

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศ
ของรัฐ¹

People Participation in Foreign Policy Decision Making

Received: 2 กรกฎาคม 2564

Revised: -

Accepted: 21 กรกฎาคม 2564

เพ็ชรรัตน์ ไสยสมบัติ²

Petcharat Saisombut

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศของรัฐ และ 2) ศึกษาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศของประเทศอื่นเพื่อนำมาเป็นข้อเสนอแนะต่อไป เป็นการศึกษาด้วยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพด้วยกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร โดยการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

ผลการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้อำนาจการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในนโยบายต่างประเทศผ่านมาตรา 178 โดยกำหนดว่าให้มีกฎหมายกำหนด วิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญา ขณะที่ในบางประเทศ เช่น ประเทศ

¹ บทความนี้ปรับปรุงจากงานวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศของรัฐ” จากงบรายได้คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประจำปี 2561

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชาสังคมวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, Assistant Professor, Department of Sociology, Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University

สหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส มีการบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายต่างประเทศ โดยการทำประชามติ ดังนั้น ประเทศไทยควรมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องและครอบคลุมการออกเสียงประชามติของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศของรัฐ

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วมของประชาชน ประชามติ นโยบายต่างประเทศ

ABSTRACT

The objectives of this research are to study 1) the procedure of people participation in decision making of foreign policy of the government and 2) the procedure of people participation in decision making of foreign policy of the other countries in order to propose the recommendation of this issue. This research employed qualitative research method. Documentary collection was used to collect information from all the relevant sources and documentary analysis was used to analyse documentary to find answers to the research problem.

This research found that the Constitution of the Kingdom of Thailand BE.2560 has granted right of people participation under Section 178 paragraph four which prescribed that “...there shall also be a law prescribing procedures for the public to participate in the expression of opinions and to obtain necessary remedy from the effects of conclusion of a treaty...”. Meanwhile in some countries such as the United States of America and French, there are laws that prescribed procedure for the public to participate in the expression of opinion in foreign policy by means of referendum. Therefore, in Thailand there should be a law related to procedure for the public to participate in the expression of opinions or referendum as well.

Keywords: People Participation, Referendum, Foreign Policy

บทนำ

ในโลกยุคปัจจุบันได้มีการติดต่อแลกเปลี่ยนผลิตผลและการค้าขายระหว่างประเทศกันอย่างกว้างขวาง ซึ่งหน้าที่ของรัฐบาลแต่ละประเทศจะต้องกำหนดนโยบายที่มุ่งรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศตนไว้ และมีการรวมกลุ่มประเทศเพื่อรักษาผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจในหมู่ประเทศตน เช่น เขตการค้าเสรีทวีปอเมริกาเหนือ (North America Free Trade Area : NAFTA),

เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area หรือ AFTA) และสหภาพเศรษฐกิจและการเงินของยุโรป (European Economic and Monetary Union) เป็นต้น หลักการและจุดมุ่งหมายที่สำคัญซึ่งบรรดาประเทศทั้งหลายต่างกำหนดไว้ในแนวนโยบายต่างประเทศของตนอย่างชัดเจนก็คือ การธำรงรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ คือ รัฐของตนต้องมีอำนาจอธิปไตยทั้งภายในและภายนอกโดยสมบูรณ์ การที่ฝ่ายบริหารจะดำเนินการทางด้านต่างประเทศเป็นเรื่องสำคัญเพราะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติ การที่รัฐบาลจะลงนามทำความตกลงระหว่างประเทศนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงของประเทศ และส่งผลมาถึงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ในอดีตรัฐบาลได้เคยจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศที่สร้างผลกระทบใหญ่ ๆ หลายครั้ง เช่น การจัดทำข้อตกลงเรื่องเขตการค้าเสรี หรือ FTA ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทั้งในเชิงกระบวนการและการบังคับใช้ ตัวอย่างสถานการณ์ปัจจุบันคือกระแสการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ... ซึ่งเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สองของกระบวนการนิติบัญญัติได้ทวีความสำคัญขึ้นในช่วงที่ผ่านมาเพื่อเป็นการผลักดันประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้ามามีส่วนร่วมในการก่อรูปของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตัดสินใจต่อนโยบายและมาตรการทางกฎหมายโดยเฉพาะในด้านของนโยบายต่างประเทศ ประกอบกับตั้งแต่ช่วงปี 2563 เป็นต้นมารัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีความพยายามในการนำประเทศไทยเข้าสู่ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (CPTPP: Comprehensive and Progressive Trans-pacific Partnership) ที่ผ่านมาซึ่งถือได้ว่าเป็นนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศจนก่อให้เกิดการเรียกร้องของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในแนวนโยบายของรัฐซึ่งเป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดการหลอมรวมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่สำคัญอันจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในภาคเกษตรกรรมและธุรกิจการเกษตร จนก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวบนพื้นที่ออนไลน์อย่างทวีตเตอร์ผ่าน #คัดค้านCPTPP #NoCPTPP #ไม่เอาCPTPP โดยการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศของรัฐที่อาจส่งผลกระทบได้อย่างรุนแรงในด้านของการแพทย์และสาธารณสุข อุตสาหกรรมการเกษตร การจดทะเบียนสิทธิบัตรของผลิตผลทางการเกษตรและการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างเป็นวงกว้าง ทำให้ประชาชนได้ตระหนักถึงการมีส่วนร่วมต่อการตัดสินใจและเรียกร้องให้รัฐรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการตัดสินใจในการเข้าร่วมความตกลงระหว่างประเทศในครั้งนี้

มาตรการทางกฎหมายที่ได้เข้ามาควบคุมกลไกรัฐไม่ให้ตัดสินใจในนโยบายระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนก่อรูปขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 เพื่อเสริมสร้างกระบวนการและกลไกในการรับมือกับเศรษฐกิจกระแสทุนนิยมและโลกาภิวัตน์ให้มีธรรมาภิบาลในการดำเนินงานมากขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 178 ได้ลดการมีส่วนร่วมของภาค

