

## แนวคิดในการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน

ในระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้นกฎหมายมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินการต่างๆ ภายในรัฐ โดยเฉพาะในรัฐประชาธิปไตยที่ยึดหลักการปกครองภายใต้กฎหมาย เนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารและการปกครองประเทศ ทั้งยังเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของผู้ปกครอง เป็นการจัดระเบียบสังคม เป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชนและก่อให้เกิดความชอบธรรมขึ้นในสังคม<sup>1</sup>

เมื่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่มาจากข้อสันนิษฐานว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนหรืออำนาจสูงสุดของรัฐอยู่ที่ประชาชน การออกกฎหมายที่ถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดจึงอยู่ในอำนาจของประชาชนทุกคนโดยตรงหรือโดยวิธีการที่ประชาชนมอบให้ผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้ามาทำหน้าที่แทนตนได้ ด้วยเหตุนี้ จึงถือกันว่ากฎหมายคือเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนอันมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปและไม่ระบุตัวบุคคล กฎหมายจึงเป็นหลักประกันความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติได้เป็นอย่างดี และเมื่อกฎหมายคือการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน จึงมีหลักการสำคัญว่า “เรื่องสำคัญที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งหมดต้องทำโดยกฎหมายเท่านั้น และกฎหมายที่ว่านี้ต้องเป็นกฎหมายที่ประชาชนออกเอง หรือเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาที่เป็นผู้แทนของประชาชนเท่านั้น” หลักการนี้ปรากฏชัดในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 โดยในมาตรา 4 ที่บัญญัติว่า “เสรีภาพคือความสามารถที่จะกระทำการใดก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น ดังนั้น การใช้สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคนจะมีก็แต่เพียงข้อจำกัดเฉพาะที่ต้องยอมให้สมาชิกอื่นของสังคมสามารถใช้สิทธิเหล่านี้ได้เช่นเดียวกัน ข้อจำกัดเช่นนี้จะจำกัดขึ้นได้ก็แต่โดยตัวบทกฎหมายเท่านั้น” และในมาตรา 5 บัญญัติรับหลักการนี้ว่า “กฎหมายมีสิทธิที่จะห้ามเฉพาะการกระทำที่รบกวนสังคมเท่านั้น สิ่งใดที่ไม่มีกฎหมายห้าม ใครจะมาห้ามไม่ให้ทำย่อมไม่ได้ และในทำนองกลับกัน บุคคลย่อมไม่ถูกบังคับให้กระทำการในสิ่งที่กฎหมายไม่ได้สั่งให้กระทำ” พร้อมทั้งสรุปหลักการไว้ว่า “กฎหมายคือเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน พลเมืองทุกคนมีสิทธิออก

<sup>1</sup> วนิดา แสงสารพันธ์, "การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน," (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2543), หน้า 13.

กฎหมายโดยตนเองมีส่วนร่วมเข้าร่วมโดยตรงหรือโดยผ่านผู้แทน กฎหมายต้องเป็นสิ่งที่เหมือนกันสำหรับทุกคนไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองหรือลงโทษ พลเมืองทุกคนย่อมเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมายและในเกียรติยศศักดิ์ศรี ตลอดจนฐานะและตำแหน่งหน้าที่การงาน ทั้งนี้ ตามความสามารถของแต่ละคนโดยปราศจากการแบ่งแยกใดๆ ยกเว้นการแบ่งแยกด้วยความดีและความเสมอภาคของแต่ละคน”<sup>2</sup>

## 2.1 ที่มาของแนวคิดในการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน

### 2.1.1 แนวคิดและความหมายของอำนาจอธิปไตย

หลักการสำคัญ หรือองค์ประกอบที่สำคัญเกี่ยวกับรัฐ ได้แก่ อำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ อำนาจนี้ทำให้รัฐมีสามารถดำเนินกิจการภายในประเทศ และกิจการระหว่างประเทศได้เต็มที่ ทำให้รัฐมีอำนาจบังคับเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และข้อบังคับที่รัฐได้กำหนดขึ้น รัฐสามารถใช้กำลังเพื่อที่จะดำเนินกิจการภายในประเทศตลอดจนจัดการในการป้องกันอธิปไตยของชาติ<sup>3</sup> คำว่า “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) มาจากภาษาละตินว่า Superanus หมายถึง อำนาจสูงสุด (Supreme) ฉะนั้นอำนาจอธิปไตยจึงหมายถึง อำนาจของรัฐที่จะออกกฎหมายบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายแก่ทุกคนภายในเขตแดนของรัฐ เป็นอำนาจสูงสุดและเจตนารมณ์สูงสุด<sup>4</sup>

แนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยปรากฏในหนังสือชื่อ “สาธารณรัฐใน 6 บรรพ” ของปรัชญาเมธีชาวฝรั่งเศส ฌอง โบแดง (Jean Bodin) เขากล่าวว่าในทุกชุมชนหรือทุกสังคมที่อิสระที่มีการปกครองโดยใช้กฎหมาย จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ทำให้กฎหมายต่างๆ ออกมาได้ กล่าวคือ อำนาจนี้เป็นแหล่งที่มาของกฎหมายและอยู่เหนือกฎหมายอื่นๆ แม้ว่าจะไม่ได้เห็นในเรื่องของ

<sup>2</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 37-38.

<sup>3</sup> จรุง สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ภาคพิสดาร แนวทฤษฎีและประยุกต์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 245.

<sup>4</sup> เอกสารชุดวิซามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, หลักรัฐศาสตร์และการบริหาร (นนทบุรี : ฝ่ายการพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2515), หน้า 103.

หน้าที่และความรับผิดชอบทางด้านคุณธรรมก็ตาม อำนาจนี้คืออำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดเหนือประชาชนและผู้อยู่ใต้ปกครองโดยกฎหมายใดไม่สามารถยับยั้งได้<sup>5</sup> และเขาได้ให้ลักษณะของอำนาจอธิปไตยว่า ปราศจากขอบเขต ภาวะ และสูงสุดล้นพ้น และอำนาจนี้แสดงออกโดยการ “ออกหรือเลิกกฎหมาย”<sup>6</sup>

