้อมสำเนาทะเบียนบ้านสำหรับปี พ.ศ.

2542, สำเนาบัตรประชาชน สำหรับปี พ.ศ. 2556) เป็นสิ่งที่ไม่มีความจำเป็น และก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้ที่ต้องการจะมาเข้าชื่อเสนอกฎหมายมากกว่าที่ควร เนื่องจากเพียงแค่ใช้เลขบัตรประจำตัวประชาชนนั้นก็สามารถพิสูจน์ลายมือชื่อของผู้ลงชื่อได้แล้วว่ามีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าการตัดเอาบทบัญญัติที่กำหนดให้ต้องมีการแนบหลักฐานในการลงลายมือชื่อออกนั้นย่อมเป็นสิ่งที่เหมาะสมและเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน³¹⁴

● **วิธีการในการรวบรวมรายชื่อ** - การตัดเอาบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีส่วนช่วยเหลือประชาชนในการรวบรวมรายชื่อเมื่อมีการร้องขอออกภายหลังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2552 นั้นถือเป็นความไม่ถูกต้องในทัศนะของผู้เขียน การคงอยู่ของช่องทางในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการช่วยเหลือของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นเป็นวิธีการที่ให้หลักประกันแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริงว่าทุกคนจะมีสิทธิเข้าถึงจุดลงคะแนน และการรับประกันเวลาในการเปิดปิดจุดลงคะแนนย่อมเป็นเครื่องมือรับประกันสิทธิของประชาชนอีกทางหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันย่อมเป็นการย่นระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อไปในตัวเมื่อผู้ลงชื่อต้องแสดงตนเพื่อลงชื่อต่อหน้าคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเทียบรายชื่อกับผู้สิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายอยู่แล้ว ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการนำเอาช่องทางในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง โดยหากปัญหาอยู่ที่การขาดหลักประกันว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอจะไม่ได้รับการประชาสัมพันธ์ที่เพียงพอ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือปัญหาการขาดการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน ก็ควรมาแก้ที่จุดนี้มีใช้น่าตัดเอากระบวนการดังกล่าวออกไปเพียงเพราะเหตุผลในเรื่องภาระงาน ทั้งนี้เหตุผลหนึ่งที่ทำให้เกิดการตัดช่องทางนี้ออกไปอาจเกิดจากทัศนคติที่ไม่ได้ให้คุณค่ากับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเท่ากับหรือใกล้เคียงการเลือกตั้ง

● **รูปแบบของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ** - แม้ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 จะกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอ

³¹⁴ ปัจจุบันกรมการปกครองได้ทำการเชื่อมต่อข้อมูลเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยตามทะเบียนบ้านของประชาชนเข้ากับเลขบัตรประจำตัวประชาชนแล้ว ผู้สนใจสามารถหาข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก สุชาติ ธานีรัตน์, “การทำธุรกรรม KYC ผ่านช่องทางงานบริการของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย”, http://www.tlaa.org/2012/images/activities/pdf/info_file_1_2016_08_09_144028.pdf

กฎหมายได้เฉพาะในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีวิธีการเขียนและจัดเตรียมเอกสารต่างๆที่ค่อนข้างยุ่งยาก อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนไม่มีข้อกังวลใดในเรื่องนี้ ในเมื่อภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2552 เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องให้การช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายเมื่อประชาชนร้องขอ ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วว่าจัดเป็นกระบวนการที่มีความก้าวหน้าเป็นอย่างยิ่ง

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบของร่างกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอของผู้เขียน นั่นคือการบัญญัติให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนได้รับเงื่อนไขพิเศษในการขำการตรวจสอบในเชิงรูปแบบเฉพาะกรณีที่ประธานรัฐสภาเห็นว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน โดยหากยึดเอารัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 เป็นหลักในการพิจารณาแล้ว ตามความในมาตรา 133, 134 ของรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับข้อที่ 111 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ร่างกฎหมายซึ่งเสนอโดยประชาชนจำเป็นต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อนในกรณีที่ประธานรัฐสภาเห็นว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้น ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนอย่างแท้จริง โดยแม้ผู้เขียนจะขอให้ร่างกฎหมายที่เข้าชื่อเสนอโดยประชาชนนั้นไม่จำเป็นต้องผ่านการตรวจสอบความเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในขั้นต้น แต่หากพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 ซึ่งบัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าแล้ว จะพบว่า มาตรา 135 ได้บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการแก้ไขโดยสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะต้องถูกตรวจสอบและได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหากเห็นว่าภายหลังจากการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วเป็นการทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ดังนั้น ในเมื่อช่องทางในการตรวจสอบเช่นนี้ยังอยู่ ผู้เขียนจึงไม่เห็นปัญหาแต่ประการใดหากจะยกเว้นให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนไม่จำเป็นต้องผ่านการรับรองเช่นนั้นในวาระแรก ในแง่นี้เพื่อเป็นหลักประกันในเบื้องต้นที่สุดว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะได้รับการพิจารณาในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร

● **การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการของรัฐสภา** – การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการของรัฐสภานั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอเพื่อปรับปรุงกระบวนการดังกล่าว ดังนี้

○ ในเบื้องต้น ผู้เขียนเห็นว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนควรได้รับการพิจารณาโดยคณะกรรมการตั้งแต่ต้น มากกว่าที่จะไปพิจารณาในวาระที่สองภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาแล้วว่าจะรับหรือไม่รับหลักการแห่งร่างกฎหมายดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อที่ 109 – 137 ทั้งนี้ ภายใต้อิทธิพลสำคัญสองประการ **ประการแรก** หากเรายืนยันว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นเป็นสิ่งซึ่งยืนยันถึงเจตจำนงร่วมกันของปวงชน ร่างกฎหมายนั้นย่อมไม่สมควรที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในลักษณะที่ไม่สามารถรับประกันได้ว่าจะได้รับการพิจารณาโดยเอาใจใส่และละเอียดรอบคอบจากสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ แม้นในท้ายที่สุดแล้วการพิจารณาโดยคณะกรรมการตั้งแต่เริ่มแรกนี้ไม่สามารถให้หลักประกันอยู่ที่ว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะได้รับการรับรองจากสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ แต่อย่างน้อยที่สุดแล้วก็มั่นใจได้ว่าจะได้รับการพิจารณาอย่างเอาใจใส่จากผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่ง โดยการพิจารณาดังกล่าวอาจทำในรูปแบบของการศึกษา ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ พร้อมทั้งดำเนินการปรับปรุงร่างดังกล่าวควบคู่กันไปก็ได้