ประชาชนในเรื่องการกำหนดให้รัฐบาลต้องให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน การกำหนดให้รัฐบาลต้องชี้แจงต่อสภาและเสนอรอบการเจรจาให้รัฐสภาเห็นชอบก่อนการดำเนินงาน และการกำหนดให้รัฐบาลต้องเปิดให้ประชาชนเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาได้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล³ กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและมีส่วนในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบ และสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส (Transparency) ตอบสนองต่อปัญหา และความต้องการของประชาชน (Responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้ (Accountability) Huntington and Nelson (1982) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง กิจกรรมที่ประชาชนกระทำเพื่อจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้มีความชอบธรรมในการตัดสินใจแบ่งสรรสิ่งที่มีคุณค่าซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดในสังคม ทั้งนี้ไม่ว่าการกระทำนั้นจะบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นอาจเป็นไปด้วยความสำนึกของตนเองหรือถูกชักจูงให้เข้าร่วมก็ได้ Verba, Nie and Kim⁴ กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกิจกรรม ต่าง ๆ ที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งประชาชนกระทำโดยมีเป้าหมายเพื่อให้มีอิทธิพลต่อการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือภารกิจต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะกระทำ ดังนั้น บทความนี้จึงเป็นการศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายระหว่างประเทศของรัฐว่ารัฐควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและมีส่วนรับรู้รับฟังนโยบายต่างประเทศเหล่านี้หรือไม่ เพียงใด เพราะประชาชนถือเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบายต่าง ๆ ของรัฐไม่ว่าจะเป็นนโยบายในประเทศหรือต่างประเทศก็ตาม ทั้งนี้เพื่อจะได้หาข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

⁴ Sidney Verba, Norman H. Nie, and Kim Jae-On. (1978). Participation and Political Equality: A Seven Nation Comparison. London: Cambridge University.

1. เพื่อศึกษาแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศของรัฐ
2. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศของประเทศไทยอื่นเพื่อนำมาเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยกระบวนการศึกษา เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) อันได้แก่ หนังสือ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย รายงานการศึกษา รายงานและสรุปการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันและฉบับที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติ นโยบาย มติคณะรัฐมนตรี เอกสารทั้งในประเทศและต่างประเทศ เอกสารออนไลน์ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง โดยการทบทวนแนวความคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ (1) แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน (2) แนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบและกระบวนการในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 178 ที่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศของรัฐ และ (3) กรณีศึกษาของต่างประเทศในเรื่องที่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐ ตลอดจนข้อดี ข้อเสีย และผลกระทบต่างๆ ทั้งนี้เพื่อหาข้อสรุปและจัดทำข้อเสนอแนะต่อไป

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยการวิเคราะห์ สังเคราะห์แนวความคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และนโยบายต่างประเทศ

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้แบ่งการนำเสนอผลการศึกษาดังกล่าวตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศของรัฐ

Huntington และ Nelson⁵ กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง กิจกรรมที่พลเมืองกระทำเพื่อจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้มีความชอบธรรมในการตัดสินใจแบ่งสรรสิ่งที่มีความสำคัญซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดในสังคม สำหรับปริญา เทวานฤมิตรกุล⁶ กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) หรือที่เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” เป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองในระดับต่าง ๆ มากขึ้น โดยให้ประชาชนมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้ใช้อำนาจอิตยแทนตนด้วยมิใช่เพียงมีอำนาจเพียงเป็นที่มาแห่งอำนาจปกครองหรือมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้นซึ่งลักษณะหรือรูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้น อาจจะเป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง อาทิเช่น การออกเสียงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นต้น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงน่าจะอยู่ตรงกลางระหว่างการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบตัวแทนหรือประชาธิปไตยโดยอ้อมที่ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างเดียว กับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองตัวแทนซึ่งประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมือง ในรูปแบบของประชาธิปไตยโดยตรงควบคู่กันไปด้วย ดังนั้น การมีส่วนร่วมในทางการเมือง (Political Participation) ถือว่าเป็นหัวใจของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนจะต้องตระหนักถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยประชาชนจะมีสิทธิส่วนร่วมในทางการเมืองทั้งรูปแบบหรือวิธีการ และขอบเขต กลุ่ม หรือจำนวนของประชาชนผู้มีสิทธิส่วนร่วมในทางการเมืองได้ดีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับระดับของพัฒนาการทางการเมือง ความตื่นตัวในทางการเมือง และวุฒิภาวะทางการเมืองหรือภูมิปัญญาทางการเมืองของรัฐนั้นเป็นสำคัญด้วย

พัฒนาการในการเข้าไปมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนั้น เริ่มจากในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต้องการปฏิรูปการเมืองโดยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

⁵ Samuel P. Huntington, and John M. Nelson. (1982). No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries. Cambridge: Harvard University.

⁶ ปริญา เทวานฤมิตรกุล. (2541, สิงหาคม). การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง. วารสารกฎหมายปกครอง. 17(2), 57-81

ซึ่งก่อนการปฏิรูปการเมืองนั้นมีปัญหาสำคัญคือการเมืองเป็นการเมืองของนักการเมืองเท่านั้น ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศและเป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรเข้าไปเป็นตัวแทนของตนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจใด ๆ ทางการเมือง เมื่อเลือกตั้งผู้แทนเข้าไป บุคคลเหล่านี้ไม่เคยมาสอบถามหรือทำประชาพิจารณ์กับประชาชน โครงการหรือนโยบายที่มีผลกระทบต่อประชาชนจึงเกิดขึ้นมากมาย หรือเกิดปัญหาความไม่โปร่งใสทางการเมืองหรือปัญหาการคอร์รัปชันเกิดขึ้นและประชาชนก็ไม่มีสิทธิในการตรวจสอบ และไม่มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นแต่อย่างใด เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงต้องการเปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองให้เป็น “การเมืองของพลเมือง” โดยการเพิ่มสิทธิเสรีภาพให้พลเมืองและปรับประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นประชาธิปไตยโดยมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น นับเป็นคุญปลการอันยิ่งใหญ่ของการปฏิรูปการเมือง มีผลให้ประชาชนมีช่องทางเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองในทุกมิติแห่งกระบวนการทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งในแนวราบ (รูปแบบหรือวิธีการ) และแนวตั้ง (ขอบเขตหรือจำนวนของประชาชนผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมือง) โดยบัญญัติไว้ชัดเจนในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 76 ว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ” นอกจากนี้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้อีกหลายมาตราก็ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมเด่นชัดอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญทั้ง 15 ฉบับที่ประเทศไทยเคยใช้มา วัชรา ไชยสาร จึงเห็นว่าสิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้เปิดกว้างขึ้นทั้งด้านรูปแบบ หรือวิธีการของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน และขอบเขต กลุ่ม หรือจำนวนของประชาชนผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมือง⁷