นอกจากนี้โทมัส ฮอบส์ (Tomas Hobbes) นักปรัชญาชาวอังกฤษมีแนวความคิดว่า อำนาจอธิปไตยอยู่ที่องค์อธิปัตย์ซึ่งได้แก่กษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจนี้ องค์อธิปัตย์เป็นที่มาแห่งกฎหมาย ศีลธรรม เพราะกฎหมายและศีลธรรมเป็นเจตจำนงขององค์อธิปัตย์ อำนาจขององค์อธิปัตย์มีอย่างไม่จำกัด และจะมีอำนาจอื่นได้ในรัฐต้องได้รับการอนุมัติจากองค์อธิปัตย์ จอห์น ล็อก (John Locke) นักปรัชญาชาวอังกฤษมีแนวคิดว่ามีอำนาจสูงสุดอำนาจหนึ่งในรัฐ อำนาจนี้เป็นของประชาชน และองค์กรที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้ใช้อำนาจนี้ไม่ใช่ขององค์อธิปัตย์หรือกษัตริย์ แต่เป็นองค์กรนิติบัญญัติ ดังนั้นถ้าหากองค์กรนิติบัญญัติทำการไม่เป็นที่น่าไว้วางใจ ประชาชนมีสิทธิที่จะยุบเลิกได้<sup>7</sup>

#### 2.1.1.1 ทฤษฎีความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

##### ก. ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระผู้เป็นเจ้า

ปรัชญาเมธีฝ่ายกฎหมายธรรมชาติได้อ้างว่า บรรดาสรรพสิ่งทั้งปวงยอมอยู่ใต้คำบัญชาของพระผู้เป็นเจ้า เมื่อมนุษย์เริ่มรู้จักการนับถือผีสางเทวดา โดยมนุษย์รู้จักกันว่าจะต้องมีสิ่งสูงสุดสิ่งหนึ่งคอยดลบันดาลปรากฏการณ์ต่างๆ ทางธรรมชาติ และลิขิตความเป็นไปของชีวิตมนุษย์ ต่อมาเมื่อศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกเจริญรุ่งเรืองในตอนต้นสมัย

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 104

<sup>6</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 32.

<sup>7</sup> เอกสารชุดวิซามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, อ้างแล้ว, หน้า 105.

กลาง ศาสนจักรเรื่องอำนาจมากในยุโรป มีการอ้างว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับ กฎของพระผู้เป็นเจ้าของ โดยธรรมชาตินั้นก็คือพระผู้เป็นเจ้าของในคริสตศาสนานั้นเอง<sup>8</sup>

#### ข. ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระสันตปาปา

ในขณะที่ปรัชญาเมธีต่างๆ ได้กล่าวอ้างทฤษฎีความมีอำนาจสูงสุดของพระผู้เป็นเจ้าของก็ได้วางรากฐานทฤษฎีความมีอำนาจสูงสุดของพระสันตปาปาเคียงคู่กันเพื่อหวังสร้างฐานอำนาจของฝ่ายศาสนจักรเหนือฝ่ายอาณาจักรโดยเด็ดขาด พระสันตปาปาจึงเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจเหนือสิ่งทั้งปวงจะเป็นรองแต่พระผู้เป็นเจ้าของเท่านั้น แม้แต่พระบัญชาของพระสันตปาปาก็จัดเป็นกฎหมายศักดิ์สิทธิ์และมีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายของของกษัตริย์ทั้งหลาย<sup>9</sup>

#### ค. ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์

เมื่อทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระผู้เป็นเจ้าของเสื่อมความนิยมลง ทฤษฎีใหม่ที่ได้รับการได้รับความนิยมคือ ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระมหากษัตริย์ และมีการใช้คำว่าอำนาจอธิปไตยแทนคำว่าอำนาจสูงสุด โดยถือว่ากษัตริย์เป็นองค์รัฐาธิปัตย์มีอำนาจสูงสุดในรัฐแต่ละรัฐ โบแดงเป็นผู้คิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยขึ้นเพื่อลดอำนาจของพระสันตปาปาและเชิดชูอำนาจของกษัตริย์ โบแดงได้อธิบายทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยไว้ในหนังสือของเขาว่า อำนาจอธิปไตยคืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โบแดงต้องการจำกัดอำนาจสูงสุดเพียงแต่การปกครองภายในประเทศนั้นๆ เท่านั้น และอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐมิใช่ของราษฎร ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยได้แก่พระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐจึงเป็นองค์รัฐาธิปัตย์ ซึ่งรัฐาธิปัตย์คือผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน สามารถออกคำสั่งให้ราษฎรปฏิบัติตามได้แต่ตนไม่อยู่ใต้คำสั่งของผู้ใด<sup>10</sup>

<sup>8</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 214.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 215.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 217.

### ง. อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) เขียนหนังสือ ชื่อ “เรื่องสัญญาประชาคม” โดยกล่าวว่าสังคมเกิดจากความยินยอมพร้อมใจกันของมนุษย์ ไม่ใช่กำลัง การที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมารวมเป็นสังคมนั้น ก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น เป็นสัญญาที่สมาชิกแต่ละคนทำสัญญากับคนอื่น ๆ ทุกคนว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนไม่ใช่คนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้ เขาผู้นั้น ไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง และยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน” รัฐชาติปิตัยของรูสโซ จึงได้แก่ เจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนทั้งหมด ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของสังคม ไม่ใช่ของปัจเจกชนแต่ละคน ดังนั้น เจตนารมณ์ร่วมกันนี้จึงอาจแตกต่างจากผลประโยชน์ส่วนบุคคลของสมาชิกแต่ละคนได้ แต่เป็นเจตนารมณ์สูงสุด รูสโซเห็นว่า ต้องแยกเจตนารมณ์ร่วมกันออกจากเจตนารมณ์เอกฉันท์ เพราะเป็นไปไม่ได้ที่ทุกคนจะมีความเห็นตรงกัน แต่ต้องให้ความสำคัญกับเสียงทุกเสียง แต่ว่า เสียงข้างมากย่อมแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันอย่างแท้จริง และรูสโซได้สมมติทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของประชาชนแต่ละคนขึ้นว่า “สมมติว่ารัฐประกอบด้วยคนหมื่นคน สมาชิกแต่ละคนของรัฐย่อมมีส่วนหนึ่งในหมื่นของอำนาจอธิปไตย... เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ ต้องนับทุกส่วนรวมกันเข้ามาทั้งหมด”<sup>11</sup>

แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายของรูสโซได้รับอิทธิพลจากกฎหมายธรรมชาติ โดยเห็นว่า ในสังคมธรรมชาติกฎธรรมชาติทำให้มนุษย์ไม่ทำอันตรายคนอื่น กฎที่จะใช้เป็นกฎหมายซึ่งจะเป็นกฎหมายได้ก็ต้องมาจากเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนเท่านั้น และเมื่อกฎหมายเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนแล้ว กฎหมายเท่านั้นจึงจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของคนแต่ละคนได้ รูสโซเป็นผู้ก่อตั้งทฤษฎีสัญญาประชาคมให้เป็นที่มาของอำนาจอธิปไตยของปวงชน โดยปฏิเสธการโอนเจตนารมณ์ร่วมกันที่ประชาชนแต่ละคนจะแสดงออกไปให้ผู้แทน ในทัศนะของรูสโซผู้แทนเป็นเพียงกรรมการที่ประชาชนตั้งขึ้นเท่านั้น เพื่อให้เกิดเจตนารมณ์ร่วมกันจริงๆ จะต้องมีองค์ประกอบใดมาคั่นกลางระหว่างการแสดงเจตนารมณ์โดยปวงชนโดยตรงกับเจตนารมณ์ที่แสดงออก จากทฤษฎีจะเห็นว่ารูสโซให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยโดยตรงโดย

<sup>11</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า 56.