ประการที่สอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 163 ให้ประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถส่งตัวแทนของตนเข้าไปเป็นกรรมการเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่ตนเสนอได้ แม้อันนี้จะเป็นสิทธิที่สูญหายไปโดยรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 แต่ภายใต้อิทธิพลของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 119 นั้นยังคงอยู่ ประชาชนก็ยังคงได้รับสิทธิที่จะเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา ร่างกฎหมายที่ตนเป็นผู้เสนอเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การรับรองสิทธิเช่นนี้ย่อมไม่สามารถเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ หากว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นไม่ได้รับการพิจารณารับหลักการในวาระแรกของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อผ่านเข้าสู่การพิจารณาในชั้นของกรรมการ ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยเข้ามาเป็นกรรมการวิสามัญอย่างแท้จริง จึงควรที่จะให้กรรมการได้พิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอตั้งแต่วาระแรก ทั้งนี้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดในการนำเอาวิธีการนี้มาใช้บังคับคือตัวอย่างของประเทศออสเตรเลีย

○ ข้อต่อมา ผู้เขียนเห็นว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นสมควรที่จะได้รับการพิจารณาในชั้นของสภาผู้แทนราษฎรให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่มีกำหนด

มิใช่ปล่อยให้เวลาล่วงเลยไปอย่างไม่มีกำหนดดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เราจะเห็นได้ว่าแม้ประเทศตะวันตกที่นำเสนอมาทั้งสามประเทศข้างต้นจะมีหลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนต่างกันหลายประการ แต่ข้อเท็จจริงสำคัญประการหนึ่งคือทั้งสามประเทศนั้นต่างกำหนดให้การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการของสภานั้นต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดเช่นเดียวกัน การกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนตายตัวเช่นนี้ย่อมเป็นหลักประกันสำคัญอย่างหนึ่งว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะไม่โดนเตะถ่วงภายใต้เหตุผลทางการเมือง โดยจากการศึกษานั้น พบว่าประเทศออสเตรเลียกำหนดให้การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการต้องเริ่มภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่รัฐสภาได้มอบหมายให้กรรมาธิการพิจารณา และต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลา 4 เดือนนับแต่เริ่มพิจารณา, ในขณะที่ประเทศสเปนนั้นกำหนดให้การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกระบวนการของรัฐสภาจะต้องทำให้แล้วเสร็จในระยะเวลา 6 เดือนนับแต่วันที่ร่างกฎหมายนั้นได้รับการเสนอสู่รัฐสภา, ส่วนประเทศโปแลนด์นั้นกำหนดให้การพิจารณาในวาระแรกของสภาผู้แทนราษฎรต้องแล้วเสร็จในเวลา 3 เดือนนับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ

จากข้อพิจารณาที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าการกำหนดกรอบระยะเวลาของการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะเป็นไปในทิศทางไหนย่อมขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศ ในกรณีที่หากมีการแก้ไขข้อเสนอนี้ในทางกฎหมายตามแนวทางของผู้เขียน ผู้เขียนเห็นว่าควรยึดแนวทางของประเทศออสเตรเลียในการควบคุมกรอบระยะเวลาในการพิจารณาของกรรมาธิการเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด แต่หากไม่มีการแก้ไขประเด็นในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยกรรมาธิการ และยังคงยืนยันที่จะให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระแรกก่อนแล้ว ผู้เขียนย่อมเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะที่จะกำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนผ่านการพิจารณาวาระที่ 1 ตามระยะเวลาที่กำหนดเช่นเดียวกับที่ใช้ในประเทศโปแลนด์ ทั้งนี้ จำเป็นที่จะต้องศึกษาต่อไปว่าควรกำหนดระยะเวลาเป็นเท่าใดจึงจะมีความเหมาะสม

○ ข้อเสนอต่อมาเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในชั้นของรัฐสภา นั่นคือผู้เขียนเห็นว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนและถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาแล้วนั้นควรได้รับหลักประกันความต่อเนื่องในการพิจารณาแม้สภาชุดที่พิจารณาอยู่นั้นจะสิ้นวาระไปโดยไม่ต้องมีการร้องขอจากผู้หนึ่งผู้ใดเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ใน

กฎหมายของประเทศสเปนและโปแลนด์ ซึ่งหากพิจารณาตามมาตรา 147 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แล้ว จะพบว่ากรณีที่ร่างกฎหมายซึ่งเสนอโดยประชาชนจะได้รับการพิจารณาอย่างต่อเนื่องหรือไม่นั้น ส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีว่าจะร้องขอต่อสภาผู้แทนราษฎรให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นต่อไปหรือไม่ ดังนั้นร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจึงไม่ได้รับหลักประกันความต่อเนื่องในการพิจารณาที่แท้จริง จึงสมควรที่จะแก้ไขข้อกฎหมายตรงนี้เสีย

- **ข้อเสนออื่นๆ** – ภายใต้บริบทของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยนั้น ผู้เขียนคงไม่เรียกร้องให้มีการปรับปรุงกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจนถึงขั้นที่ให้ประชาชนมีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจที่จะใช้หรือไม่ใช้กฎหมายที่ประชาชนกลุ่มหนึ่งๆเสนอ ข้อเสนออื่นๆตามที่จะกล่าวต่อไปก็คือข้อเสนอที่ผู้เขียนเห็นว่าควรเพิ่มเติมลงไปในกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

- ควรมีการกำหนดหลักประกันเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน ดังเช่นที่ประเทศโปแลนด์กำหนดให้จะต้องมีการตีพิมพ์เนื้อความแห่งร่างกฎหมายที่จะเสนอลงในวารสารระดับชาติก่อนจึงจะมีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้

- ควรกำหนดให้ร่างกฎหมายที่จะเปิดให้มีการเข้าชื่อนั้นต้องจัดทำให้อี้อีต่อการมีส่วนร่วมของผู้พิการทางสายตา

- ควรกำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในทางศาลได้หากเห็นว่าเกิดความไม่ถูกต้องขึ้นในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

- ควรมีการทำความเข้าใจให้กับประชาชนถึงกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติว่าธรรมชาติของกระบวนการดังกล่าวนี้มีลักษณะอย่างไร เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้กับประชาชน

สิ่งที่ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะจะเป็นสิ่งที่ช่วยให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศไทยกลายเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนอย่างได้ผล นั่นคือการตระหนักถึงคุณค่าของกระบวนการดังกล่าวในฐานะของเครื่องมือที่จะเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคมได้แสดงความต้องการในทางการเมืองของตนในรูปแบบของกฎหมายเพื่อที่จะนำไปสู่การดำเนินกระบวนการใดๆในลักษณะที่จะสนองตอบต่อความต้องการดังกล่าวภายใต้

การยอมรับของทุกฝ่าย ซึ่งหากสถานการณ์ในลักษณะนี้เกิดขึ้น ย่อมหมายความว่าอย่างน้อยที่สุดแล้ว วัฒนธรรมทางการเมืองไทยย่อมก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยไปแล้วอีกขั้นหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การทำให้ข้อเสนอทางวิชาการเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ ภายใต้บริบทของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่มีลักษณะไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนนั้นค่อนข้างที่จะเป็นไปได้ยาก ดังนั้นประเด็นหนึ่งของผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มความเป็นไปได้ในการนำข้อเสนอทางวิชาการไปปรับใช้ต่อไป นั่นคือการสร้างจุดสมดุลหรือหาวิธีการปรับให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนสามารถเข้ากันได้และมีลักษณะที่สอดคล้องไปกับวัฒนธรรมทางการเมืองไทย หรือในอีกแง่หนึ่ง คือการสร้างให้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยในลักษณะที่เป็นอยู่ปัจจุบันถูกนำไปใช้เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งลักษณะเช่นนี้ เป็นสิ่งที่สมควรศึกษาควบคู่กันไปกับการปรับปรุงข้อเสนอแนะต่างๆตามที่คุณเขียนได้นำเสนอไว้ต่อไปในอนาคต

ทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ก่อนมีการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนวิเคราะห์ผลกระทบในการประกาศใช้กฎหมาย ซึ่งได้มีการจัดทำแนวทางในการปฏิบัติตามมาตราดังกล่าวมาแล้วในมติคณะรัฐมนตรีที่ นร 0503/ว 261 ลงวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2560³¹⁵ อย่างไรก็ตาม ภายใต้มติดังกล่าวยังไม่มีการระบุข้อความที่ชัดเจนว่าแนวปฏิบัติตามที่กำหนดมานั้นจะใช้บังคับกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนด้วยหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นประเด็นที่น่าสนใจและควรค่าแก่การศึกษาต่อไป

³¹⁵ โปรดดูแนวปฏิบัติดังกล่าวในภาคผนวก

รายการอ้างอิง

หนังสือภาษาไทย

Michael J. Sandel. ความยุติธรรม. แปลโดย อาชวานันทกุล, สฤณี. กรุงเทพฯ: Open Worlds, 2554.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. วัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจ การเมืองและรัฐธรรมนูญ. วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 26, 3 (2551): 75-99.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. หีบบัตรกับบุญคุณ. กรุงเทพฯ: ศูนย์อาเซียนศึกษา วิทยาลัยนานาชาติ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558.

เสนห์ จามริก. การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์, 2549.

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. การเมืองการปกครองไทย : หลายมิติ. 3, พิมพ์ครั้งที่, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2553.

คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

จรัญ โฆษณานันท์. สิทธิมนุษยชนไร้พรหมแดน. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2556.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

นอร์แบร์โต บ็อบบิโอ. เสรีนิยมกับประชาธิปไตย. แปลโดย เตชะพีระ, เกษียร. กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2558.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. ระบบการออกเสียงประชามติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2539.

- นิธิ เอียวศรีวงศ์. วัฒนธรรมทางการเมืองไทย. ใน วารสารสถาบันวัฒนธรรมและศิลปะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ปีที่ 12 ฉบับที่ 2 (2) มกราคม - มิถุนายน 2554. 2554.
- บรรเจ็ด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2558.
- บรรพต วีระสัย. รัฐศาสตร์ทั่วไป. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการร่างปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชน ยุคต่างๆ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- ปัทมา สุปก่าปัง. การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ บทเรียนจากการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.
- ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์, 2546.
- ลิขิต ธีรเวคิน. วัฒนธรรมทางการเมืองและการกล่อมเกลาริเริ่มทางการเมือง. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.
- ลิขิต ธีรเวคิน. วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.
- วนิดา แสงสารพันธ์. หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2548.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- วิชัย ตันศิริ. วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- วุฒิสสาร ตันไชย. วิสัยทัศน์ใหม่เกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2553.
- สถาบันพระปกเกล้า. วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรม และการปกครอง. กรุงเทพฯ: เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า, 2550.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. โครงการปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติของไทย เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ: 2555.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมือง : แนวคิดและการพัฒนา. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2543.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมืองไทย. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2549.

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย หน่วยที่ 1 - 7. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553.

สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ความเป็นมา ขั้นตอน ประเด็นอภิปราย และเจตนารมณ์ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2556.

สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 4/2541. กรุงเทพฯ: สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541.

สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 10/2541. กรุงเทพฯ: สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541.

สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 6/2555. กรุงเทพฯ: สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542.

สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 19/2542. กรุงเทพฯ: สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542.

สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 31/2550. กรุงเทพฯ: สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 32/2550. กรุงเทพฯ: สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 22 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2540. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

หนังสือภาษาต่างประเทศ

- Andrew Harding and Peter Ley Land. The Constitutional System of Thailand : A Contextual Analysis. England: Hart Publishing, 2011.
- Andrew J. Harding. The Eclipse of the Astrologers: King Mongkut, His Successors, and the Reformation of Law in Thailand (2008).
- Anna Rytel. The Popular Initiative in Poland. Democracy International, 2006.
- Axel Hadenius. Democracy and Development. England: Cambridge University Press 1992.
- Basingstoke and Hampshire Houndmills. Citizens' Initiatives in Europe : Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens. Palgrave Macmillan, 2012.
- Dalton Almond, Powell Jr. and Strøm. European Politics Today. 3rd. ed. United State: Longman, 2006.
- David Held. Models of Democracy. Third ed. United State: Polity Press, 2006.
- Eiji Murashima. The Origin of Modern Official State Ideology in Thailand. Journal of Southeast Asian Studies 19, No. 1 (1988).
- Francis Cardinal George. Law and Culture. Ave Maria L. Rev. 1, 1 (2003).
- Frank Hendriks. Vital Democracy : A Theory of Democracy in Action. England: Oxford University Press, 2010.
- Fucsh and Zielonka Klingemann. Democracy and Political Culture in Eastern Europe. England: Routledge, 2006.
- Gabriel A. Almond and Sidney Verba. The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nation. United State: Little Brown and Company 1965.
- Habert Hausmaniger. The Austrian Legal System. Austria: Manz & Kluwer, 1998.
- IDEA. Direct Democracy (the International Idea Handbook). Sweden: 2008.
- J. Lane & S.O. Ersson. Democracy : Acomparative Approach. England: Routledge, 2003.
- James R. Townsend. Political Participation in Communist China. United States: University of California Press., 1967.
- Lucian W. Pye. Aspects of Political Development : An Analytical Study United State: Little Brown, 1996.
- M. Saward. The Term of Democracy. England: Cambridge Polity Press, 1998.
- Martin Loughlin. Foundation of Public Law. England: Oxford, 2012.

Miro Cerar. *The Relationship between Law and Politics* Annual Survey of International & Comparative Law 15, 1 (2009).

Naomi Mezey. *Law as Culture*. Yale J.L. & Human. 13, 35 (2001).

Robert A. Dahl. *On Democracy*. United State: Yale University Press, 2015.

Roger Eatwell. *European Political Cultures : Conflict or Convergence ?* England: Routledge, 1997.

Teresa Lawlor and Mike Rigby. *Contemporary Spain ; Wssays and Texts on Politics, Economics, Education and Employment, and Society*. United State: Longman, 1998.

วิทยานิพนธ์

ชยกร แก้วมาก. การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย.

ปริญญาหมาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2552.

ปรางทิพย์ พรวัฒนกิจ. รูปแบบองค์กรร่างรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย. ปริญญาหมาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2556.

ปัญจณี เจียมสันดุขุฎี. ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. ปริญญาหมาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2543.

วนิดา แสงสารพันธ์. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน. นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2543.

ข้อมูลออนไลน์

โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw). *สารบัญ กฎหมายที่เสนอโดยประชาชน* [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://ilaw.or.th/node/1355> [เข้าถึงเมื่อ 28 มกราคม 2560]

Michael Lacewing. *Tolerance, Liberal Democracy and Pluralism* [Online]. Available from: <http://cw.routledge.com/textbooks/alevelphilosophy/data/AS/Tolerance/ToleranceDemocracyPluralism.pdf> [22 February 2017].

World Value Survey. *Importance of Democracy in Poland (2010 -2014)* [Online]. Available from: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp> [28/11/2016].

- World Value Survey. Important of Democracy in Spain (2005 – 2014) [Online]. Available from: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp> [28/11/2016].
- World Value Survey. Important of Politics in Spain (2005 - 2009) [Online]. Available from: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp> [28/11/2016].
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักความเสมอภาค [ออนไลน์]. 2548. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=657> [เข้าถึงเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560]
- การัญญาภาส ภู่งงุทธิ์. แนวคิดอำนาจเชิงบารมีของเวเบอร์สู่แนวคิดเรื่อง อำนาจของชาวและผู้มีบารมี(?)ของการเมืองไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย พ.ศ. ๒๕๔๔๐ [ออนไลน์]. 2540. แหล่งที่มา: <http://chiangmai.academia.edu/karanyapaspooyongyut/Papers> [เข้าถึงเมื่อ 10 ตุลาคม 2559]
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ผลการดำเนินงานร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา: http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=17009&filename=index [เข้าถึงเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 วันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2554]
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. ประวัตินายกรัฐมนตรียไทย (พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.soc.go.th/bb_main21.htm [เข้าถึงเมื่อ 22 มกราคม พ.ศ. 2560]
- ศรัณยู ห่มนทรัพย์. ความเสมอภาค [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: ppd.kpi.ac.th/index.php?name=content&main_id=12&page_id=44 [เข้าถึงเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560]



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สำเนา

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๒๒๒

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๕ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย

กราบเรียน/เรียน รอง - นรม., รัฐ - นร., กระทรวง กรม, เลขา - คสช., ปช - ปนช.

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย
๒. หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)

ด้วยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกันจัดทำ
แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
และปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ให้เป็นไปตาม
บทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙
[เรื่อง นโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร] ไปเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ความละเอียด
ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ และ ๒

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ ลงมติ

๑. เห็นชอบแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
จัดทำขึ้น และให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดต่อไป๒. เห็นชอบหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)
ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงขึ้น เพื่อให้เป็นไปตาม
แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
ตามข้อ ๑ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ [เรื่อง นโยบายการปฏิรูปกฎหมาย
ในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร] โดยให้เป็นหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ
ท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๘ และให้หน่วยงานของรัฐ
ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดต่อไปจึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนยืนยันมา/จึงเรียนยืนยันมาและขอได้โปรดถือปฏิบัติ
ตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและขอได้โปรดถือปฏิบัติ
ตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ (อย่างยั้ง)

ธีระพงษ์ วงศ์ศิวิลาส

(นายธีระพงษ์ วงศ์ศิวิลาส)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๔ (อำนวยการ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘ (BO_306/๓/๒๒๕๓๓)

หมายเหตุ

อัยการสูงสุด

รอง นรม., รัฐ-นร.