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้หลายประการด้วยกัน เช่น สิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (มาตรา 105) สิทธิการสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา 107 และมาตรา 125) สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (มาตรา 170) สิทธิการออกเสียงประชามติ (มาตรา 214) สิทธิการเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 304) สิทธิการเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น (มาตรา 286) สิทธิการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 287) สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (มาตรา 59) สิทธิการมีส่วนร่วมใน

⁷ วัชรา ไชยสาร. (2562). พัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพหุการเมืองภาคประชาชน. สืบค้น https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=16001&filename=index

กระบวนการพิจารณาของรัฐ (มาตรา 60) สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 46) เป็นต้น จะเห็นได้ว่าเป็นการออกแบบใหม่ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการปฏิรูปการเมืองให้เป็นการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participative Politics) โดยนำหลักการถอดถอน (Recall) หลักการริเริ่มเสนอแนะ (Initiatives) หลักการประชาพิจารณ์ (Public Hearings) และหลักการแสดงประชามติ (Referendum) มากำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ⁸

ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ก่อให้เกิดปัญหาแก่ระบบการเมืองหลายประการ โดยยังคงยึดถือโครงสร้างใหญ่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่วางไว้เป็นหลัก ซึ่งหากจะประมวลสภาพปัญหาที่เกิดจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญนั้นมืองค์ประกอบสำคัญสองส่วน กล่าวคือ ส่วนแรกเป็นปัญหาที่เกิดจากข้อบกพร่องที่ตัวรัฐธรรมนูญเอง กับส่วนที่สองคือปัญหาทางข้อเท็จจริงทางการเมืองที่เกิดปรากฏการณ์พรรคการเมืองที่สามารถคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาได้แบบเด็ดขาด จนทำให้ดุลแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารสูญเสียไปมีลักษณะของเผด็จการรัฐสภา รวมถึงการแทรกแซงการใช้อำนาจขององค์กรอิสระทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น ประกอบกับบุคลิกภาพของผู้นำและการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรมผสมกันก็ทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่ดีในหลายเรื่องถูกบิดเบือนไปและฝ่ายรัฐบาลก็แสวงหาประโยชน์และโอกาสข้อได้เปรียบต่าง ๆ จากรัฐธรรมนูญมาเป็นเครื่องมือ แต่ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น คือปัญหาเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก เห็นได้จากการเพิ่มบทบัญญัติหมวด 7 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน เพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนในกระบวนการทางการเมืองต่าง ๆ เช่น การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติในหมวด 3 และหมวด 5 โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน ตามมาตรา 163 นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังมีบทบัญญัติหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน 5 ประการสำคัญ ประกอบด้วย 1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งใน

⁸ บุญเสริม นาคสาร. (2548). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ผลในทางปฏิบัติเมื่อครบรอบหกปีของการปฏิรูปการเมือง. สืบค้นจาก, <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=697>

ระดับชาติและระดับท้องถิ่น 2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ 3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขา อาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น 4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ และ 5) ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนที่เกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ในลักษณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 190 ยังมีกำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อนการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศด้วย ซึ่งมาตรานี้บัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่ง ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบด้วย

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติ ตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้อง

ดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็น
ธรรม

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภท กรอบการเจรจา ขั้นตอนและ
วิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบ ต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคม
ของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุน อย่างมี
นัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตาม
หนังสือสัญญาดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้
ได้รับผลกระทบ จากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะ
วินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำ บทบัญญัติตามมาตรา 154 (1) มาใช้บังคับกับการเสนอ
เรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม”

ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐต้องให้
ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
การต่อต้านการทุจริต และการตัดสินใจทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อประชาชน มาตรา 178 กำหนด
ว่ารัฐต้องออกกฎหมายที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และได้รับการเยียวยาจาก
ผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยเป็นการแก้ไขปรับปรุงจากรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 190 โดยกำหนดเพิ่มเติมว่า “...ให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่
ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจาก
ผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาตามวรรคสามด้วย...” ประกอบกับการดำเนินการใดของรัฐหรือที่
รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม
สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม
อย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและ
สุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชน
และชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ
จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ได้กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนใน
แนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่น่าสนใจประการหนึ่งที่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ
ฉบับนี้ที่นอกเหนือจากการให้ประชาชนใช้อำนาจผ่านตัวแทนแล้ว ยังมุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วม
ทางการเมืองตามแนวคิดของการเมืองแนวใหม่ คือ พยายามให้ประชาชนได้มีบทบาทสำคัญในการมี
ส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงดังปรากฏในหมวดที่ 6 แนวนโยบายแห่งรัฐว่ารัฐพึงส่งเสริมให้
ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของนักการเมืองและข้าราชการ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมืองที่สำคัญ และเรื่องอื่นใดที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน จึงนับเป็นเรื่องที่ดีในระบบประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญที่ถือเป็นกฎหมายสูงสุดในการบริหารประเทศได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนที่รัฐบาลต้องถือเป็นนโยบายที่จะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษารัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับคือ ฉบับพุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560 นั้น อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายสูงสุดของประเทศไทยยอมรับในหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ว่ายังมีความจำเป็นอยู่ แต่อย่างไรก็ตาม ระบบของสังคมโดยรวมทั้งระบบกฎหมาย สถาบันทางการเมือง หน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งภาคประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และความพร้อมในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน สิ่งสำคัญคือทำอย่างไรให้การมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ และที่สำคัญมากยิ่งขึ้นคือ ทำอย่างไรให้ออกกฎหมายที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ มิฉะนั้นการมีส่วนร่วมภาคประชาชนก็ยังไม่มีการเกิดขึ้นอย่างแท้จริง จากการเรียนรู้ประสบการณ์ด้านการมีส่วนร่วมของต่างประเทศ พบว่าเครื่องมือหรือกลไกที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้สมดุลกับอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น เกิดขึ้นได้ด้วยมีองค์ประกอบต่าง ๆ ทั้งจากการริเริ่มโดยรัฐบาล โดยการกำหนดเป็นนโยบาย เช่น สหราชอาณาจักรที่ใช้ Open Government Doctrine มีกฎหมาย และมีกฎเกณฑ์ลำดับรอง และที่น่าสนใจยิ่งกว่านั้นคือ แม้บางกรณีไม่มีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์บังคับให้ต้องปฏิบัติ เช่น หน่วยงานของรัฐซึ่งมิใช่ส่วนราชการ ซึ่งไม่ผูกพันในการปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้ถือปฏิบัติตามแนวปฏิบัติดังกล่าว ในขณะที่ประเทศไทยนั้นแม้ว่ามีกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม แต่ยังมีได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และปรับปรุงให้สอดคล้องกันทั้งระบบ แม้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินโครงการของรัฐ โดยมุ่งเน้นการเผยแพร่ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และเปิดช่องทางการรับฟังความคิดเห็นไว้อย่าง หลากหลาย แต่การบังคับใช้ยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สำหรับการออกเสียงประชามตินั้นได้มีการกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติโดยนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ เช่น ฉบับ พ.ศ. 2492 ฉบับ พ.ศ. 2511 ฉบับ พ.ศ. 2517 ฉบับ พ.ศ. 2540 ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 โดยสามฉบับแรกกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงประชามติในกรณีที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนฉบับ พ.ศ. 2540 กำหนดให้

นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีสามารถขอให้ประชาชนออกเสียงประชามติในเรื่องที่อาจกระทบถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามประเทศไทยไม่เคยมีการดำเนินการออกเสียงประชามติตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้แต่อย่างใด การออกเสียงประชามติระดับชาตินั้นได้มีขึ้นตามมาตรา 29 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาให้แล้วเสร็จ เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งในการออกเสียงประชามติครั้งนี้รัฐธรรมนูญกำหนดว่าต้องทำและถือว่าเป็นการออกเสียงประชามติเป็นครั้งแรกของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญถึงสิทธิ เสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็ได้กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมกับการกำหนดแนวทางในการบริหารประเทศโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 165 ว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุดังต่อไปนี้ (1) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ (2) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามติตาม (1) หรือ (2) ข้างต้น อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติหรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลจะกระทำมิได้ ก่อนการออกเสียงประชามติรัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน ส่วนหลักเกณฑ์และการออกเสียงประชามติให้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติซึ่งอย่างน้อยต้อง กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติ ระยะเวลาดำเนินการ และจำนวนเสียงประชามติเพื่อมีข้อยุติ

กรณีการออกเสียงประชามตินั้นที่ได้มีการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 165 ได้สิ้นสุดการบังคับใช้ลงด้วยเหตุแห่งการยี่ออำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญสิ้นสุดการบังคับใช้ไปด้วย แต่อย่างไรก็ดี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ก็ได้มีการออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 57/2557 เรื่องให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับให้มีผลบังคับใช้ต่อไปนั้น จึงส่งผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 มิได้มีผลสะดุดหยุดลงแต่ประการใด ทั้งยังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการทำประชามติรับหรือไม่รับในร่างรัฐธรรมนูญปี 2559 ดังได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 มาตรา 4 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและกำหนดเวลาในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติและประกาศผลการออกเสียงประชามติ และจัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญและคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญตามวรรคสามเพื่อเผยแพร่ด้วยวิธีการใด ๆ ให้ประชาชนทราบได้โดยสะดวกและเป็นการทั่วไป เพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2559 ต่อไป ฉะนั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้กำหนดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในมาตรา 178 ว่ารัฐต้องออกกฎหมายที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และได้รับการเยียวยาจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสี่ว่า “ให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของทำหนังสือสัญญาตามวรรคสามด้วย” ก็ตาม แต่ปัจจุบันก็ยังมีได้มีการบัญญัติกฎหมายใดที่จะระบุถึงการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น

2. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศของประเทศอื่นเพื่อนำมาเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศของรัฐในต่างประเทศจะเห็นได้จากตัวอย่างดังต่อไปนี้

1) สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) ประกอบไปด้วย 4 ประเทศ คือ อังกฤษ สกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ได้ให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายของรัฐที่ประชาชนจะได้รับผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญดังเช่นกรณี Brexit (มาจาก Britain + exit) ก็คือการสนับสนุนให้สหราชอาณาจักร (อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ ไอร์แลนด์เหนือ) หรือที่เรียกแทนโดยรวมว่าอังกฤษ แยกตัวออกมาจากสหภาพยุโรป โดยยังมีคำที่เคียงคู่กันมาก็คือ Bremain (มาจาก Britain + remain) คือการสนับสนุนให้อังกฤษยังคงสภาพเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปต่อไป โดยที่