ประชาชน การออกกฎหมายโดยเจตนารมณ์ร่วมกันของรัสเซียมี 2 วิธี คือ ประชาชนออกเอง หรือมีผู้เสนอแล้วให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ (referendum)<sup>12</sup>

### จ. อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ซีเอเยส์ (Siéyès) มีทฤษฎีแตกต่างจากรุสโซ โดยซีเอเยส์ถือว่า “ชาติมีอยู่ก่อนสิ่งใด และเป็นที่มาของทุกสิ่ง เจตนารมณ์ของชาติจึงเป็นเจตนารมณ์ที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นกฎหมายในตัวเอง” และชาติเกิดขึ้นจากการรวมกันของพลเมืองทุกคน ซีเอเยส์เห็นว่าแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของปวงชน ตามทฤษฎีเจตนารมณ์ร่วมกันใช้ไม่ได้ในความเป็นจริงจึงควรถือว่าเจตนารมณ์ของชาติเท่านั้นที่ออกกฎหมายได้ โดยผ่านสภาที่ผู้แทนสามัญชนมีจำนวนเป็นสัดส่วนกับจำนวนที่แท้จริงของสามัญชนในชาติ เจตนารมณ์ร่วมกันของชาติจะแสดงออกได้ก็แต่โดยชาติโดยผ่านผู้แทนของชาติและผู้แทนที่ได้รับเลือกโดยประชาชนนั้น เมื่อได้รับเลือกแล้วไม่ใช่ผู้แทนราษฎรที่เลือกแต่เป็นผู้แทนของชาติ จึงเป็นอิสระไม่ถูกผูกมัดโดยสัญญาใดๆ กับประชาชนผู้เลือก แต่มีอิสระที่จะทำแทนชาติได้เต็มที่<sup>13</sup>

#### 2.1.1.2 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนกับการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน

อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หมายความว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของรัฐ ประชาชนแต่ละคนได้รวมตัวกันเป็นสังคมและถือว่าแต่ละคนนั้นต่างเป็นผู้ทรงสิทธิส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย การแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของส่วนรวมดังกล่าวอยู่ที่ปัจเจกชนแต่ละคนได้รับการปรึกษา กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การตัดสินใจทุกๆ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยแล้วจะต้องมีการปรึกษาหารือและสอบถามพลเมืองของรัฐ แนวความคิดประชาธิปไตยทางตรงจึงเกิดขึ้น ประชาชนจึงเป็นผู้ทรงสิทธิหรือเจ้าของอำนาจอธิปไตย การแสดงออกซึ่งความเป็นเจ้าของสิทธิดังกล่าว เช่น การประชามติโดยประชาชน การถอดถอนผู้แทนราษฎร

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 61.

โดยประชาชน<sup>14</sup> และการแสดงออกความเป็นเจ้าของสิทธิที่สำคัญอีกรูปแบบหนึ่ง ได้แก่ การเสนอกฎหมายโดยประชาชน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารและการปกครองประเทศ และเป็นกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของผู้ปกครอง เป็นการจัดระเบียบสังคม เป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชนได้เป็นอย่างดี และก่อให้เกิดความชอบธรรมขึ้นในสังคม ดังนั้นการออกกฎหมายจึงเป็นเรื่องที่สำคัญเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน โดยมีหลักสำคัญคือเรื่องสำคัญที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งหมดต้องทำโดยกฎหมายเท่านั้น และกฎหมายที่ว่านี้ต้องเป็นกฎหมายที่ประชาชนออกเองหรือเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาผู้แทนของประชาชนเท่านั้น จะเห็นได้ว่าประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศจะแสดงออกซึ่งความเป็นเจ้าของสิทธิโดยการออกกฎหมายโดยตรงได้เป็นไปตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนี้สนับสนุนให้มีการจัดการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง คือให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงดังที่เคยปฏิบัติในกรีกสมัยโบราณ หรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อมคือให้ประชาชนเลือกผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทนตนก็ได้แต่ต้องจัดให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้ามามีส่วนโดยตรงในกิจการบ้างเท่าที่จะทำได้ เช่น การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายหรือการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ<sup>15</sup>

### 2.1.2 แนวคิดและความหมายของระบอบประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” เป็นคำสมาสจากคำสองคำคือ ประชา กับ อธิปไตย มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Democracy ซึ่งมาจากคำกรีก Demokratia ซึ่งมาจากคำว่า demos แปลว่า ประชาชน และ cratos แปลว่าการปกครอง

<sup>14</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในประเทศไทย," ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชน* จากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net) (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545), หน้า 384.

<sup>15</sup> วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 219.

ความหมายของประชาธิปไตยตามฉบับดั้งเดิมนั้นอริสโตเติล (Aristotle) ให้คำจำกัดความไว้ดังนี้ “ประชาธิปไตยคือสภาวะที่คนที่เป็นไทและคนยากจน ซึ่งมีจำนวนข้างมากในสังคมได้รับมอบหมายให้กำอำนาจของรัฐไว้ในมือ ประชาธิปไตยที่บริสุทธิ์ที่สุดได้รับการเรียกเช่นนั้นได้ก็เพราะมีสภาพแห่งความเสมอภาคปรากฏอยู่ในที่นั้นและกฎหมายของรัฐมุ่งรับรองความเสมอภาคนั้น และเพราะว่าคนยากจนจะไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายต่ำด้อยกว่าคนร่ำรวย หรือว่าอำนาจสูงสุดจะไม่ต้องอยู่ในกำมือของฝ่ายใด แต่ทั้งสองฝ่ายจะมีส่วนใช้อำนาจนั้นด้วยกัน ถ้าตามที่คนส่วนใหญ่เห็นว่าเสรีภาพและความเสมอภาคจะมีอยู่ในประชาธิปไตยแล้วทุกแผนการของรัฐบาลก็ต้องเปิดประตูให้แก่ทุกคน ดังนั้นที่ใดเป็นประชาชนเป็นฝ่ายข้างมาก และสิ่งที่พวกเขาตกลงคะแนนแล้วจะเป็นกฎหมาย จึงเป็นข้อพิสูจน์ได้ว่าในสภาวะเช่นนั้นก็ควรจะเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตย”<sup>16</sup> การปกครองแบบประชาธิปไตยตามทัศนะของอริสโตเติลคือการประนีประนอมระหว่างคนที่เป็นเสรีทั้งที่ร่ำรวยและเป็นคนจนให้ร่วมกันใช้อำนาจปกครองประเทศ และการที่คนข้างมากจะช่วยกันลงคะแนนตัดสินกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งการออกกฎหมายทั้งกฎหมายเหล่านี้จะรับรองความมีเสรีภาพและความเสมอภาคระหว่างคนรวยกับคนจน<sup>17</sup>