กระทรวง

องค์กรอิสระ, คลช., บธ -ป.นช.

กรม

: จิงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

: จิงเรียนยื่นยื่นมา

: จิงเรียนยื่นยื่นมาและขอได้โปรดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

: จิงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

: จิงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและขอได้โปรดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

**แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย
ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และแนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบ หรือแนวทางการดำเนินการในการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เพื่อให้เป็นไปตาม บทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ส่วนที่ ๑

หลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

ในการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ ตามหลักเกณฑ์และแนวทางดังต่อไปนี้

๑. ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๑.๑ ในกรณีที่กฎหมายที่มีอยู่ขัดหรือแย้งต่อหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ ที่รับผิดชอบมีหน้าที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายนั้นในโอกาสแรก

๑.๒ การร่างกฎหมายเพื่อกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการในเรื่องใด ร่างกฎหมายในเรื่องนั้นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

๑.๓ การร่างกฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องยึดหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้รับการรับรองไว้โดยชัดแจ้ง ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาเงื่อนไขหรือเหตุในการจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยพิจารณาประกอบคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด หรือศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

(๒) การร่างกฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่เลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรม รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

(๓) ร่างกฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่ง กรณีใดหรือแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจง เว้นแต่มีกฎหมายในรูปแบบบางประเภท ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้กระทำได้ เช่น กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์ หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น หรือกฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

๑.๔ การร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายแห่งรัฐ

๒

๒. ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

การร่างกฎหมายต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติอันเป็นเป้าหมายของการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และต้องคำนึงถึงแนวทางการปฏิรูปประเทศตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ของรัฐธรรมนูญ และแผนการปฏิรูปประเทศตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ

๓. การร่างกฎหมายต้องคำนึงถึงหรือพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘

๓.๑ การร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต การกำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอนในการพิจารณาคำขออนุญาต การดำเนินการต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

๓.๒ การร่างกฎหมายต้องคำนึงถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖

๓.๓ หน่วยงานของรัฐต้องยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายทั้งหมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘

๔. ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ

๔.๑ การจัดให้มีกฎหมาย ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น

๔.๒ ในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยงานของรัฐตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ และให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีวิเคราะห์และเสนอความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งด้วยว่ามีความจำเป็นต้องตรากฎหมายฉบับนั้นหรือไม่ และการเสนอร่างกฎหมายกลับไปยังคณะรัฐมนตรี ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายดังกล่าวให้ความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นและประโยชน์ที่จะเกิดจากร่างกฎหมายนั้นด้วย

๔.๓ การร่างกฎหมายเพื่อให้มีระบบอนุญาต ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เช่น กรณีเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความปลอดภัยสาธารณะ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และในกรณีจำเป็นต้องกำหนดให้มีระบบอนุญาตไว้ในร่างกฎหมาย ให้ยึดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

๓

- (๑) ต้องระบุวัตถุประสงค์ประสงค์ในการอนุญาตไว้ในการเสนอร่างกฎหมายโดยชัดเจน
- (๒) ต้องบัญญัติหลักเกณฑ์และระยะเวลาการอนุญาตหรือไม่อนุญาตไว้ในร่างพระราชบัญญัติให้ชัดเจน และกำหนดกรอบหลักเกณฑ์ในการออกกฎหมายลำดับรองไว้ด้วย
- (๓) หน่วยงานของรัฐที่พิจารณาอนุญาตต้องแสดงหลักฐานความพร้อมและศักยภาพที่จะตรวจสอบให้การกระทำนั้นเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตได้อย่างแท้จริง
- (๔) ให้กำหนดอายุการได้รับอนุญาตเฉพาะกรณีที่เป็น และในกรณีที่มีการกำหนดอายุการได้รับอนุญาตและการต่ออายุการได้รับอนุญาต ต้องแสดงเหตุผลของการขอต่ออายุการได้รับอนุญาต และต้องมีการตรวจสอบการดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตที่ผ่านมาด้วย ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘
- (๕) ให้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการขออนุญาต และการบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการอนุญาตนั้น
- ๔.๔ การร่างกฎหมายเพื่อให้มีระบบคณะกรรมการ ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น กรณีจำเป็นเช่นนั้นเช่น การกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่
- (๑) วางกฎเกณฑ์ในการกำกับควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
- (๒) วินิจฉัยชี้ขาด
- (๓) ให้คำปรึกษาทางเทคนิคหรือเป็นเรื่องซึ่งต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านประกอบการตัดสินใจของผู้มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย
- (๔) พิจารณาหาข้อยุติที่ได้รับการยอมรับร่วมกัน โดยมีตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- ๔.๕ ในกรณีที่เป็นต้องมีระบบคณะกรรมการ ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้
- (๑) การกำหนดขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการต้องไม่เป็นการเพิ่มพระราชภาระโดยไม่จำเป็น
- (๒) คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่วางกฎเกณฑ์หรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด ต้องไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่อาจจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์นั้น หรืออาจเป็นคู่กรณีในเรื่องนั้น และต้องมีการแยกหน้าที่ระหว่างผู้วางกฎเกณฑ์หรือผู้กำกับควบคุมออกจากผู้ปฏิบัติ
- (๓) ไม่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เว้นแต่เป็นคณะกรรมการที่กำหนดนโยบายระดับชาติ
- (๔) กรรมการโดยตำแหน่งพึงมีตามความจำเป็น และการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งเป็นกรรมการสมควรพิจารณากำหนดเท่าที่จำเป็น เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการ ก.พ. เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวมีหน้าที่ต้องให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว และในกรณีที่มีกรรมการโดยตำแหน่ง เมื่อคณะกรรมการนั้นมีมติในเรื่องใด มติดังกล่าวย่อมผูกพันองค์กรที่กรรมการโดยตำแหน่งผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ด้วย เว้นแต่กรรมการผู้นั้น