อังกฤษได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในกลุ่มสหภาพเมื่อปี 1973 ซึ่งขณะนั้นก็ยังเป็นแค่ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ก่อนจะกลายเป็นสหภาพยุโรปเต็มตัวในปี 1993 และคงสภาพเป็นสมาชิกเรื่อยมา จนกระทั่งมีการลงประชามติ ซึ่งผลการนับคะแนนได้สิ้นสุดลง โดยประชาชนลงมติให้ออกจากการเป็นสมาชิก EU ในปี 2018 สหราชอาณาจักร มีมูลค่าทาง GDP ประมาณ 90 ล้านล้านบาท ใหญ่เป็นลำดับที่ 5 ของโลกและคิดเป็น 15% ของมูลค่า GDP ของสหภาพยุโรปที่ประมาณ 592 ล้านล้านบาท สหราชอาณาจักร ได้เข้ามาเป็นหนึ่งในสมาชิกของสหภาพยุโรป ตั้งแต่ปี 1973 โดยสมัยนั้นยังใช้ชื่อว่า “ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป” ในปี 1975 สหราชอาณาจักรได้มีการจัดลงประชามติภายใต้รัฐบาลพรรคอนุรักษนิยม นำโดยนาย Edward Heath ซึ่งตอนนั้นประชาชนยังสนับสนุนให้สหราชอาณาจักรเป็นสมาชิกในประชาคมเศรษฐกิจยุโรป อย่างไรก็ตาม พรรคแรงงานซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝั่งซ้ายต้องการให้สหราชอาณาจักรถอนตัวออกจากประชาคมเศรษฐกิจยุโรปในช่วงทศวรรษที่ 1980 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเด็นการถอนตัวของสหราชอาณาจักรนั้นได้เกิดขึ้นมานานแล้ว ในปี 2010 การเลือกตั้งทั่วไปในสหราชอาณาจักร พรรคอนุรักษนิยมได้คะแนนสูงสุด นาย David Cameron ได้เป็นนายกรัฐมนตรี เขาเป็นหนึ่งในผู้สนับสนุนให้สหราชอาณาจักรเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปต่อไป อย่างไรก็ตาม ในช่วงสมัยที่ 2 ของการลงสมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี 2015 นั้น หนึ่งในแคมเปญการหาเสียงของนาย David Cameron ก็คือ หากประชาชนเลือกเขา เขาจะจัดให้มีการลงประชามติเกี่ยวกับการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร ตามที่หลายฝ่ายต้องการ ซึ่งหลังจากชนะการเลือกตั้งสมัยที่ 2 เขาก็จัดให้มีการลงประชามติ ว่าจะต้องการให้สหราชอาณาจักรคงการเป็นสมาชิกภาพ (Bremain) หรือออกจากการเป็นสมาชิกภาพ (Brexit) เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2016 จากผู้มาลงคะแนนทั้งหมดประมาณ 30 ล้านคนนั้น ผลการลงประชามติกลับกลายเป็นว่า กว่า 51.9% ต้องการ Brexit ขณะที่ 48.1% ต้องการ Bremain โดยเสียงส่วนใหญ่ที่ต้องการให้แยกตัวคือ อังกฤษและเวลส์ ขณะที่สกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือต้องการให้อยู่ในสหภาพยุโรปต่อไป วันรุ่งขึ้นนาย David Cameron จึงประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทันที ทำให้นาง Theresa May ลงสมัครตำแหน่งที่ว่างและได้รับเลือกขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีคนล่าสุด ทั้งนี้ ฝ่ายที่ต้องการอยู่ต่อนั้นมองว่าการเป็นสมาชิกในสหภาพยุโรปจะทำให้สหราชอาณาจักรได้รับสิทธิประโยชน์ทางการค้า ทางภาษี และเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจ ขณะที่ฝ่ายซึ่งไม่ต้องการอยู่ต่อนั้นมองว่าการเป็นสมาชิกในสหภาพยุโรปนั้นทำให้ต้องทำตามข้อตกลงหลายอย่าง เช่น การรับผู้อพยพจากประเทศสมาชิก รวมไปถึงประชากรของประเทศอื่นๆ ในฐานะผู้ลี้ภัยจากสงคราม ทำให้เกิดการแย่งงาน หรือแม้แต่ก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม การเป็นสมาชิกในสหภาพยุโรป ยังรวมถึงการให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่กำลังประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ เช่น กรณีการเกิดวิกฤตหนี้สาธารณะกรีซในปี 2010 ที่สหภาพยุโรปได้ให้เงินช่วยเหลือจำนวนมาก ทำให้ชาวอังกฤษไม่พอใจเนื่องจากนำเงินจากภาษีของพวกเขาไป

ใช้ ซึ่งตั้งแต่ปี 2000 เป็นต้นมา สหราชอาณาจักรได้จ่ายค่าสมาชิกแก่สหภาพยุโรปเป็นจำนวนกว่า 4.2 ล้านล้านบาท

การแยกตัวไม่ได้เกิดขึ้นทันทีเพราะต้องจัดทำแผน Brexit และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่น้อยกว่า 20,833 ข้อ ที่น่าสนใจคือ นับตั้งแต่ที่นาง Theresa May เข้ามาทำหน้าที่นั้น ได้มีการผลักดันแผน Brexit ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วถึง 3 ครั้ง แต่กลับถูกปฏิเสธตลอด เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการแผน Soft Brexit คือ การออกจากสหภาพยุโรปแต่ยังสามารถใช้กฎหมายบางอย่างแบบเดิมได้อยู่ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจค่อนข้างน้อย ขณะที่แผนของนาง Theresa May นั้นเป็น Hard Brexit คือ การออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปอย่างเด็ดขาด ทำให้สหราชอาณาจักรมีอิสระในการกำหนดนโยบายเองได้หลายอย่าง แต่กรณีนี้จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในวงกว้างกว่า เมื่อยังไม่ได้ข้อสรุปสุดท้ายแผนดังกล่าวได้เลยเส้นตายเดิมที่กำหนดไว้ไม่เกินวันที่ 29 มีนาคม 2019 ทำให้สหภาพยุโรปเลื่อนประเด็นเรื่อง Brexit ออกไปอีกครั้ง โดยการอนุมัติขยายเวลาดังกล่าวคือ การทำตามที่รัฐบาลอังกฤษภายใต้การนำของบอริส จอห์นสันร้องขอให้ยืดเวลาออกไป นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1970 การลงประชามติไม่เพียงแต่ได้รับการยอมรับว่าเป็นเครื่องมือทางรัฐธรรมนูญในการตัดสินใจทางการเมืองเท่านั้น แต่ได้ถูกใช้อย่างกว้างขวางในทุกระดับของรัฐบาล ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับภูมิภาค จนถึงระดับท้องถิ่น และมักจะถูกใช้ในประเด็นที่ละเอียดอ่อนอยู่เสมอ เช่นกรณีที่รัฐบาลไม่สามารถตัดสินใจในเรื่องใดได้ การลงประชามติในปี 2559 จึงเป็นจุดเปลี่ยนในการใช้ประชามติในสหราชอาณาจักร เนื่องจากผลการปะทะทางการเมืองที่เกิดขึ้นและความแตกแยกทางรัฐธรรมนูญ

2) ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกาการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นนั้นจะผ่านการออกเสียงประชามติประเทศสหรัฐอเมริกามีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบไปด้วย 50 มลรัฐ การปกครองแบบสหพันธรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญของอเมริกานั้นมีมาแต่ตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ ใน ปีค.ศ. 1783 โดยอาจแยกการปกครองได้เป็น 3 ระดับชั้น คือ ระดับสหพันธรัฐ (Federal) ระดับมลรัฐ (State) และระดับท้องถิ่นที่ต่ำกว่ามลรัฐ (Local) ซึ่งแต่ละรัฐต่างก็มีการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐอีกด้วย การปกครองทั้งสหพันธรัฐและมลรัฐของสหรัฐอเมริกาก็จะแบ่งแยกอำนาจได้เป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งทั้งในระดับสหพันธรัฐและมลรัฐก็จะมีฝ่ายตุลาการแยกออกจากกันมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีที่แตกต่างกัน ประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกาเองมีแนวความคิดในการปกครองโดยตนเองในระบอบประชาธิปไตยมายาวนานและมีการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการปกครองโดยตนเอง จึงทำให้ประเทศนี้สร้างระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนมานานแล้ว โดยเริ่มมีมาก่อนที่จะมี