ในปัจจุบันได้มีผู้ที่ให้นิยามความหมายของคำว่าประชาธิปไตยไว้มากมาย คำนิยามที่ได้รับการยอมรับและมีการนำไปใช้อ้างอิงมากที่สุด ได้แก่ คำกล่าวของอดีตนายกรัฐมนตรีสหรัฐอเมริกาอับราฮัม ลินคอล์น ว่า “การปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” ซึ่งระบอบการปกครองต้องประกอบด้วยระบบที่ทำให้การปกครองเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน และเป็นการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งโดยอุดมคติคือการให้ประชาชนทุกคนปกครองประเทศด้วยตนเอง<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Aristotle, *Politics*, Book IV, ch.4 อ้างถึงใน อมรรักษ์ชาติย์, *ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน : คู่มือการเรียนการสอนการเผยแพร่ และการมีส่วนร่วมสำหรับครูอาจารย์ และผู้นำชุมชน* (กรุงเทพมหานคร : สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน, 2543), หน้า 13.

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

<sup>18</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง,” *วารสารกฎหมายปกครอง* 17 (สิงหาคม 2541) : 57-58.



ศาสตราจารย์จรรยา สุภาพ ได้กล่าวถึงความหมายของคำว่าประชาธิปไตยไว้ว่า ความหมายดั้งเดิมของประชาธิปไตยที่เป็นที่รู้จักกันในหมู่นักกรีกโบราณก็คือ การปกครองโดยคนหมู่มาก หรือ การปกครองโดยหมู่ชน ความหมายต่างๆ ของประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นภายหลัง อาจแบ่งเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ ความหมายอย่างแคบกับความหมายอย่างกว้าง สำหรับความหมายอย่างแคบ ถือว่า ประชาธิปไตยเป็นเพียงรูปแบบการปกครองรูปแบบหนึ่งเท่านั้น แต่มีลักษณะพิเศษ คือ ประชาชนในแต่ละประเทศมีสิทธิ อำนาจ และโอกาสที่จะเข้าควบคุมกิจการทางการเมืองของชาติ หรือก็คือ การที่ประชาชนมีอำนาจปกครองตนเองนั่นเอง ส่วนในความหมายอย่างกว้าง น่าจะหมายถึงปรัชญาของสังคมมนุษย์ หรือวิถีชีวิตที่ยึดถือ อุดมคติ และหลักการบางประการที่กำหนดแบบแผนแห่งพฤติกรรมระหว่างมนุษย์ในสังคม ในกิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม<sup>19</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ ได้ให้นิยามของคำว่าประชาธิปไตยไว้ว่าได้แก่ การมีรัฐบาลที่เป็นของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชน หรือประชาธิปไตย คือ สังคมที่ประชาชนมีเสรีภาพ สมภาพ และภราดรภาพ<sup>20</sup>

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย กล่าวว่า ประชาธิปไตยนั้น เป็นการปกครองของประชาชน จึงกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยเป็นระบบการปกครองชนิดหนึ่งซึ่งการปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครอง การปกครองแบบประชาธิปไตยจึงหมายถึงการปกครองตนเองของผู้อยู่ใต้การปกครองหรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรรัฐตามรัฐธรรมนูญจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน อาจกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยเป็นการปกครองซึ่งประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง โดยมีรากฐานอยู่บนความคิดเสรีภาพ (liberty) และความเสมอภาค (equality)<sup>21</sup>

<sup>19</sup> จรรยา สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย : เผด็จการ) และหลักวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 3.

<sup>20</sup> ออมร รักษาสัตย์, ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน : คู่มือการเรียนการสอน การเผยแพร่ และการมีส่วนร่วมสำหรับครูอาจารย์ และผู้นำชุมชน, หน้า 12.

<sup>21</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 93.

กล่าวโดยสรุป ประชาธิปไตยคือการปกครองที่มีอำนาจสูงสุดของรัฐเป็นของประชาชน<sup>22</sup> ประชาธิปไตยมีความหมายทั้งรูปการปกครองและปรัชญาในการดำรงชีวิตร่วมกันของมนุษย์ ในแง่การปกครองมุ่งถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการที่จะเข้าร่วมกำหนดนโยบายต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวม<sup>23</sup>

### 2.1.2.1 รูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

โดยทั่วไปรูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมี 2 รูปแบบ คือ

ก. ประชาธิปไตยแบบโดยตรง (Direct Democracy) หรือบริสุทธิ์ (Pure Democracy)

ประชาธิปไตยแบบโดยตรงก็คือรูปแบบหรือระบบที่ให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเอง หรือร่วมใช้อำนาจอธิปไตย<sup>24</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง ราษฎรมีส่วนอย่างแท้จริงในกระบวนการวางแผนและกระบวนการตัดสินใจ<sup>25</sup> เป็นการปกครองที่ให้ประชาชนที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ทุกคนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยตรง ซึ่งก็คือการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยตรงนั่นเอง<sup>26</sup>

ศูนย์วิทยพัทยากร

<sup>22</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง,” วารสารกฎหมายปกครอง 17 : 57.

<sup>23</sup> จุฑา สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ภาคพิสดาร แนวทฤษฎีและประยุกต์, หน้า 323.

<sup>24</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง,” วารสารกฎหมายปกครอง 17 : 64.

<sup>25</sup> จุฑา สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ภาคพิสดาร แนวทฤษฎีและประยุกต์, หน้า 333.