๔

ได้แสดงความไม่เห็นด้วย โดยวิธีการลงคะแนนคัดค้าน หรือบันทึกข้อไม่เห็นด้วยในรายงานการประชุมแล้ว

(๕) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญในเรื่องซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอย่างแท้จริง และห้ามแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีลักษณะการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ ในการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนั้นด้วย

๔.๖ การร่างกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (๑) การใช้ดุลพินิจต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญรับรอง
- (๒) การใช้ดุลพินิจต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- (๓) การใช้ดุลพินิจต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยอาจปรึกษาหารือหรือรับฟังข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้เกี่ยวข้อง และต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบให้ข้อมูลและโต้แย้งคัดค้านได้ และต้องแสดงเหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจนั้นไว้ด้วย
- (๔) การใช้ดุลพินิจต้องคำนึงถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุ และประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนต้องเสียไป รวมทั้งความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่เอกชน
- (๕) เจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจดุลพินิจต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับการใช้อำนาจดุลพินิจนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และหากปล่อยให้ล่าช้าจะเกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลโดยไม่มีทางแก้ไขได้
- (๖) การกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการ ตลอดจนระยะเวลา สำหรับการดำเนินการในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ และกรอบการใช้ดุลพินิจต้องชัดเจน สำหรับรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับวิธีปฏิบัติอาจกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองได้
- (๗) ให้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

ส่วนที่ ๒

แนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ในการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหลักเกณฑ์และแนวทางดังต่อไปนี้

๑. การจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

๑.๑ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยในการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือผ่านเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th หรือจะใช้วิธีอื่นใดด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

๑.๒ ในการรับฟังความคิดเห็น ให้นหน่วยงานของรัฐประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งอย่างน้อยประกอบด้วย (๑) สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา (๒) ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหานั้น (๓) หลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่จะตราขึ้น และ (๔) ประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็นหรือร่างพระราชบัญญัติที่จะรับฟังความคิดเห็น

๑.๓ เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น ให้นหน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น โดยในรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (๑) วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น (๒) จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง (๓) พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น (๔) ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น (๕) ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น และ (๖) คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น และ (๗) การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

๑.๔ ให้นหน่วยงานของรัฐจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ได้ปรับปรุง และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ และในการส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอร่างกฎหมายที่ได้จัดทำขึ้นให้เสนอพร้อมรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นด้วย

๑.๕ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีวิเคราะห์ผลกระทบจากการรับฟังความคิดเห็นที่หน่วยงานของรัฐได้จัดทำขึ้นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจสอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ และตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) แล้วเห็นว่าจำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติม ให้นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องคืนเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอเรื่องดำเนินการเพิ่มเติมโดยให้ระบุการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้ส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต่อไป

๑.๖ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ให้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐได้จัดทำขึ้นมาประกอบการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ และตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) แล้วเห็นว่าจำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจดำเนินการดังกล่าวเอง หรือจะขอให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

๖

และเมื่อได้ดำเนินการแล้ว ให้จัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมด้วย สำหรับกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจดำเนินการดังกล่าวเอง หรือจะขอให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวเพิ่มเติมก็ได้ เพื่อนำมาประกอบการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายต่อไป

๑.๗ ในกรณีที่ร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่าง และสมควรแก้ไขการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติมตามประเด็นที่มีการแก้ไข ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องดำเนินการดังกล่าว และให้ส่งคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ที่ได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วมาพร้อมกับการยืนยันให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒. การดำเนินการกรณีร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๕

๓. การดำเนินการกรณีร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๖ หรือข้อ ๑.๗ สำหรับกรณีการดำเนินการตามข้อ ๑.๗ หากหน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือยืนยันให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายแล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือขอให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมายดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๗ ได้

๔. การดำเนินการกรณีร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและอยู่ระหว่างการดำเนินการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่า ร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างจนแตกต่างจากร่างที่หน่วยงานของรัฐเสนอ และสมควรแก้ไขการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติมตามประเด็นที่มีการแก้ไข ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องดำเนินการดังกล่าว และให้ส่งคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ที่ได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

๕. ในกรณีร่างกฎหมายใดมีความจำเป็นเร่งด่วนหรือต้องดำเนินการเป็นการลับ หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายให้แตกต่างจากแนวทางตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๑ หรือข้อ ๑.๒ ก็ได้ แต่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นรายกรณีไป

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)

ร่างพระราชบัญญัติ.....

 กฎหมายใหม่
 แก้ไข/ปรับปรุง
 ยกเลิก

ส่วนราชการหรือหน่วยงานผู้เสนอ.....

๑. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

- ๑.๑ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจคืออะไร.....
เพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องใด.....
- ๑.๒ ความจำเป็นที่ต้องทำภารกิจ.....
หากไม่ทำภารกิจนั้นจะมีผลประการใด.....
- ๑.๓ การดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์มีกี่ทางเลือก มีทางเลือกอะไรบ้าง.....
แต่ละทางเลือกมีข้อดีข้อเสียอย่างไร.....
- ๑.๔ มาตรการที่บรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจคืออะไร.....
- ๑.๕ ภารกิจนั้นจะแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องนั้นได้เพียงใด.....
- ๑.๖ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจคืออะไร.....
ตัวชี้วัดความสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีอย่างไร.....
- ๑.๗ การทำภารกิจสอดคล้องกับพันธกรณีและความผูกพันตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทย
มีต่อรัฐต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศใด ในเรื่องใด.....
การดำเนินการดังกล่าวจะเป็นผลดีหรือก่อให้เกิดภาระแก่ประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร
.....

๒. ผู้ทำภารกิจ

- ๒.๑ เมื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพ ต้นทุน และความคล่องตัวแล้ว เหตุใดจึงไม่ควรให้เอกชน
ทำภารกิจนี้.....
ภารกิจนี้ควรทำร่วมกับเอกชนหรือไม่ อย่างไร.....
- ๒.๒ เมื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพและประโยชน์ที่จะเกิดแก่การให้บริการประชาชน ควรทำ
ภารกิจนี้ร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ เพราะเหตุใด.....
- ๒.๓ ภารกิจดังกล่าวหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำ จะได้ประโยชน์แก่ประชาชน
มากกว่าหรือไม่.....

๓. ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

- ๓.๑ การจัดทำภารกิจนั้นมีความสอดคล้องกับเรื่องใด อย่างไร
- หน้าที่หลักของหน่วยงานของรัฐ (ตามภารกิจพื้นฐาน (Function)) ในเรื่อง.....
- หน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายแห่งรัฐในเรื่อง.....
- ยุทธศาสตร์ชาติ ในเรื่อง.....
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในเรื่อง.....
- แนวทางการปฏิรูปประเทศ ในเรื่อง.....

๒

- ๓.๒ การทำภารกิจนั้นสามารถใช้มาตรการทางบริหารโดยไม่ต้องออกกฎหมายได้หรือไม่.....
ถ้าใช้มาตรการทางบริหารจะมีอุปสรรคอย่างไร
- ๓.๓ ในการทำภารกิจนั้น เหตุใดจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายในขณะนี้.....
- ๓.๔ การใช้บังคับกฎหมายและระยะเวลาในการใช้บังคับกฎหมาย
(ก) การใช้บังคับกฎหมาย
 ต้องใช้บังคับพร้อมกันทุกท้องที่ทั่วประเทศ เนื่องจาก.....
 หยอยใช้บังคับเป็นท้องที่ ๆ ไป เนื่องจาก.....
ใช้บังคับเพียงบางท้องที่ เนื่องจาก.....
(ข) ระยะเวลาในการใช้บังคับกฎหมาย
 ใช้บังคับทันทีที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เนื่องจาก.....
 มีการทอดระยะเวลาในการบังคับใช้เป็นเวลาเท่าใด เพราะเหตุใด.....
 ควรกำหนดระยะเวลาการสิ้นสุดไว้ด้วยหรือไม่ เพราะเหตุใด.....
- ๓.๕ เหตุใดจึงไม่สมควรตราเป็นกฎในลักษณะอื่น เช่น ข้อบัญญัติท้องถิ่น.....
- ๓.๖ ลักษณะการใช้บังคับ
 ควบคุม กำกับ/ติดตาม (ข้ามไปข้อ ๓.๘) ส่งเสริม
 ระบบผสม
เหตุใดจึงต้องใช้ระบบดังกล่าว.....
- ๓.๗ การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย
๓.๗.๑ เพราะเหตุใดจึงกำหนดให้ใช้ระบบอนุญาต หรือใช้ระบบอื่นที่มีผลเป็นการควบคุม
.....
๓.๗.๒ มีการกำหนดค่าธรรมเนียมการอนุญาตหรือไม่ ถ้ามี มีความจำเป็นอย่างไร
คุ้มครองสาธารณะที่เกิดแก่ประชาชนอย่างไร.....
๓.๗.๓ มีหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการอนุญาตหรือไม่ อย่างไร.....
๓.๗.๔ มีขั้นตอนและระยะเวลาที่แน่นอนในการอนุญาตหรือไม่.....
๓.๗.๕ มีการเปิดโอกาสให้อุทธรณ์การปฏิเสธคำขอ การให้ยื่นคำขอใหม่ หรือไม่ อย่างไร
.....
๓.๗.๖ มีการต่ออายุการอนุญาตหรือไม่.....
มีการตรวจสอบก่อนการต่อใบอนุญาตหรือไม่.....
- ๓.๘ การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย
๓.๘.๑ กฎหมายที่จะตราขึ้นมีการใช้ระบบคณะกรรมการ หรือไม่ มีความจำเป็นอย่างไร
.....
๓.๘.๒ คณะกรรมการที่กำหนดขึ้นมีอำนาจชี้ช้อนกับคณะกรรมการอื่นหรือไม่.....
หากมีความชี้ช้อน จะดำเนินการอย่างไรกับคณะกรรมการอื่นนั้น.....
๓.๘.๓ องค์ประกอบของคณะกรรมการมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือนายกรัฐมนตรี
หรือหัวหน้าส่วนราชการหรือไม่.....
เหตุใดจึงต้องกำหนดให้บุคคลดังกล่าวเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ.....
- ๓.๙ มีกรอบหรือแนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่หรือไม่ อย่างไร.....
- ๓.๑๐ ประเภทของโทษที่กำหนด
 โทษทางอาญา โทษทางปกครอง ระบบผสม

- ๓.๑๑ การกำหนดโทษทางอาญาจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผล เพราะเหตุใด.....
 ๓.๑๒ ความผิดที่กำหนดให้เป็นโทษทางอาญาเป็นความผิดที่มีความร้ายแรงอย่างไร.....

๔. ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

- ๔.๑ การดำเนินการตามภารกิจในเรื่องนี้มีกฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันหรือไม่.....
 ๔.๒ ในกรณีที่มีกฎหมายขึ้นใหม่ เหตุใดจึงไม่ยกเลิก แก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันที่มีอยู่.....

๕. ผลกระทบและความคุ้มค่า

- ๕.๑ ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย.....
 ผู้มีหน้าที่ตามร่างกฎหมายหรือที่จะได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายนั้นโดยตรง.....
 ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย.....
 ๕.๒ ผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่บุคคลดังกล่าว
 ด้านเศรษฐกิจ
 - เชิงบวก.....
 ผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวก.....
 - เชิงลบ.....
 ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบ.....
 ด้านสังคม
 - เชิงบวก.....
 ผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวก.....
 - เชิงลบ.....
 ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบ.....
 ด้านอื่น ๆ
 - เชิงบวก.....
 ผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวก.....
 - เชิงลบ.....
 ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบ.....
 ๕.๓ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้างที่ต้องถูกจำกัด.....
 การจำกัดนั้นเป็นการจำกัดเท่าที่จำเป็นหรือไม่.....อย่างไร.....
 ๕.๔ ประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับ
 ๕.๔.๑ ประชาชนจะมีการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นในเรื่องใด อย่างไร และเพียงใด หรือเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด.....
 ๕.๔.๒ เศรษฐกิจหรือสังคมมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้เพียงใด
 การประกอบกิจการเป็นไปโดยสะดวกหรือลดต้นทุนของผู้ประกอบการได้มากน้อยเพียงใด.....