การแยกตัวเป็นอิสระจากอังกฤษเสียอีก ไม่เพียงแต่กระบวนการออกเสียงประชามติเท่านั้นที่เป็น การออกเสียงของประชาชนโดยตรง หากแต่มีกระบวนการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนอีก ด้วย ซึ่งกระบวนการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนอาจนับได้ว่าเป็นกระบวนการที่มีส่วนสำคัญ และนำมาใช้มากกว่ากระบวนการออกเสียงประชามติเสียอีก อย่างไรก็ตาม กระบวนการออกเสียง ประชามติและกระบวนการเสนอร่างกฎหมายปรากฏเพียงเฉพาะในระดับมลรัฐเท่านั้น รูปแบบและ กระบวนการของการออกเสียงประชามติของประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ การ ออกเสียงประชามติที่เริ่มต้นจัดทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Referendum) เป็นกรณีที่ รัฐธรรมนูญของมลรัฐได้บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน โดยต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชน ดังนี้ ในกรณีนี้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องนำร่าง รัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ หากประชาชน เห็นชอบจึงจะสามารถนำมาใช้บังคับได้ อีกกรณีหนึ่งคือ การออกเสียงประชามติที่เสนอโดยประชาชน (Popular Referendum) เป็นกรณีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐให้ประชาชนมีสิทธิเสนอคำ ร้องที่จะขอให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติได้โดย การกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิยื่นคำร้องให้มีการออกเสียงประชามติได้ เป็นการนำหลักการตรวจสอบ ถ่วงดุลมาเป็นเครื่องมือให้ประชาชนอนุมัติการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติได้ ซึ่งจาก 2 กรณีดังกล่าวจะ เห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนชาวอเมริกัน นอกจากระบุไว้ใน รัฐธรรมนูญอย่างกรณีของการออกเสียงประชามติที่จัดทำหรือระบุไว้ในรัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้วหรือ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการออกเสียงประชามติที่เริ่มต้นจัดทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติยังให้อำนาจกับ ประชาชนของแต่ละมลรัฐตามรัฐธรรมนูญสามารถที่จะเสนอคำร้องที่จะขอให้มีการออกเสียง ประชามติในร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือว่าเป็นไปเพื่อการถ่วงดุล ซึ่ง หมายถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนของแต่ละมลรัฐอย่างแท้จริง

3) สาธารณรัฐฝรั่งเศส

การออกเสียงประชามติในประเทศฝรั่งเศสนับว่าเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญ กระบวนการหนึ่ง เช่นเดียวกับกระบวนการการออกเสียงเลือกตั้ง เพียงแต่มีลักษณะที่แตกต่างจาก กระบวนการออกเสียงเลือกตั้ง กล่าวคือ การออกเสียงประชามติเป็นไปเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บริหาร ประเทศได้ปรึกษาหารือกับผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยตรงด้วยการตั้งคำถามหรือขอให้แสดงความ คิดเห็นในร่างกฎหมายที่สำคัญ ๆ บางประเภท ซึ่งแต่เดิมนั้นการออกเสียงประชามติจะนำมาใช้เฉพาะ กับเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ แต่ในปัจจุบันได้มีการนำกระบวนการออกเสียงประชามติ มาใช้กับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสังคมที่หาทางออกไม่ได้ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันมี บทบัญญัติที่กล่าวถึงการออกเสียงประชามติด้วยกัน 4 กรณี โดย 3 กรณีแรก จะกล่าวถึงการออกเสียง

ประชามติระดับชาติ อีกกรณีหนึ่งกล่าวถึงการออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น โดยเรื่องที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ คือ (1) การออกเสียงประชามติระดับชาติเกี่ยวกับร่างกฎหมาย เป็นการลงประชามติโดยคำแนะนำของรัฐบาลในระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภาหรือโดยการเสนอร่วมกันของสภาทั้งสองประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอาจเผยแพร่ในรายงานการประชุมอย่างเป็นทางการ กำหนดให้มีการลงประชามติต่อร่างรัฐบัญญัติทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับองค์กรของรัฐหรือเกี่ยวกับการปฏิรูปอันเนื่องมาจากนโยบายด้านเศรษฐกิจหรือสังคมแห่งชาติและต่อบริการสาธารณะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวหรือเพื่ออนุญาตให้มีการให้ความเห็นชอบสนธิสัญญาที่แม้จะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่ก็อาจมีผลกระทบต่อการทำงานของสถาบันต่าง ๆ ในการลงประชามติตามที่รัฐบาลเสนอนั้นให้รัฐบาลแถลงต่อสภาทั้งสองแล้วเปิดให้มีการอภิปราย หากได้มีการลงประชามติเห็นชอบต่อร่างรัฐบัญญัติให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐประกาศใช้รัฐบัญญัติเป็นกฎหมายภายในสิบห้าวันหลังจากได้มีการประกาศผลการลงประชามติ (2) การออกเสียงประชามติระดับชาติเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิ์ของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐบาลหรือที่เสนอโดยสมาชิกสภา จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองในเนื้อความอย่างเดียวกันและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับหลังจากที่ได้มีการออกเสียงประชามติเห็นชอบแล้ว อย่างไรก็ตามร่างแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยรัฐบาลอาจไม่ต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก็ได้หากประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตัดสินใจที่จะเสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของสภาทั้งสองเป็นผู้พิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ในกรณีนี้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่าสามในห้าของผู้ออกเสียงลงคะแนน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นสำนักงานของที่ประชุมร่วมกัน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดนจะกระทำมิได้ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐบาลสาธารณรัฐไม่อาจกระทำได้ (3) การออกเสียงประชามติระดับชาติเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงในดินแดน สนธิสัญญาสันติภาพ สนธิสัญญาด้านการค้าสนธิสัญญาหรือความตกลงเกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศสนธิสัญญาหรือความตกลงที่มีผลผูกพันด้านการเงินของรัฐสนธิสัญญาหรือความตกลงที่แก้ไข เปลี่ยนแปลงบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นรัฐบัญญัติสนธิสัญญาหรือความตกลงเกี่ยวกับสถานภาพของบุคคล สนธิสัญญาหรือความตกลงเกี่ยวกับการยกให้ การแลกเปลี่ยนหรือการผนวกดินแดนจะได้รับการให้สัตยาบันหรือความเห็นชอบได้ก็โดยผลของรัฐบัญญัติของรัฐสภา สนธิสัญญาหรือความตกลงดังกล่าวมีผลบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับการให้สัตยาบันหรือความเห็นชอบแล้วการยกให้ การแลกเปลี่ยนหรือการผนวกดินแดนใดจะมีผลบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากประชาชนที่เกี่ยวข้องแล้ว

การออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น รัฐบัญญัติกำหนดเงื่อนไขว่าหากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้สิทธิ์ร้องขอให้สภาแห่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรจุประเด็นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในระเบียบวาระการประชุมของสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญร่างข้อมติหรือร่างนิติกรรมที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอขอจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ หากมีการเสนอให้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษหรือจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการดังกล่าวอาจกระทำได้โดยการหารือกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การเปลี่ยนแปลงอาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้วิธีการปรึกษาผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้เช่นกันตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยบทบัญญัติ การออกเสียงประชามติในประเทศฝรั่งเศสนับว่าเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญเช่นเดียวกับกระบวนการการออกเสียงเลือกตั้ง เห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้บัญญัติเรื่องที่เกี่ยวข้องถึงการออกเสียงประชามติไว้หลายส่วน ทั้งการออกเสียงประชามติเป็นไปเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บริหารประเทศได้ปรึกษาหารือกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยตรงด้วยการตั้งคำถามหรือขอให้แสดง ความคิดเห็นในร่างกฎหมายที่สำคัญ ๆ อีกด้วย

4) ประเทศสเปน

การลงมติจากประชาชนในแคว้นคาตาลูญา (Catalunya) ซึ่งเป็นหนึ่งในเขตการปกครองที่มั่งคั่งที่สุดของสเปน เป็นแหล่งอุตสาหกรรมใหญ่ ประชาชนมีความภาคภูมิใจในอัตลักษณ์และภาษาถิ่นของตัวเอง ผนวกกับประวัติศาสตร์ที่ย้อนกลับไปได้ถึงยุคกลาง ทำให้ชาวคาตาลันจำนวนมากมองว่าตนเองเป็นประเทศที่แยกออกจากส่วนหนึ่งของสเปน และมีแนวคิดต้องการเป็นอิสระจากสเปนมากที่สุด เมื่อปี 2014 รัฐบาลท้องถิ่นที่มีเสียงข้างมากจาก สองพรรคการเมืองที่สนับสนุนการแยกตัว ได้จัดทำประชามติซึ่งไม่มีผลผูกมัดขึ้น โดยผลที่ออกมาชี้ว่า ผู้ลงคะแนนถึงร้อยละ 80 เห็นด้วยกับการแยกประเทศ แต่รัฐบาลสเปนยังคงยืนยันว่าแคว้นคาตาลูญาไม่มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะแยกตัวเป็นเอกราช การทำประชามติเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2560 นั้นยังทำให้เกิดความตึงเครียดมากขึ้นระหว่างรัฐบาลแคว้นคาตาลูญากับรัฐบาลกลางสเปน ขณะนี้พบว่าทั้งระบบการศึกษาและสื่อท้องถิ่น กำลังสนับสนุนให้มีการใช้ภาษาคาตาลันซึ่งเป็นภาษาท้องถิ่นซึ่งพูดกันทั่วไปในภูมิภาคทางตอนใต้ของฝรั่งเศส และแม้ว่าภาษาหลักที่ใช้กันในเมืองบาร์เซโลนายังคงเป็นภาษาคาสติเลียนหรือภาษาสเปน แต่ชาวคาตาลันส่วนใหญ่จะสามารถพูดได้ทั้งสองภาษา นายการ์เลส ปุยจ์เดอมองต์ ผู้นำแคว้นคาตาลูญา แถลงประกาศชัยชนะอย่างเป็นทางการ พร้อมย้ำสิทธิในการจัดตั้งรัฐเอกราช หลัง

ผลการลงประชามติชี้ว่าประชาชนผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนกว่า 90% สนับสนุนการแยกตัวเป็นเอกราชจากสเปน โดยผลครั้งนี้จะถูกส่งไปให้รัฐสภาคาตาลูญญาร์รับรองเร็ว ๆ นี้

อนึ่ง การลงมตินั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมืองอาจใช้เป็นวิธีการในการเอื้อประโยชน์ต่อตนเองหรือแก่พรรคซึ่งทำให้การใช้อำนาจเหล่านั้นไม่ตรงกับเจตนาของประชาชนส่วนใหญ่ หรือการออกเสียงประชามติสามารถเป็นกลไกที่นำมาเสริมทฤษฎีตัวแทนของประชาชน โดยให้สิทธิแก่ประชาชนในการตัดสินใจต่อกิจการหรืองานใด ๆ สนับสนุนหลักการสำคัญของระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง นอกจากการให้สิทธิประชาชนออกเสียงประชามติในเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแล้ว บางประเทศยังเปิดโอกาสให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องอื่น ๆ เช่น ร่างกฎหมายหรือนโยบายที่สำคัญหรือกิจการอื่นที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

5) ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

ลักษณะเฉพาะของระบบการเมืองของประเทศสวิตเซอร์แลนด์คือประชาธิปไตยทางตรงซึ่งเป็นระบบที่ให้โอกาสประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างมากในกระบวนการทางการเมือง หรือกล่าวคือไม่ใช่เพียงความมีอยู่ของกลไกประชาธิปไตยทางตรงเท่านั้นแต่เป็นเพราะการใช้กลไกประชาธิปไตยทางตรงที่บ่อยครั้งมากกว่า ซึ่งไม่ได้เกิดจากการที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่เป็นความกระตือรือร้นของพลเมือง การออกเสียงประชามติในประเทศสวิตเซอร์แลนด์มีความแตกต่างจากประเทศอื่น โดยรัฐบาลไม่ใช่ผู้ตัดสินใจการออกเสียงประชามติจะจัดทำในเรื่องใดได้บ้าง แต่จะมีการกำหนดเรื่องที่จะมีการออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ นอกจากรัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะ ซึ่งเป็นเรื่องที่ รัฐธรรมนูญบังคับว่าต้องทำดังบัญญัติไว้ในมาตรา 14018 หรือรัฐธรรมนูญให้อำนาจที่จะทำได้ดังบัญญัติ ไว้ในมาตรา 14119 แล้วรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้การออกเสียงประชามติอาจเกิดขึ้นได้โดยวิธีการร้องขอจากประชาชนดังบัญญัติไว้ในมาตรา 13820 เป็นต้น ระบบการเมืองของประเทศสวิตเซอร์แลนด์เป็นระบบประชาธิปไตยทางตรงที่ให้โอกาสประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง และได้มีการส่งเสริมใช้กลไกประชาธิปไตยทางตรงที่บ่อยครั้ง นอกจากการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองแล้ว การออกเสียงประชามติในประเทศสวิตเซอร์แลนด์นอกจากจะได้มีการระบุไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นสิทธิที่ทุกคนเข้าถึงแล้วยังมีอีกกลไกหนึ่งซึ่งถือว่ามีความสำคัญยิ่ง คือความกระตือรือร้นของพลเมืองนั่นเอง (เนติพงษ์ วิจิตรเวชการ, 2562)