<sup>26</sup> โครงการตำรามหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : มิตรนราการพิมพ์, 2525), หน้า 141-142

รูปแบบหรือกลไกต่างๆ ของประชาธิปไตยแบบโดยตรงจะอธิบายโดยละเอียดในหัวข้อ 2.1.2.2 ประชาธิปไตยแบบโดยตรงกับการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน

ข. การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy)

ประชาธิปไตยแบบผู้แทน ได้แก่ การปกครองที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปปกครองแทนตน เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าของโลกและความจำเป็นในทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนจำนวนพลเมืองของประเทศก็มีมากขึ้น อีกทั้งปัญหาทางการเมืองการปกครองที่มีลักษณะสลับซับซ้อนและเพิ่มมากขึ้น ประชาชนจึงไม่สามารถเข้าไปทำการปกครองประเทศโดยตรงได้ และเพื่อความสะดวกประชาชนจึงได้เลือกตัวแทนที่มีความรู้ มีความเชี่ยวชาญทางการเมืองการปกครองที่ตนไว้วางใจเข้าไปทำการปกครองแทนตน<sup>27</sup>

การปกครองนี้เกิดขึ้นเนื่องจากรัฐมีอาณาเขตและพลเมืองมากมาย จึงต้องหาวิธีการที่จะประนีประนอมระหว่างอาณาเขต พลเมือง และหลักของประชาธิปไตย คือ พยายามที่จะให้ราษฎรส่วนใหญ่มีโอกาสปกครองตนเองได้อย่างเต็มที่ จึงเกิดวิธีที่จะให้มีตัวแทนของประชาชน ตัวแทนเหล่านี้ประชาชนเป็นผู้เลือกมีอำนาจในการตัดสินใจแทนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม<sup>28</sup> การปกครองในรูปแบบนี้มีพื้นฐานทางความคิดว่า อำนาจทางการเมืองหรืออำนาจปกครองนั้นมาจากประชาชน ประชาชนทั้งหมดมิได้มาร่วมประชุมปรึกษาหารือและตัดสินใจด้วยตนเอง แต่มอบให้ผู้แทนดำเนินการแทน กล่าวคือ ประชาชนมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจปกครองด้วยตนเองแต่มอบให้บุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งอยู่ในฐานะองค์กรของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจแทน

ในระบบผู้แทนเจตนารมณ์ของประชาชนถูกแสดงออกโดยทางอ้อม คือโดยผ่านทางผู้แทนของตนที่เลือกตั้งเข้าไปเป็นผู้แทนในรัฐสภา จะเห็นได้ว่าประชาชนแต่ละคนในฐานะผู้เลือกตั้งมีบทบาทอย่างจำกัด คือมีโอกาสเพียงพิจารณานโยบายที่เป็นข้อเสนอให้เลือก การเลือกตั้งจึงอยู่ในฐานะเป็นการเลือกในสิ่งที่ถูกกำหนดให้เลือก ผู้เลือกตั้งจึงได้มีอิทธิพลโดยตรงต่อการดำเนินงานในรัฐสภา ประชาชนจึงมีส่วนโดยตรงเฉพาะในการเลือกตั้งเท่านั้น ใน

<sup>27</sup> เรืองเดียวกัน, หน้า 142.

<sup>28</sup> จรุง สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ภาคพิสดาร แนวทฤษฎีและประยุกต์, หน้า 333.

บางประเทศจึงได้นำกลไกของประชาธิปไตยแบบโดยตรงมาใช้เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง เช่น กำหนดให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ (Referendum) ในร่างกฎหมายหรือในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือในบางประเทศกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ ซึ่งเป็นการแสดงความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชน ดังนั้นประชาธิปไตยแบบโดยตรงจึงเข้ามาเป็นส่วนเสริมของประชาธิปไตยระบบผู้แทน<sup>29</sup> เพื่อประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์หรือความต้องการของตนอย่างแท้จริง

## 2.1.2.2 แนวคิดประชาธิปไตยแบบโดยตรงกับการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน

### ก. ความหมายของประชาธิปไตยแบบโดยตรง

ประชาธิปไตยแบบโดยตรงตรงคือรูปแบบหนึ่งในการปกครองปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ประชาธิปไตยทางตรงคือรูปแบบหรือระบบที่ให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเอง หรือร่วมใช้อำนาจอธิปไตย โดยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจปัญหาของประเทศ หรือแสดงออกซึ่งความต้องการอย่างแท้จริงหรือเจตนารมณ์ของตนได้โดยตรง ทฤษฎีการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่าเสียงประชาชนนั้นเป็นที่มาของตัวบทกฎหมาย แต่เนื่องจากการกำหนดให้กระบวนการนิติบัญญัติมีความซับซ้อน จึงเป็นการจำกัดเสียงของประชาชนหรือความต้องการที่แท้จริงของประชาชนไป ดังนั้นในบางประเทศจึงได้มีการกำหนดวิธีการที่เป็นแบบประชาธิปไตยแบบโดยตรงเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น และเกิดจากประชาชนไม่ไว้วางใจในรัฐสภาหรือผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนตน

ประชาธิปไตยแบบโดยตรงมีในยุคนครรัฐเอเธนส์ กล่าวคือเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการปกครองประเทศ เช่น การออกกฎหมายสำคัญ หรือการแต่งตั้งหรือถอดถอนบุคคลในตำแหน่งสำคัญของรัฐ ก็จะมีการประกาศให้ประชาชนทราบและนัดหมายให้ไปประชุมและประชาชนก็จะให้ความเห็นและลงคะแนนเสียงเพื่อตัดสินใจปัญหานั้น<sup>30</sup> สถาบันทางการปก

<sup>29</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, หน้า 94-95.

<sup>30</sup> โครงการตำรามหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐศาสตร์, หน้า 142.

ครองของเอเธนส์มีสภาประชาชน ซึ่งมีอำนาจในการตรากฎหมายและแก้ไขร่างกฎหมายที่สภาห้าร้อย<sup>31</sup> เสนอมา และสภานี้มีอำนาจทางนิติบัญญัติคือการตรากฎหมายที่สูงที่สุด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง<sup>32</sup>

การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบโดยตรงนั้นเหมาะสำหรับประเทศที่มีพลเมืองน้อย ประชาชนมีความรู้มีการศึกษาดี และมีความสนใจในกิจการบ้านเมือง แต่สำหรับรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่ามีความจำกัดในการจัดการปกครองในรูปแบบนี้ เนื่องจากจำนวนพลเมืองที่มีมากทำให้เกิดความลำบากหรือแทบจะเป็นไปไม่ได้ที่จะให้ประชาชนทุกคนในชาติมาลงคะแนนเสียงเพื่อตัดสินปัญหาต่างๆ ของประเทศ ประเทศประชาธิปไตยจึงได้จัดรูปแบบการปกครองเป็นแบบผู้แทนหรือโดยอ้อม เพื่อให้ประชาชนเลือกบุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามาทำหน้าที่แทนตน ซึ่งในบางประเทศก็นำรูปแบบหรือกลไกประชาธิปไตยแบบโดยตรงเข้ามาเป็นส่วนเสริมหรือแก้ไขปัญหบางประการของการปกครองแบบผู้แทน