๔

- ยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้มากน้อยเพียงใด.....
 และส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาอีกมากน้อยเพียงใด.....
- ๕.๔.๓ เสริมสร้างประสิทธิภาพหรือนวัตกรรมในการปฏิบัติราชการอย่างไร.....
 สามารถลดงบประมาณแผ่นดินได้มากน้อยเพียงใด.....
- ๕.๔.๔ วิธีการและระยะเวลาประเมินผลสัมฤทธิ์ ตลอดจนประโยชน์ที่ประชาชนและสังคม
 จะได้รับ ได้แก่.....
- ๕.๕ ความยุ่งยากที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมาย.....
- ๕.๖ ความคุ้มค่าของภารกิจเมื่อคำนึงถึงงบประมาณที่ต้องใช้ ภาระหน้าที่ที่เกิดขึ้นกับประชาชน
 และการที่ประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ.....
๖. ความพร้อมของรัฐ
- ๖.๑ ความพร้อมของรัฐ
- (ก) กำลังคนที่คาดว่าจะต้องใช้.....
- (ข) คุณวุฒิและประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นต้องมี.....
- (ค) งบประมาณที่คาดว่าจะต้องใช้ในระยะห้าปีแรกของการบังคับใช้กฎหมาย.....
 โดยเป็นงบดำเนินงานจำนวน.....และงบลงทุนจำนวน.....
- ๖.๒ ในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายที่มีผลต่อการจัดตั้งหน่วยงานหรืออัตรากำลัง มีความเห็นของ
 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการกำหนดอัตรากำลังและงบประมาณหรือไม่ อย่างไร.....
- ๖.๓ วิธีการที่จะให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมีความเข้าใจและพร้อมที่จะปฏิบัติตาม
 กฎหมาย
- วิธีการสร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนผู้อยู่ภายใต้กฎหมาย.....
- การเข้าถึงข้อมูลของประชาชน.....
๗. หน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้รักษาการตามกฎหมาย
- ๗.๑ มีหน่วยงานอื่นใดที่ปฏิบัติภารกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกันหรือไม่ มีข้อเสนอแนะในการ
 ดำเนินการกับหน่วยงานนั้นอย่างไร.....
- ๗.๒ มีความเกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานอื่นหรือไม่ อย่างไร.....
- ๗.๓ มีการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ อย่างไร.....
- ๗.๔ ผู้รักษาการตามกฎหมาย ได้แก่.....
 การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเนื่องจาก.....
๘. วิธีการทำงานและตรวจสอบ
- ๘.๑ ระบบการทำงานที่กำหนดสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่
- เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

๕

- ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ
- ๘.๒ การเปิดเผยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- ๘.๒.๑ ในกฎหมายมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องใดบ้าง
.....แต่ละขั้นตอนใช้เวลาดำเนินการเท่าใด.....
- ๘.๒.๒ หากมีการใช้ดุลพินิจ การใช้ดุลพินิจสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรม
อย่างไร.....
- ๘.๒.๓ ในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ใช้หลักกระจายอำนาจ หรือมอบอำนาจเพื่อให้ประชาชน
ได้รับการบริการที่สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพอย่างไร.....
- ๘.๓ มีระบบการตรวจสอบและคานอำนาจอย่างไรบ้าง.....
- ๘.๓.๑ มีระบบการตรวจสอบการปฏิบัติงานภายในหรือไม่ อย่างไร.....
- ๘.๓.๒ มีกระบวนการร้องเรียนจากบุคคลภายนอกหรือไม่ อย่างไร.....
๙. การจัดทำกฎหมายลำดับรอง
- ๙.๑ ได้จัดทำแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา ตลอดจนกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองนั้น หรือไม่.....
ได้ยกร่างกฎหมายลำดับรองในเรื่องใดบ้าง.....
- ๙.๒ มีกรอบในการตราอนุบัญญัติเพื่อป้องกันการขยายอำนาจหน้าที่ของรัฐหรือเพิ่มภาระแก่
บุคคลเกินสมควรอย่างไร.....
๑๐. การรับฟังความคิดเห็น
- มีการรับฟังความคิดเห็น ไม่ได้รับฟังความคิดเห็น
- ๑๐.๑ ผู้ที่เกี่ยวข้องหรืออาจได้รับผลกระทบที่รับฟังความคิดเห็น
หน่วยงานภาครัฐ
- สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ.
- สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ ได้แก่.....
- ภาคประชาชน/องค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง
- ประชาชนที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ
- ประชาชนทั่วไป
- องค์กรอื่น ได้แก่.....
- ๑๐.๒ มีการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นต่อประชาชนหรือไม่ อย่างไร.....
- ๑๐.๓ จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและเสนอมาประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี
- จัดทำ ไม่มีการจัดทำ
- ในกรณีจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น มีสาระสำคัญในเรื่องดังต่อไปนี้หรือไม่
- วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น
- จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง
- พื้นที่ในการรับฟังความคิดเห็น
- ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น

๖

- ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น
- คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็นและการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

ขอรับรองว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรีฯ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีฯ แล้ว

ลงชื่อ.....

(.....)

หัวหน้าส่วนราชการระดับอธิบดีหรือเทียบเท่า/หัวหน้าหน่วยงาน

วัน/เดือน/ปีที่จัดทำ.....

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ.....

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ.....

หมายเลขติดต่อ.....

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายณัฐดนัย นาจันทร์ สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษา จากโรงเรียนมหาวิทยาลัยราชภัฏจังหวัดสงขลา และสำเร็จปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 1) จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