สรุป การออกเสียงประชามติโดยทั่วไปที่ประเทศต่าง ๆ ใช้ สามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่

1. การออกเสียงประชามติแบบบังคับ หมายถึง การออกเสียงประชามติที่เขียนบังคับไว้ในกฎหมายว่า ก่อนการดำเนินการในเรื่องใด ๆ ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อขอ

ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบจากประชาชนก่อน โดยหากเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบจึงจะสามารถดำเนินการในเรื่องนั้นได้

2. การออกเสียงประชามติแบบทางเลือก หมายถึง การออกเสียงประชามติที่มีบัญญัติเขียนไว้ว่าในกรณีที่เห็นสมควร รัฐหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ อาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องนั้น ๆ ก่อนที่จะดำเนินการหรืออาจเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถ เข้าชื่อเพื่อขอให้จัดทำประชามติในเรื่องที่เห็นว่ามีมีความสำคัญและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

นอกจากแบ่งประเภทของการออกเสียงประชามติเป็นแบบ “บังคับ” และแบบ “ทางเลือก” แล้วยังสามารถแบ่งตามระดับหรือพื้นที่ในการออกเสียงประชามติได้หลายลักษณะ เช่น การออกเสียงประชามติระดับชาติ ระดับมลรัฐ หรือระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะจัดทำประชามติว่ามีขอบเขตกว้างขวางเพียงใด รวมทั้งได้มีบทบัญญัติเขียนรับรองสำหรับการจัดทำประชามติในระดับนั้น ๆ หรือไม่ (ปริญวรรณ สุวรรณบุญ, 2562)

สรุปผลและอภิปรายผลการวิจัย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในนโยบายต่างประเทศของรัฐนั้น ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ในมาตรา 178 ว่ารัฐต้องออกกฎหมายที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และได้รับการเยียวยาจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสี่ว่า “ให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาตามวรรคสามด้วย” ซึ่งในปัจจุบันมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ.....ซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญและเตรียมเข้าสู่การพิจารณา วาระที่ 2 และวาระที่ 3 ในการประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ ที่ออกตามความในมาตรานี้ที่จะระบุถึงวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น สำหรับต่างประเทศได้มีการบัญญัติในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายต่างประเทศโดยกำหนดให้เป็นการออกเสียงประชามติ ดังเช่นประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีการนำกระบวนการออกเสียงประชามติมาใช้กับเรื่องที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ และใช้กับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสังคมที่หาทางออกไม่ได้ดังเช่นในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการออกเสียงประชามติ ได้แก่

- 1) การออกเสียงประชามติระดับชาติเกี่ยวกับร่างกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับองค์กรของรัฐหรือเกี่ยวกับการปฏิรูปอันเนื่องมาจากนโยบายด้านเศรษฐกิจหรือสังคมแห่งชาติและต่อบริการสาธารณะ

เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวหรือเพื่ออนุญาตให้มีการให้ความเห็นชอบสนธิสัญญาที่แม้จะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ก็อาจมีผลกระทบต่อการทำงานของสถาบันต่าง ๆ 2) การออกเสียงประชามติระดับชาติเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 3) การออกเสียงประชามติระดับชาติเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงในดินแดน สนธิสัญญาสันติภาพ สนธิสัญญาด้านการค้าสนธิสัญญาหรือความตกลงเกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศ สนธิสัญญาหรือความตกลงที่มีผลผูกพันด้านการเงินของรัฐสนธิสัญญาหรือความตกลงที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นรัฐบัญญัติสนธิสัญญาหรือความตกลงเกี่ยวกับสถานภาพของบุคคล สนธิสัญญาหรือความตกลงเกี่ยวกับการยกให้ การแลกเปลี่ยนหรือการผนวกดินแดน สอดคล้องกับ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (2548) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและมีส่วนในการตัดสินใจในเรื่อง ต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบ และสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส (Transparency) ตอบสนองต่อปัญหา และความต้องการของประชาชน (Responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้ (Accountability) ขณะที่ สมชาย ปรึกษาศิลป์กุล (2562) กล่าวถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มักได้รับอิทธิพลอย่างสำคัญมาจากแนวความคิดของการปฏิรูปการเมืองที่ถูกนำเสนอโดยนักกฎหมายมหาชนกลุ่มหนึ่งที่เริ่มลงหลักปักฐานสถานะของตนเองในสังคมไทย และได้รับการตอบสนองเป็นอย่างดีจากสาธารณะที่กำลังมองหาแนวทางในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบการเมืองไทย

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

1. ควรนำวิธีการออกเสียงประชามติมาเป็นกระบวนการหนึ่งที่มีความสำคัญในการให้สิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศ
2. ควรมีการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องในระดับพระราชบัญญัติในการให้แหล่งอำนาจของการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. การวิจัยในครั้งต่อไปควรมีการทำวิจัยเชิงปริมาณเพื่อศึกษาความคิดเห็นและระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศของรัฐ

บรรณานุกรม

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- บุญเสริม นาคสาร. (2548). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ผลในทางปฏิบัติ เมื่อครบรอบทศปีของการปฏิรูปการเมือง*. สืบค้นจาก, <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=697>
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2541, สิงหาคม). *การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง*. วารสารกฎหมายปกครอง. 17(2), 57 – 81.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- วีชรา ไชยสาร. (2562). *พัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพหุการเมืองภาคประชาชน*. สืบค้น จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=16001&filename=index
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล. (2562). *20 ปี รัฐธรรมนูญ 2540: การปฏิรูปการเมืองไทยในอุ้งมือนักกฎหมายมหาชน*. สืบค้นจาก, <https://www.the101.world/20-year-constitution-2540/>
- Samuel P. Huntington, and John M. Nelson. (1982). *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Cambridge: Harvard University.
- Sidney Verba, Norman H. Nie, and Kim Jae-On. (1978). *Participation and Political Equality: A Seven Nation Comparison*. London: Cambridge University.