## ข. รูปแบบของประชาธิปไตยแบบโดยตรง

### ข.1 การออกเสียงแสดงประชามติ (Referendum)

ประชามติเป็นรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงที่จัดให้ประชาชนทั้งประเทศ หรือทั้งมลรัฐลงคะแนนเพื่อตัดสินในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง<sup>33</sup> โดยทั่วไปแล้วเป็นวิธีการที่ให้ประชาชนมาทำการออกเสียงประชามติว่าจะเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางมาตราหรือไม่ ซึ่งประชาชนจะมาลงคะแนนเสียงว่าจะรับหรือไม่รับและผล

<sup>31</sup> สภาห้าร้อยเป็นรัฐบาลของเอเธนส์ทำหน้าที่เป็นกรรมการบริหารและกรรมการจัดระเบียบวาระการประชุมสภา เนื่องจากสภาห้าร้อยมีจำนวนมากเกินกว่าจะบริหารงานได้สะดวก จึงมอบหมายให้คณะกรรมการห้าสิบคนซึ่งมี 10 คณะ (แต่ละคณะได้รับเลือกจากกลุ่มชนต่างๆ 10 เขตตามที่กรุงเอเธนส์สมัยนั้นแบ่งเขตการปกครอง) ผลัดกันบริหารงานแทนคณะกรรมการห้าร้อย

<sup>32</sup> อมร รักษาสัตย์, ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน : คู่มือการเรียนรู้และการสอน การเผยแพร่ และการมีส่วนร่วมสำหรับครูอาจารย์ และผู้นำชุมชน, หน้า 14.

<sup>33</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, "การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง," วารสารกฎหมายปกครอง 17 : 65.

ก็จะเป็นไปตามคะแนนเสียง ในบางประเทศการออกเสียงแสดงประชามติจะครอบคลุมถึงการแก้ไขกฎหมายธรรมดาด้วย เช่น ประเทศสวีเดน<sup>34</sup>

ระบบการออกเสียงแสดงประชามติได้ให้สิทธิแก่ประชาชนที่ได้เลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน ได้มีสิทธิออกเสียงต่อกิจการหรืองานใดๆ ที่ตัวแทนได้ทำลงไป การออกเสียงแสดงประชามตินี้เป็นกลไกที่ทำให้ปัญหาสำคัญๆ กลับมาสู่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพื่อตัดสินอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการสนับสนุนหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ในบางประเทศนอกจากการให้สิทธิประชาชนในการออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องอื่นๆ เช่น การออกเสียงแสดงประชามติในร่างกฎหมายหรือนโยบายที่สำคัญของประเทศ หรือกิจการต่างๆ ที่อาจจะกระทบต่อประชาชน เป็นต้น จะเห็นได้ว่าเป็นการแสดงถึงอำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชนที่จะแสดงออกถึงความคิดเห็นต่อสิ่งที่จะมากำหนดแนวทางในการปกครองประเทศ หรือกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับประชาชนต่อไป<sup>35</sup>

วิธีการออกเสียงแสดงประชามติ อาจมีได้หลายอย่างแตกต่างกัน<sup>36</sup> ดังนี้

- (1) การออกเสียงแสดงประชามติก่อนที่สภาจะลงมติในร่างกฎหมาย และการออกเสียงแสดงประชามติภายหลังที่สภาได้ลงมติในร่างกฎหมายแล้ว *ประชามติ ก่อน* คือการขอให้ประชาชนแสดงความเห็นเป็นประชามติแนะนำในเรื่องที่สภาคิดจะทำเป็นกฎหมายออกใช้บังคับ *ประชามติภายหลัง* คือการขอให้ประชาชนรับรองว่าร่างกฎหมายที่สภาลงมติแล้วนั้นจะใช้ได้หรือไม่ เป็นการยืนยันหรือให้สัตยาบันในสิ่งที่สภาได้ทำไปแล้ว
- (2) การออกเสียงแสดงประชามติอาจเป็นในร่างรัฐธรรมนูญ หรืออาจเป็นการออกเสียงแสดงประชามติในร่างกฎหมายธรรมดาก็ได้

<sup>34</sup> สุนธิ เตชานันท์, พื้นฐานรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2543) หน้า 116-117.

<sup>35</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, ประชาชนกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น (เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและสถาบันนโยบายศึกษา, 2544), หน้า 47-48.

<sup>36</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ โครงการตำราคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 160.

(3) การออกเสียงแสดงประชามติโดยบังคับ หรือโดยหาหรือ การออกเสียงแสดงประชามติโดยบังคับนั้นผูกพันรัฐสภาที่จะต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือผลของการออกเสียงของประชาชนที่แสดงออกมา ส่วนการออกเสียงแสดงประชามติแบบหาหรือนั้นเป็นเพียงความเห็นที่ให้แก่สภาเท่านั้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามเสมอไป

(4) การที่รัฐธรรมนูญบังคับให้สภานำร่างกฎหมายที่ลงมติแล้วให้ประชาชนรับรองอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งแบ่งเป็นโดยบังคับและไม่บังคับ กล่าวคือโดยบังคับ รัฐธรรมนูญบังคับให้สภาเองงานที่ตนนำมาให้ประชาชนรับรอง ส่วนการไม่บังคับนั้นสภามีสิทธิที่จะขอให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติตามแต่ได้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีได้บังคับ

สำหรับประเทศที่มีรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ถือว่ารัฐธรรมนูญมิได้เป็นเพียงกฎหมายธรรมดาฉบับหนึ่งที่จัดทำขึ้นโดยรัฐาธิปัตย์เหมือนกฎหมายทั่วไป แต่เป็นสัญญาประชาคม (social contract) ที่จัดขึ้นภายใต้เจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์สูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญจึงเป็นของสมาชิกทุกคนในสังคม แต่การให้ประชาชนทุกคนเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการร่างรัฐธรรมนูญในปัจจุบันเป็นไปได้ เพราะการร่างรัฐธรรมนูญต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าใจได้ ดังนั้นการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมตัดสินใจโดยการออกเสียงแสดงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย<sup>37</sup>

## ข.2 การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย (Initiative)

การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเป็นวิธีการหนึ่งที่ปวงชนได้แสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของตน ประชาชนมีโอกาสในการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์หรือความต้องการของตนเอง<sup>38</sup> มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการริเริ่มหรือเสนอแนะกฎหมายต่อสภานิติบัญญัติโดยตรง

<sup>37</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, ประชาชนกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น, หน้า 47.

<sup>38</sup> เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, หลักรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2516), หน้า 152.

สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายนั้นเหนือกว่าสิทธิในการออกเสียงประชามติ กล่าวคือ ประชาชนอาจใช้สิทธิที่จะเสนอร่างกฎหมายถ้าหากฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างเหมาะสมหรือละเว้นที่จะกระทำ ในขณะที่การออกเสียงประชามติประชาชนมีสิทธิเพียงพิจารณาตัดสินร่างกฎหมายที่ผ่านสภานิติบัญญัติแล้วเท่านั้น เพราะฉะนั้นการออกเสียงประชามติ อาจเป็นหลักประกันที่ไม่เพียงพอ ในบางประเทศจะพบว่า มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายและการออกเสียงประชามติควบคู่กัน ดังนั้นร่างกฎหมายที่ริเริ่มจากประชาชนจะกลับมาให้ประชาชนพิจารณาตัดสินเป็นขั้นสุดท้ายหลังจากที่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติแล้ว และประเทศใดที่ให้ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายก็จะให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงประชามติประกอบกันไปด้วย<sup>39</sup> การที่ต้องมีการทำประชามติให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่รัฐสภาไม่รับร่างกฎหมาย หรือรับแต่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งสำหรับประชาธิปไตยทางตรง การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนนี้จะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยตรงจะต้องมีสิ่งนี้<sup>40</sup>

วิธีการเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นจะกระทำโดยประชาชนจำนวนหนึ่งเท่าที่กฎหมายกำหนดร่วมกันเข้าชื่อพร้อมกับเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยอาจให้สภากลางมติว่าจะรับหรือไม่รับร่างกฎหมาย หรือไม่ก็นำกลับมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติว่าจะรับหรือไม่รับร่างกฎหมายนั้นอีกครั้งหนึ่ง การให้ประชาชนเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณานี้มีในหลายประเทศ เช่น ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ประเทศอิตาลี มลรัฐหลายมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น และมีหลายประเทศที่ให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ได้แก่ ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ บางมลรัฐในประเทศเยอรมนี และประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญจะกำหนดเหมือนกันคือต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สำหรับจำนวนในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายในแต่ละประเทศจะกำหนดแตกต่างกัน บางประเทศกำหนดเป็นตัวเลขแน่นอน บางประเทศกำหนดเป็นร้อยละหรือเศษส่วนต่อจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สำหรับประเทศที่ให้สิทธิประชาชนเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ด้วยมักจะกำหนดจำนวนที่ใช้ในการเสนอร่างขอแก้ไขรัฐธรรมนูญและการเสนอร่างกฎหมายธรรมดาไว้เท่ากัน เช่น ประเทศสวิสเซอร์แลนด์กำหนดเป็นตัวเลขแน่นอนไว้ 100,000 คน ประเทศอิตาลี

<sup>39</sup> สนธิ เตชานันท์, พื้นฐานรัฐศาสตร์, หน้า 117.

<sup>40</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง,” วารสารกฎหมายปกครอง 17 : 67.



50,000 คน บางมลรัฐในประเทศเยอรมนีกำหนดเป็นร้อยละหรือเศษส่วนซึ่งจะอยู่ระหว่าง 1 ใน 10 กับ 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น<sup>41</sup>

### ข.3 การถอดถอนผู้แทน (Recall)

การถอดถอนผู้แทนเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่ประชาชนมีโอกาสได้แสดงเจตนาารมณ์ของตนในตำแหน่งที่สำคัญทางการปกครองของรัฐ ในบางประเทศได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สามารถทำการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ที่มาจากการเลือกตั้งทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้หากประชาชนไม่พอใจ<sup>42</sup> วิธีการนี้จะทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมใกล้ชิดกับการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหาร ตุลาการและนิติบัญญัติได้อย่างดี

การถอดถอนผู้แทนแบ่งออกเป็น การถอดถอนเฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และการถอดถอนทั้งสภา<sup>43</sup>

- การถอดถอนผู้แทนเฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง การถอดถอนลักษณะนี้มีใน 15 มลรัฐในสหรัฐอเมริกา เช่น Alaska, California, Michigan เป็นต้น สำหรับจำนวนเสียงที่ใช้ในการเข้าชื่อเพื่อให้มีการลงคะแนนถอดถอนส่วนใหญ่จะกำหนดเป็นร้อยละ 25 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งในครั้งที่ผ่านมา

- การถอดถอนทั้งสภา หรือให้ยุบสภา การถอดถอนลักษณะนี้มีในบางมลรัฐของประเทศเยอรมนี และในกังกตอง (Conton) บางแห่งของประเทศสวิตเซอร์แลนด์

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 66-67.

<sup>42</sup> สนธิ เตชานันท์, พื้นฐานรัฐศาสตร์, หน้า 120.

<sup>43</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, "การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง," วารสารกฎหมายปกครอง 17 : 68.

## 2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) กับการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญได้วางหลักว่าด้วยอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศว่าเป็นของพระมหากษัตริย์และประชาชน พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจแทนประชาชนในนามของชาติ โดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนชาวไทยทั้งชาติผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล จากรัฐธรรมนูญในอดีตจำนวน 13 ฉบับเคยใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย” หมายความว่าแต่เดิมประชาชนจะใช้อำนาจอธิปไตยต้องผ่านองค์กรที่เป็นผู้แทนเท่านั้น เช่น ผ่านรัฐสภา ผ่านรัฐบาล ประชาชนไม่มีสิทธิใช้อำนาจอธิปไตยเอง เพราะฉะนั้นประชาชนจึงต้องเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่และใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิประชาชนไว้ เช่น สิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน ตามมาตรา 170 สิทธิในการริเริ่มขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 304 สิทธิในการออกเสียงแสดงประชามติ ในข้อปรึกษาหารือที่คณะรัฐมนตรีปรึกษามา เป็นต้น ระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงมิใช่เป็นระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนอย่างเดียว แต่เป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม

รัฐธรรมนูญได้วางหลักในการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในหลายมาตรา ได้แก่ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ความเป็นไปของการบริหารราชการแผ่นดินทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการมากขึ้น เช่น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาธารณะตามมาตรา 58 หรือในการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินหนี้สินของรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี เป็นต้น การมีส่วนร่วมให้ประชาชนมีสิทธิร่วมคิดกับองค์กรทางการเมือง รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 59 ซึ่งเป็นแม่บทของการให้สิทธิประชาชนในการที่จะขอให้จัดประชาพิจารณ์ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดโครงสร้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น เปิดโอกาสให้สิทธิชุมชนดั้งเดิมเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องศิลปะ วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 46 เป็นต้น รวมทั้งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการลงมือกระทำบางสิ่งบางอย่างร่วมกับองค์กรของรัฐธรรมนูญ เช่น การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน ตามมาตรา 170 หรือในระดับท้องถิ่นก็ให้สิทธิประชาชนผู้มี

สิทธิเลือกตั้งเกินกึ่งหนึ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามมาตรา 287 เป็นต้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น ประชาชนสามารถฟ้องส่วนราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 62 เป็นต้น<sup>44</sup>

### 2.2.1 ประชาธิปไตยแบบโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) ในนำรูปแบบของประชาธิปไตยแบบโดยตรงมากำหนดไว้ เพื่อเป็นส่วนเสริมและแก้ไขการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน ทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองมากขึ้น โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในการตรวจสอบและตัดสินใจการทำงานของผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยตรง รวมทั้งสามารถแสดงความต้องการหรือเจตนารมณ์ที่แท้จริงของตนเองได้ ซึ่งกลไกเหล่านั้นได้แก่ การออกเสียงแสดงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และการถอดถอนผู้แทน โดยรูปแบบของประชาธิปไตยแบบโดยตรงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) นำมาใช้เน้นแบ่งออกเป็นประชาธิปไตยแบบโดยตรงในระดับชาติ และประชาธิปไตยแบบโดยตรงในระดับท้องถิ่น

### 2.2.2 รูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงตามรัฐธรรมนูญ

#### 2.2.2.1 การออกเสียงแสดงประชามติ

##### ก. การออกเสียงแสดงประชามติในระดับชาติ

มาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการเรื่องใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนอาจขอให้มีการออกเสียงประชามติ การออกเสียงแสดงประชามติจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความ

<sup>44</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2542), หน้า 59-72.

เห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญนี้ ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติได้แก่บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากผลการออกเสียงประชามติมีผู้มาใช้สิทธิไม่มากกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงให้ถือว่าประชาชนไม่เห็นชอบ แต่หากมีผู้มาออกเสียงเกิน 1 ใน 5 และเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบถือว่าประชาชนเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น ซึ่งการออกเสียงประชามตินี้มีผลเป็นเพียงให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นเท่านั้น

อนึ่ง รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ.2541 ขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกเสียงประชามติไว้ด้วย

#### ข. การออกเสียงแสดงประชามติในระดับท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเรื่องการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นเอาไว้เช่นที่กำหนดไว้ในเรื่องของการออกเสียงประชามติระดับชาติตามมาตรา 214 แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือพระราชบัญญัติเทศบาลเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 11 พ.ศ.2543 ได้กำหนดไว้ให้มีการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาล โดยกำหนดว่าเทศบาลจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลโดยการจัดทำประชามติและในกรณีที่สภาเทศบาลหรือคณะเทศมนตรีอาจขอคำปรึกษาจากประชาชนในกิจการที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือของประชาชน

#### 2.2.2.2 การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

##### ก. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับชาติ

เดิมผู้ที่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา ได้แก่ คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน สามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 170 ดังนี้

“มาตรา 170 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอ  
ประธานรัฐสภาเพื่อขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 หมวด 5 แห่งรัฐ  
ธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย  
หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่  
กฎหมายบัญญัติ”

ตามรัฐธรรมนูญบุคคลที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ได้แก่ บุคคลผู้มีสิทธิ  
เลือกตั้งจำนวน 50,000 คนขึ้นไป ร่วมกันเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา และได้กำหนด  
ประเภทของร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนจะเสนอได้ว่าจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยว  
กับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 3 ซึ่งก็คือต้องเป็นเรื่องของสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาว  
ไทย และบทบัญญัติในหมวด 5 ซึ่งได้แก่เรื่องเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น จะเห็น  
ได้ว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอร่างกฎหมายได้ทุกเรื่อง ทั้งนี้ในการเข้าชื่อเสนอ  
กฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนนั้นจะต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย  
ซึ่งรายละเอียดของหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การถอนการเข้าชื่อ การ  
ตรวจสอบ กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย รวมทั้งบทกำหนดโทษก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติ  
ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 และประกาศของรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ  
ดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

#### ข. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้สิทธิประชาชนในระดับท้องถิ่นในการเข้าชื่อเสนอ  
ข้อบัญญัติท้องถิ่นในเขตปกครองท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ได้ ซึ่งแต่เดิมผู้ที่มีสิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น  
เข้าสู่สภาท้องถิ่น ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติ  
หลักเกณฑ์ในการเสนอกฎหมายระดับท้องถิ่นไว้ในมาตรา 287 ดังนี้

“มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมี  
จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้า  
ชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่  
กฎหมายบัญญัติ”

รายละเอียดหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมทั้ง  
การตรวจสอบเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่ง  
จะได้อธิบายอย่างละเอียดในบทที่ 4 เรื่องกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทย

### 2.2.2.3 การถอดถอนผู้แทน

#### ก. การถอดถอนผู้แทนในระดับชาติ

การให้สิทธิแก่ประชาชนในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนั้น รัฐ  
ธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 303-307 โดยกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อย  
กว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลผู้ดำรง  
ตำแหน่งระดับสูง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธาน  
ศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการที่ประชาชน  
จะเข้าชื่อร้องขอนั้นเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม  
การทุจริต

#### ข. การถอดถอนผู้แทนในระดับท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน  
การที่จะเข้าชื่อเสนอขอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา  
286

“มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมี  
จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้า  
ชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่  
กฎหมายบัญญัติ”

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอด  
ถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรวมทั้ง  
การตรวจสอบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แนวคิดของการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นมีที่มาจากแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน อำนาจที่สำคัญในการปกครองประเทศก็คืออำนาจในการยกเลิกหรือออกกฎหมาย การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งเป็นกลไกหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบโดยตรงนอกเหนือจากการออกเสียงประชามติและการถอดถอนผู้แทนจึงเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์อย่างแท้จริงของเจ้าของอำนาจในการปกครองประเทศตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย ประเทศไทยซึ่งปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยก็ได้นำรูปแบบกลไกประชาธิปไตยแบบโดยตรงมาใช้ไม่ว่าจะเป็นการออกเสียงแสดงประชามติ การถอดถอนผู้แทน รวมทั้งการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนด้วย โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) ได้กำหนดเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ตามมาตรา 214 และได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นคือมาตรา 286 และมาตรา 303-307 นอกจากนี้ยังได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 170 และรัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนในระดับท้องถิ่นนั้นคือ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา 287 อีกด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย