

บทที่ 4

กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาในต่างประเทศ

สำหรับกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาในต่างประเทศที่เป็นแบบอย่างที่ดีของการศึกษานี้ ได้แก่

- 1) รัฐสภาของประเทศอังกฤษ
- 2) สภาคองเกรสของประเทศสหรัฐอเมริกา
- 3) รัฐสภาประเทศเยอรมัน
- 4) ระบบรัฐสภาในกลุ่มประเทศเกิดใหม่ กลุ่มประเทศขนาดเล็ก และละตินอเมริกา

เนื่องจากกระบวนการนิติบัญญัติและรูปแบบของรัฐสภาในประเทศข้างต้น มีมานานและได้รับการเลียนแบบจากต่างประเทศ ในที่นี้จะกล่าวถึงในประเทศที่เพิ่งประกาศอิสรภาพใหม่ กลุ่มประเทศขนาดเล็ก และละตินอเมริกาประกอบกันด้วย

4.1 กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาอังกฤษ

การตรากฎหมายของประเทศอังกฤษในปัจจุบันเป็นขั้นตอนที่มีได้กำหนดไว้ในกฎหมายแต่อย่างใด แต่จะเกิดขึ้นจากธรรมเนียมปฏิบัติของหน่วยงาน รัฐบาล และรัฐสภาซึ่งมีการพัฒนาต่อเนื่องอย่างยาวนาน อันเป็นลักษณะเฉพาะของประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบ Common Law ในภาพรวมนั้น กระบวนการตรากฎหมายของประเทศอังกฤษเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อน เนื่องกระบวนการตรากฎหมายแต่ละฉบับอาจมีความแตกต่างกันออกไปตามประเภทของกฎหมายที่จะตราขึ้นร่างกฎหมายของอังกฤษ

ในปัจจุบันอาจแยกออกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ คือ Public Bill และ Private Bill Public Bill เป็นร่างกฎหมายที่มีสาระกระทบถึงประชาชนทั่วไปหรือมีผลบังคับใช้ทั่วไป แต่ Private Bill จะเป็นกฎหมายที่มีสาระที่มีผลกระทบต่อบุคคลเฉพาะกลุ่ม เช่น บุคคลบางฐานะ บุคคลในบางท้องที่ หรือนิติบุคคลบางประเภท เป็นต้น ร่างกฎหมาย Private Bill ส่วนใหญ่จะเป็นร่างกฎหมายที่มีสาระเป็นการตั้งองค์กรเฉพาะหรือมีสาระเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นใดเป็นการเฉพาะ Private Bill ที่มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอาจจะเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า Local Act โดยกระบวนการตรากฎหมาย Public Bill และ Private Bill นั้นจะมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ในชั้นการพิจารณาของรัฐสภา นอกจากนี้ Public Bill และ Private Bill ยังอาจจำแนกย่อยออกได้เป็น ร่างกฎหมายของรัฐบาล (Government Bill) และ (Private Member's Bill) ซึ่งจะมีความแตกต่างในรายละเอียดของกระบวนการอีกด้วย¹

ในด้านตัวผู้เสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภายังมีผลให้กระบวนการตรากฎหมายมีความแตกต่างได้อีกด้วย ทั้งนี้ไม่เฉพาะแต่ว่ากระบวนการนิติบัญญัติเชื้ออำนาจแต่ฝ่ายรัฐบาลเท่านั้น แต่เป็นเพราะร่างพระราชบัญญัตินั้นถูกเสนอโดยฝ่ายเสียงข้างมาก ซึ่งก็หมายถึงฝ่ายรัฐบาลนั่นเอง ถ้าวางพระราชบัญญัติถูกเสนอโดยฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย โอกาสในการที่สภาจะรับหลักการนั้นก็ม่น้อยมาก กล่าวคือ ในระบบรัฐสภาอังกฤษนั้นให้ความสำคัญกับสถานะของคณะรัฐมนตรีมากเป็นพิเศษโดยอยู่ภายใต้ความไว้วางใจจากรัฐสภา แม้ว่าโดยรูปแบบดังกล่าวรัฐสภาสามารถวิพากษ์วิจารณ์การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล แต่ในความเป็นจริงแล้ว เป็นที่ทราบกันดีว่าฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายเสมอ² เช่นเดียวกับกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยที่ฝ่ายบริหารมักเป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายต่อสภา

ในปัญหานี้ ได้มีการถกเถียงกันอยู่เสมอเกี่ยวกับอำนาจของสภาสมาญ ในทางนิติบัญญัติ ก็คือ ในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติ สภาสมาญมีอำนาจในการตรากฎหมายเพียงใด โดยฝ่ายจารีตประเพณีให้เหตุผลว่า สภาสมาญควรมีอำนาจอย่างเด็ดขาดในการตรากฎหมาย แต่ในทางพฤติกรรมและการปฏิบัติตั้งแต่หลังศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา แม้สภาสมาญจะยังคงเป็นองค์กรนิติบัญญัติเช่นเดิม แต่ก็มิใช่เป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการออกกฎหมาย กล่าวคือสภาสมาญมิใช่เป็นองค์กรนิติบัญญัติในความหมายที่แท้จริง แต่เป็นเพียงส่วนขยาย หรือเครื่องมือค้ำจุนอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยให้เหตุผลว่า 9 ใน 10 ส่วนของร่างกฎหมายที่มีการพิจารณาในสภาสมาญ และใช้เป็นกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ และร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอนี้ รัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูงของกระทรวงต่างๆ เป็นผู้พิจารณาร่างขึ้น และผ่านการเห็นชอบของกรรมาธิการ

¹ ปกรณ์ นิลประพันธ์ และคณะ, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปรับเปลี่ยนกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2539). หน้า 104-105.

² Dennis KAVANGH, British Politics : Continuities and Change 4 Edition Oxford Press, 2000 p.273.

ของคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว ก่อนจะเสนอต่อสภาสมาชิกเมื่อร่างกฎหมายเสนอต่อสภาสมาชิก สภาสมาชิกก็เป็นเพียงองค์กรที่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น³

อาจกล่าวได้ว่า ในทางความเป็นจริงแล้วสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาสมาชิกที่แท้จริง มิได้เป็นผู้สร้างหรือริเริ่มกฎหมาย เป็นแต่เพียงองค์กรที่ให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร ฉะนั้นหน้าที่หลักของสภาผู้แทนในทางปฏิบัติคือ คำจูงให้รัฐบาลคงอยู่ในอำนาจ⁴

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษจะไม่มีบทบาทเสียทีเดียว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคน โดยเฉพาะฝ่ายค้านและสมาชิกชั้นแนวหลังของพรรครัฐบาล ย่อมมีสิทธิที่จะเสนอร่างกฎหมายที่เรียกว่าร่างพระราชบัญญัติเสนอโดยสมาชิกรัฐสภา (Private Member Bill) ได้ ฝ่ายค้านในฐานะที่มีหน้าที่ในการวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาลมากกว่าฝ่ายรัฐบาลเอง ย่อมจะคัดค้านร่างกฎหมายของรัฐบาลอย่างเต็มที่ ถ้าหากว่าขัดต่อประโยชน์ของประชาชนสำหรับสมาชิกคนอื่น ๆ ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะเสนอร่างกฎหมายได้ เมื่อเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและรัฐบาลอาจจะมองข้ามไป แต่อย่างไรก็ตาม จำนวนวันประชุมสภาผู้แทนแต่ละสมัย ซึ่งมีประมาณ 158 วัน โอกาสที่สมาชิกจะเสนอร่างกฎหมายของตนเอง และเสนอให้มีการอภิปรายมีเพียง 24 วันเท่านั้น นอกจากนี้ โอกาสที่จะได้รับความสำเร็จมีน้อยมาก โดยปกติร่างกฎหมายประเภทนี้มักจะตกในชั้นกรรมวิธีการ หรือถ้าผ่านคณะกรรมวิธีการไปได้มักจะตกในวาระที่ 2

4.1.1 กระบวนการออกกฎหมายของรัฐบาลอังกฤษ

การออกกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การออกกฎหมายมหาชน และการออกกฎหมายเอกชน โดยผู้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย ได้แก่ รัฐบาลและหน่วยงานภายใต้กำกับของรัฐบาล คณะกรรมการอิสระ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนอกจากรัฐบาลและหน่วยงานภายใต้กำกับของรัฐบาล คณะกรรมการอิสระ และสมาชิกผู้แทนราษฎรแล้ว ธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐบาลอังกฤษไม่เปิดช่องให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นใดเสนอร่างกฎหมายโดยตรงต่อรัฐสภา ทั้งนี้ เนื่องจากระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษนั้นใช้ระบบแบ่งเขตพื้นที่เลือกตั้งอยู่แล้ว ประชาชนจึงสามารถเรียกร้องให้สมาชิกผู้แทนราษฎรในพื้นที่ของตนเสนอกฎหมายได้ องค์กรไม่แสวงหากำไร (Non-Profit Organization) ของเอกชนที่ต้องการผลักดันในการตรากฎหมายในเรื่องใดก็

³ มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง พิมพ์ครั้งที่ 7, 2545) หน้า 50.

⁴ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, พิมพ์ครั้งที่ 1) 2527, หน้า 131 อ้างใน มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, หน้า 51.

จะต้องอาศัยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนแนวคิดขององค์กรเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา โดยในทางปฏิบัติแล้วองค์กรไม่แสวงหากำไรจะเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการยกร่างกฎหมายที่ตนสนับสนุนทั้งในด้านการเงินและการหาความสนับสนุน (Lobby) จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่น ๆ

หากพิจารณาโดยธรรมเนียมปฏิบัติแล้ว อาจดูเหมือนว่ากระบวนการนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมาย ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) มีบทบัญญัติให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาได้ กล่าวคือ รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายของประเทศไทยมีความเป็นประชาธิปไตยในเชิงการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่ารูปแบบของประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบประชาธิปไตยในประเทศไทย แต่ผลในทางความเป็นจริงในด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะในกระบวนการนิติบัญญัติกลับมีทิศทางที่ตรงข้ามกับกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษ เนื่องจากการเสนอกฎหมายในประเทศไทยไม่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองที่สะท้อนถึงประโยชน์และความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 ถูกยึดโยงกับอำนาจนำของพรรคการเมืองอย่างแยกไม่ออก จนทำให้ไม่เหลือสภาพความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของผู้แทนราษฎรได้อย่างสมบูรณ์ โดยนัยนี้ การเสนอกฎหมายของประเทศไทยจึงสะท้อนประโยชน์ของรัฐบาลมากกว่าประโยชน์ของประชาชน

ด้วยเหตุนี้ ในทางพฤตินัยระบบรัฐสภาไทยจึงมิได้มีการแบ่งแยกอำนาจโดยใช้ทฤษฎีดุลและคานอำนาจ (Check and Balance) อย่างสมเหตุสมผล อำนาจจากภายนอกได้เข้ามายุ่งเกี่ยวด้วยตลอด อิทธิพลของฝ่ายบริหารครอบงำรัฐสภา รัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่ด้อยประสิทธิภาพที่สุดในบรรดาองค์กรอื่นที่ใช้อำนาจอธิปไตย รัฐสภาไทยถูกใช้เป็นเครื่องมือรับรองความถูกต้องชอบธรรมผ่านการแปรูปนโยบายโดยกระบวนการนิติบัญญัติและออกเป็นกฎหมาย มีน้อยครั้งเหลือเกินที่รัฐสภาไทยจะทำหน้าที่สะท้อนปากเสียงของประชาชนอย่างแท้จริง⁵ บทบาทของรัฐสภาไทยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540 เมื่อประกอบกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่เพิ่มพูนขึ้นเพราะสภาพโครงสร้างทางสังคมที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ทำให้ปัญหาด้านต่างๆ ทวีมากขึ้นเรื่อยๆ อาทิ ปัญหาค่าครองชีพ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ ปัญหาทางเศรษฐกิจ ฯลฯ

⁵ กมล สมวิเชียร, พัฒนาการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2513)

ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร เป็นผลให้ฝ่ายบริหารเรียกร้องอำนาจเพิ่มขึ้นในการแก้ไข
ปัญหา⁶ อำนาจของรัฐสภาจึงมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ

จะเห็นได้ว่ารัฐสภาไม่สามารถดำเนินงานตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540
ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

ภายใต้ระบบการปกครองในรูปแบบรัฐสภาอังกฤษนั้น รัฐบาลในฐานะที่เป็นผู้บริหาร
ประเทศย่อมมีอำนาจในการที่จะเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้เสมอ โดยหลักของ
การปกครองแล้ว ร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือหน่วยงานภายใต้กำกับของรัฐบาลเสนอนั้นควรจะเป็นร่าง
กฎหมายที่เป็นผลจากสัญญาประชาคม (Government's manifesto) ที่รัฐบาลได้ให้แก่ประชาชนไว้
ในช่วงการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ แต่จากการวิเคราะห์ข้อมูลร่างกฎหมายของประเทศอังกฤษจะเห็นว่า
แนวคิดดังกล่าวมิได้มีผลในทางปฏิบัติเท่าใดนัก โดยข้อมูลจากรัฐสภาแสดงให้เห็นอย่างชัดว่า ร่าง
กฎหมายเพียง 8 เปอร์เซนต์ เท่านั้นที่เป็นกฎหมายที่เสนอโดยคณะกรรมการเลือกตั้งของพรรค
(Election Committee) ภายใต้การนำของรัฐบาลที่มาจากรพรรคอนุรักษ์นิยม (Conservative Party)
และมีร่างกฎหมายเพียง 13 เปอร์เซนต์ เท่านั้นที่ถูกผลักดันโดยคณะกรรมการเลือกตั้งของพรรค
ภายใต้การนำของรัฐบาลของพรรคแรงงาน (Labour Party)⁷ ในทางปฏิบัติแล้วร่างกฎหมายที่เสนอ
ต่อรัฐสภาของประเทศอังกฤษส่วนใหญ่เป็นร่างกฎหมายที่เกิดจากการผลักดันหน่วยงานของรัฐสภา
(Government Departments) เพื่อการดำเนินกิจกรรมของรัฐหรือตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของ
สภาพเศรษฐกิจสังคมภายในประเทศ สถานการณ์ฉุกเฉิน หรือปรากฏการณ์ธรรมชาติ เช่น กรณี
Drought Act 1976 และ Prevention of Terrorism Act 1974 เป็นต้น⁸

4.1.2 ขั้นตอนการออกกฎหมายของสภา มีดังนี้⁹

การเตรียมร่างพระราชบัญญัติ ในการเตรียมร่างกฎหมายของรัฐบาล ก่อนที่จะเสนอ
ต่อสภาเป็นช่วงระยะเวลาที่สำคัญมาก กระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นเจ้าของเรื่องจะหารือกันอย่าง
ละเอียด ถ้าหากร่างกฎหมายนั้นเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นของรัฐสภา ทุกฝ่ายจะหารือตกลงกันในส่วน

⁶ มন্ত্রী เติ้งตระกูล, "รัฐสภาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ," (วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517) หน้า 162.

⁷ Richard Rose, *Do Parties Make a Difference*, 2nd (1984), pp.72-73.

⁸ ปกรณ์ นิลประพันธ์ และคณะ, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปรับเปลี่ยนกระบวนการร่าง
กฎหมายของประเทศไทย, หน้า 105-106.

⁹ มন্ত্রী รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, หน้า 52-55.

ที่เกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล ถ้าหากร่างกฎหมายนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยตัวแทนของกลุ่มจะได้รับเชิญมาให้ความเห็นและแนะนำกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลถือโอกาสตอนนี้ต่อรองกับรัฐบาล ให้บรรลุสิ่งที่ตนต้องการลงไปโนร่างกฎหมายมากที่สุด

หลังจากการเตรียมร่างกฎหมายเสร็จแล้ว ก็เป็นกระบวนการพิจารณาในรัฐสภา นำบรรจุเข้ามีระเบียบวาระประชุมเสนอต่อสภาต่อไป ซึ่งถ้าหากมิใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแล้วจะเสนอต่อสภาใดสภาหนึ่งก็ได้ และวิธีการพิจารณาก็คล้ายคลึงกัน

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในจะแบ่งออกเป็น 3 วาระ เช่นเดียวกับกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย คือ

วาระที่ 1 (First Reading) ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติจะเสนอต่อสภาถึงชื่อพระราชบัญญัติ ชื่อผู้เสนอ และผู้รับรอง หลักการ และความจำเป็นของร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกจะอภิปรายกันว่าจะรับหลักการหรือไม่รับ ถ้าไม่รับก็ตกไป เมื่อสภารับหลักการแล้วก็จะมีคำสั่งให้นำพระราชบัญญัตินั้นไปจัดพิมพ์แจกจ่ายแก่สมาชิกทุกคน

วาระที่ 2 (Second Reading) ในวาระนี้จะมีการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติอย่างเต็มที่การอภิปรายในขั้นนี้จะอภิปรายหลักการอย่างละเอียดในความควรหรือไม่จะออกกฎหมายเช่นนั้น จากนั้นสภาก็จะลงมติว่าจะรับ หรือไม่รับพระราชบัญญัติ ถ้าหากรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้น และมีความสำคัญก็จะส่งไปให้คณะกรรมการพิจารณาในรายละเอียดต่อไป ถ้าหากมีความสำคัญไม่มากนัก และไม่จำเป็นต้องพิจารณาในรายละเอียดหรือเป็นเรื่องเทคนิคร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะพิจารณาในสภาในรูปของคณะกรรมการเต็มสภา

การพิจารณาในคณะกรรมการพิจารณา การพิจารณาในขั้นนี้ เป็นการพิจารณาในรายละเอียดทั้งหมดของร่างพระราชบัญญัติที่สภามอบหมาย คณะกรรมการจะพิจารณาอย่างละเอียดเป็นรายมาตราต่อมาตรา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในคณะกรรมการมีลักษณะเป็นการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาล กรรมการที่เป็นฝ่ายค้านก็พยายามจะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ร่างกฎหมายเป็นไปตามที่พรรคต้องการ ฝ่ายรัฐบาลก็พยายามป้องกันร่างเดิมของตนเอง ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติม ตัดทอนจึงจะกระทำกันในคณะกรรมการมากที่สุดเช่นเดียวกันกับคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของประเทศไทย

การรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการต่อสภา (Report Stage)

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ก็จะนำร่างพระราชบัญญัติที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงรายงานต่อสภาผู้แทน ในขั้นนี้สมาชิกทั่วๆ ไปที่ไม่ได้มีส่วนในคณะกรรมการจะมีโอกาสจะอภิปรายเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้อีกครั้งหนึ่งในสภา เมื่อสมาชิกคนใดต้องการจะขอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม สภาก็จะให้มีการอภิปรายกัน ผู้ต้องการให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงก็จะให้เหตุผลเจ้าของร่างพระราชบัญญัติก็จะอภิปรายคัดค้านให้เหตุผลว่าไม่ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกับกระบวนการพิจารณาในคณะกรรมการ จากนั้นก็จะให้มีการลงมติ ถ้ามติข้างมากต้องการให้แก้ไขก็มักจะเป็นไปเช่นนั้น

การพิจารณาในวาระที่ 3 (Third Reading)

หลังจากผ่านการรายงานแล้ว สภาก็จะพิจารณาอภิปรายลงมติกันว่าจะให้ผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้นเพื่อเสนอต่อไปยังสภาขุนนางหรือไม่ (ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นเสนอต่อสภาผู้แทนเป็นครั้งแรก) ในขั้นนี้การอภิปรายจะเพียงให้ผ่าน หรือไม่ให้ผ่าน ไม่มีการขอแปรญัตติเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด โดยปกติแล้วร่างพระราชบัญญัติในขั้นนี้มักจะผ่านเสมอ จากนั้นก็จะส่งไปยังสภาขุนนางเพื่อพิจารณาต่อไป

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาขุนนางมีขั้นตอนและมาตรการขั้นพื้นฐานเช่นเดียวกับกระบวนการของสภาผู้แทน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมก็มีได้เช่นเดียวกับการพิจารณาในชั้นกรรมการของสภาผู้แทน

หลังจากสภาขุนนางได้พิจารณาแล้วจะส่งร่างพระราชบัญญัติพร้อมการแก้ไขเพิ่มเติมกลับมายังสภาผู้แทนเพื่อพิจารณาอีกครั้ง ถ้าหากสภาผู้แทนเห็นด้วยกับข้อแก้ไขเพิ่มเติมของสภาขุนนาง ร่างพระราชบัญญัติก็จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ต่อไป ถ้าหากว่าสภาผู้แทนไม่เห็นด้วยกับข้อแก้ไขของสภาขุนนาง ก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับไปให้สภาขุนนางพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ถ้าหากสภาขุนนางยืนยันตามมติเดิม ร่างพระราชบัญญัตินั้นอาจจะ

1) ตกไป หรือ

2) ถ้าหากสภาผู้แทนยืนยันในร่างพระราชบัญญัติตามร่างเดิมนั้นภายในเวลา 1 ปี นับแต่ได้รับร่างพระราชบัญญัติคืนมาจากสภาขุนนาง ร่างพระราชบัญญัตินั้นให้ประกาศใช้ได้

สำหรับการใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์นั้น ในทางทฤษฎีทรงมีพระราชอำนาจที่จะไม่เห็นด้วยและไม่ลงพระปรมาภิไธยแต่ในความเป็นจริงนั้น นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1707 เป็นต้นมา พระมหากษัตริย์ไม่เคยทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเลย

ในการดำเนินกิจกรรมในรัฐสภานั้น ฝ่ายรัฐบาลได้สิทธิพิเศษที่จะขอให้มีการปิดอภิปรายได้ หรือขอให้สภากำหนดเวลาการอภิปราย และให้มีการลงมติกัน วิธีนี้เรียกว่า มาตรการกิลโลติน (Guillotining) นอกจากนั้นฝ่ายรัฐบาลมีสิทธิแก้คำแปรญัตติ (amendment) ที่ไม่เป็นประโยชน์ออกไปได้ วิธีนี้เรียกว่า procede dit du kanqourou

4.2 กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาประเทศสหรัฐอเมริกา¹⁰

กระบวนการนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกา อาจถูกริเริ่มได้ทั้งสองสภา โดยจะเริ่มในสภาใดก่อนก็ได้ ยกเว้นหากเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากร ต้องริเริ่มจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน กระบวนการพิจารณานั้นจะต้องผ่านกระบวนการของทั้งสองสภาอีกด้วย ส่วนร่างกฎหมายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประธานาธิบดีเสียก่อนจึงจะประกาศใช้ได้

(1) การเสนอร่างกฎหมาย การเสนอร่างกฎหมายในสภาผู้แทนฯ นั้นสมาชิกจะนำร่างกฎหมายที่จะเสนอใส่ลงที่ "Hopper" ซึ่งเป็นตะกร้าที่อยู่บนโต๊ะของเสมียนก็เป็นอันเสร็จในขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมาย แต่การเสนอของสภาสูงนั้น สมาชิกสภาสูงจะลุกขึ้นยืนและกล่าวต่อประธานสภาสูง โดยเสนอแนะนำร่างกฎหมาย และกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายนั้นๆ เมื่อประธานสภาสูงรับทราบแล้ว ก็จะขอเสียงจากสภาให้ลงมติเป็นเอกฉันท์

(2) เมื่อการเสนอร่างกฎหมายผ่านพ้นไปแล้ว ก็จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง โดยเลขาธิการสภาคองเกรสจะเป็นผู้กำหนดว่าร่างกฎหมายใดควรเสนอไปให้คณะกรรมการใดพิจารณา หากมีการโต้แย้งระหว่างสมาชิกด้วยกันแล้ว จะให้เหล่าสมาชิกลงมติว่าจะให้ร่างกฎหมายนั้นถูกส่งไปให้คณะกรรมการใดพิจารณา กรรมการแต่ละคนในสภาจะถูกเลือกเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการคณะใดคณะหนึ่ง ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมต่อหน้าที่และความมีอาวุโส โดยจะมีการจัดส่วนจำนวนสมาชิกให้คณะกรรมการต่างๆ ตามสัดส่วนจำนวนสมาชิกของพรรค ในสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด การเลือกตั้งนั้นจะกระทำโดยการออกเสียงของสภานั้นๆ แท้ที่จริงแล้ว เป็นการยืนยันมติที่สมาชิกของพรรคได้ตกลงใจไว้แล้วนั่นเอง

(3) เมื่อร่างกฎหมายเข้าสู่สภาแล้ว การปฏิบัติงานคณะกรรมการจะแบ่งออกเป็นหลักเกณฑ์ ดังนี้

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 62-67.

3.1 ถ้าเป็นร่างกฎหมายธรรมดาที่ไม่มีความสำคัญ มากนัก คณะกรรมการอาจใช้วิธีการพิจารณาเป็นส่วนตัว อันหมายถึงว่าร่างกฎหมายนั้นๆ อาจผ่านไปหรือ ตกไปอย่างรวดเร็ว โดยปราศจากการค้นคว้า อภิปรายในส่วนข้อเท็จจริง จะเพียงแต่ตรวจดูด้านภาษา ความสละสลวย และแก้ไขข้อบกพร่องเล็กๆ น้อยๆ ก่อนที่จะนำไปเสนอต่อคณะกรรมการอีกสภา หนึ่ง เพื่อจะนำเสนอไปสู่ที่ประชุมสภาองเกรส

3.2 ถ้าร่างกฎหมายมีความยุ่งยากซับซ้อน คือเรื่องใหม่ๆ ที่คณะกรรมการ ยังไม่เคยพิจารณามาก่อน หรือเรื่องที่ประชาชนสนใจมาก คณะกรรมการจะจัด “ประชุมลับ” โดย จะเชิญเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเข้ามาให้ชี้แจง

3.3 เมื่อผ่านการประชุมแล้วจะมีการไต่สวน โดยมอบให้แก่อนุกรรมการทำ การซักถามอย่างเปิดเผยให้แก่สาธารณชนได้รับฟังด้วย คณะกรรมการชุดนี้มีสิทธิจะเรียกผู้ใดมา ซักถามได้ นอกจากประธานาธิบดี และประธานศาลสูงสุดเท่านั้น ที่ไม่สามารถเรียกมาซักถามได้

3.4 ในขณะนี้ จะมีการอภิปรายถึงร่างกฎหมายฉบับนั้นๆ และสรุปรายงาน ข้อมูลที่ได้ไต่สวนแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็มีการลงมติว่าจะสนับสนุน หรือคัดค้านร่างกฎหมายนั้นหรือจะให้มีการแปรญัตติกันอีกหรือไม่ ถ้ากรรมการคัดค้านร่างกฎหมายนั้นก็แสดงว่าร่างกฎหมายนั้นตกไป ถ้า หากผ่านไปได้ก็จะเข้าสู่คณะกรรมการฝ่ายระเบียบต่อไป

(4) คณะกรรมการฝ่ายระเบียบ จะเป็นผู้กำหนดวันพิจารณาร่างกฎหมายกำหนด ระยะเวลาในการอภิปราย รวมทั้งกำหนดการแปรญัตติด้วย โดยคณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ กลั่นกรอง และเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างกฎหมายที่จะผ่านจากคณะกรรมการชุดก่อนๆ

คณะกรรมการฝ่ายระเบียบอาจจะเก็บร่างกฎหมาย หรืออาจไม่อนุมัติให้ร่าง กฎหมายเข้าระเบียบได้ กล่าวคือ ไม่ยินยอมให้เสนอต่อที่ประชุมใหญ่พิจารณา แต่อำนาจดังนี้อาจถูก ประธานสภาผู้แทนฯ เรียกบังคับเอาร่างกฎหมายที่ถูกเก็บโดยใช้หลัก 21 วันมาพิจารณาใหม่ได้

(5) เมื่อร่างกฎหมายได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการทั้งหลาย แล้วก็จะถึงขั้น รายงานต่อสภา โดยจะอธิบายข้อความของร่างกฎหมายทุกตอน ข้อเสนอแนะที่ได้จากการประชุม เพื่อ ซักถามอย่างเปิดเผยแก่สาธารณะ อาจพิมพ์เอาได้ด้วยก็ได้ ทั้งอาจจะบรรจุเอาความเห็นที่เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยของสมาชิกไว้ในรายงานก็ได้ ผู้ที่รายงานกฎหมาย และร่างกฎหมายจะเป็นหน้าที่ของ ประธานคณะกรรมการ เมื่อรายงานเสร็จแล้วก็จะเข้าสู่กระบวนการต่างๆ ก่อนที่จะเข้าสู่ที่ประชุม ของสภาสูง เพื่อทำการอภิปรายลงมติกันต่อไป

(6) หน้าทีรฎการเกียวกักร่างกฏหมาย (The Bill is proceeded)

6.1 เมื่อร่างกฏหมายถูกเสนอผ่านสภาสูงแล้ว เสมียนประจำสภา (Legislative Clerk) ก็จะมีสลักหลังรายชื่อสมาชิกสภาสูงผู้เสนอ และรายชื่อคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องต้อจากนั้นเสมียนวารสาร (Journal Clerk) ก็จะจดรายงานย่อๆ เกี่ยวกับร่างกฏหมายนั้นไว้ในสมุดจดรายงาน (Minute book) ลำดับต้อไปนั้นร่างกฏหมายก็จะถูกส่งไปยังสำนักงานเลขาธิการสภา เพื่อให้เสมียนบันทึกการประชุมสภา (Congressional Record Clerk) เป็นผู้ให้เบิกร่างกฏหมายตามความสำคัญ เช่น S.1 แล้วถึงนำไปพิมพ์เป็นรายงานอย่างเป็นทางการในบันทึกการประชุมสภา เสมียนร่างกฏหมาย (Bill Book Clerk) แล้วส่งไปให้โรงพิมพ์รัฐบาลพิมพ์ต้อไป ซึ่งปกติมักจะพิมพ์กันในตอนเย็นของวันที่กฏหมายถูกเสนอต้อสภาเพื่อให้สมาชิกสภาสูงกับสภาผู้แทนฯ ได้ทันในตอนเช้าของวันถัดไป โดยสมาชิกทั้งสองสภาสามารถไปรับได้ที่ห้องเก็บเอกสารของสภา

6.2 เสมียนของคณะกรรมการ จะจัดเรียกลำดับร่างกฏหมายตามความสำคัญ โดยจัดวางระเบียบวาระเอาไว้ (Calendar) ว่าร่างกฏหมายใดจะถูกพิจารณาวันที่เท่าใด และกฏหมายนั้นเมื่อถึงขั้นนี้แล้ว ก็พร้อมที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการเป็นลำดับขั้นต้อไป

(7) การอภิปรายร่างกฏหมาย เป็นการประชุมใหญ่ของสภาสูง เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่ร่างกฏหมายจะถูกส่งไปอีกสภาหนึ่ง ที่ประชุมใหญ่ของแต่ละสภาจะมีการประชุมและอภิปรายร่างกฏหมายนั้นๆ

ในการประชุมใหญ่จะมีเทคนิคต่างๆ ที่สมาชิกแต่ละคนนำไปใช้ เพื่อทำการยับยั้งร่างกฏหมาย ได้แก่

7.1 การอภิปรายในสภาผู้แทนฯ จะแบ่งเป็น 2 ระยะ ระยะแรกจะเป็นการอภิปรายทั่วไปของร่างกฏหมายนั้น ระยะเวลากจะถูกกำหนดไว้แน่นอน ให้ฝ่ายเสนอและฝ่ายค้านผลัดกันอภิปราย ระยะที่สองจะเป็นการอภิปรายที่ละมาตรา เพื่อทำการแก้ไขข้อบกพร่องให้เวลาแก่สมาชิกคนละ 5 นาที

7.2 การอภิปรายในสภาสูง สิทธิการอภิปรายเกือบจะไม่มีข้อบังคับอะไรเป็นพิเศษ การเสนอปิดการอภิปรายแทบจะไม่มี หากจะเสนอให้ปิดการอภิปราย จะต้องใช้เสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกที่มาประชุม เพราะฉะนั้น สิทธิการอภิปรายแบบไม่รู้จบที่เรียกว่า ฟิลิบัสเตอร์ (Filibuster) อันจะทำให้เกิดความล่าช้า สร้างความเบื่อหน่ายให้แก่สมาชิกอื่นๆ ได้ ดังนั้น จึงมีกฏอยู่ 2 ประการที่ใช้ในสภาสูงคือ The Two – Speech Rule ที่ห้ามสมาชิกทำการอภิปรายเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกิน 2 ครั้งภายในวันเดียวกัน อีกกฏหนึ่งคือ The Cloture Rule คือเมื่อมีการอภิปรายไม่รู้จบแล้ว สมาชิกจำนวน

16 คน มีสิทธิยื่นข้อเสนอต่อประธานสภา เพื่อทำการอภิปรายได้ หากข้อเสนอผ่านมติของสภา โดยเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกที่เข้าประชุมสมาชิกสภาผู้ทำการอภิปรายจะใช้เวลาอภิปรายคนละไม่เกิน 1 ชั่วโมง เท่านั้น

(8) เมื่อร่างกฎหมายผ่านสภาแรกแล้ว จะส่งต่อไปยังสภาที่สอง ด้วยกรรมวิธีเช่นเดียวกัน ถ้าคณะกรรมการสภาแรก และสภาที่สองมีความเห็นไม่ตรงกัน ร่างกฎหมายนั้นจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการฝ่ายประชุม (The conference Committee) ซึ่งจะทำให้การไกล่เกลี่ย ประนีประนอมความคิดเห็นของทั้ง 2 ฝ่าย มติของคณะกรรมการฝ่ายประชุมจะมีผลให้ความเห็นของคณะกรรมการฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดตกไปก็ได้ และคณะกรรมการนี้จะแต่งตั้งข้อความใดๆ ไม่ได้ นอกจากเรื่องเล็กๆ น้อยๆ เท่านั้น

(9) เมื่อผ่านทั้งสองสภาแล้ว ร่างกฎหมายจะต้องได้รับการลงนามโดยประธานสภาสูง และประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วจึงจะให้ประธานาธิบดีลงนาม เพื่อให้ร่างกฎหมายเป็นรัฐบัญญัติ ประกาศใช้บังคับต่อไป

จากการศึกษากระบวนการตรากฎหมายของประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา พบว่า แม้ว่าทั้งสองประเทศจะมีโครงสร้างด้านการเมืองการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน ที่แตกต่างกัน แต่โครงสร้างหลัก (Structure) ของกระบวนการตรากฎหมายของทั้งสองประเทศนั้นมีลักษณะเป็นอย่างเดียวกัน กล่าวคือ ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) และสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา กฎหมายใดที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา และผ่านกระบวนการตามแบบพิธีตลอดจนมีการประกาศใช้แล้วจึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย โดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะมีองค์กรที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือหรือสนับสนุนในการจัดทำหรือพิจารณาร่างกฎหมายเป็นของตนเอง นอกจากนี้ ทั้งสองประเทศยังมีลักษณะร่วมกัน (Common characteristics) อีกหลายประการ เช่น

- มีระบบการศึกษาที่เข้มแข็ง
- ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้และเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างดี โดยเฉพาะการที่เสียงข้างมากเคารพใน “ความเห็น” ของเสียงข้างน้อย ขณะที่เสียงข้างน้อยยอมรับใน “มติ” ของเสียงข้างมาก
- ประชาชนสามารถเข้าถึงกฎหมายได้ง่ายและรู้จักปกป้องสิทธิของตนเอง และมีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย
- การมีระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและใช้นโยบายพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือหาเสียงมากกว่าการหาเสียงโดยยึดอัตลักษณ์ของผู้สมัครเป็นรายบุคคล ซึ่งทำให้

สมาชิกรัฐสภาสามารถใช้เวลาทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยแทนที่จะต้องลงพื้นที่หาเสียงหรือรักษาคะแนนเสียงตลอดเวลา

- ระบบการบริหารราชการแผ่นดินมีความโปร่งใส มีการให้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ผ่านสื่อแขนงต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ทำให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้โดยสะดวกและไม่เสียค่าใช้จ่าย ข้าราชการและหน่วยงานของรัฐตระหนักถึงความสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholders) ก่อนลงมือดำเนินการต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้อง เป็นต้น

ลักษณะร่วมเหล่านี้เองจึงเป็นปัจจัย (Factors) ที่เกื้อหนุนให้กระบวนการตรากฎหมายของทั้งสองประเทศมีประสิทธิภาพจนเป็นที่ยอมรับและแพร่หลายไปทั่วโลก ซึ่งเมื่อพิจารณาขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติของทั้งสองประเทศ แม้ประชาชนจะไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายได้โดยตรง และไม่มีอำนาจพิจารณากฎหมาย แต่ก็ยังได้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรากฎหมายด้วย (Public Consultation) อาทิ การประกาศเชิญชวนให้ประชาชนเสนอความคิดเห็นสำหรับการพิจารณาร่างกฎหมายบางเรื่อง รวมถึงให้ประชาชนเข้าชี้แจงในขั้นตอนของรัฐสภาตามที่เห็นสมควรด้วย โดยขั้นตอนดังกล่าวมิได้เป็นขั้นตอนบังคับหากแต่เป็นดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐสภาที่พิจารณาตามความเหมาะสม

การรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวนอกจากจะเป็นส่วนหนึ่งของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายแล้ว ยังจะมีผลทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายนั้นมีความรอบคอบและมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนยิ่งขึ้นด้วย และกรณีที่เรื่งดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นบทบังคับตายตัวก็มีแง่ดีในเรื่องของความยืดหยุ่นและคล่องตัวของกระบวนการร่างกฎหมาย เพราะหากเป็นการบังคับอาจเป็นสิ่งที่เกินความจำเป็นและเสียเวลาสำหรับในบางกรณี แต่ถ้าไม่มีเลยก็ไม่เหมาะสม จึงควรมานำมาตรการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาใช้ในการตรากฎหมายของประเทศไทยเช่นกันเพื่อให้การยกยกร่างหรือตรวจพิจารณาร่างกฎหมายสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนมากที่สุด

4.3 กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาประเทศเยอรมัน

ระบบการเมืองการปกครอง และเศรษฐกิจของเยอรมนี เป็นระบบที่มีเอกลักษณ์โดดเด่นไม่แพ้หลายๆ ประเทศทั่วโลก ความมั่นคงทั้งทางด้านการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม เป็นเหตุผลสำคัญที่ก่อให้เกิดมาตรฐานชีวิตประชากรที่ดี ชาวเยอรมันถือเป็นชนชาติหนึ่งในอันดับต้นๆ ของโลก ที่มีสำนึกความรับผิดชอบต่อสังคมอย่างแท้จริง ความสำเร็จในการสร้างพลเมืองเฉกเช่นนี้จะเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ควรนำมาศึกษาสำหรับสังคมไทย เพื่อการพัฒนาการที่ยั่งยืนทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

ระบอบประชาธิปไตยในเยอรมนีนั้นสามารถถือได้ว่าเป็นแบบอย่างความเป็นประชาธิปไตยที่ดี โดยสามารถสังเกตได้จากพฤติกรรมของพลเมืองที่พร้อมจะรับฟัง และนำเสนอความคิดของตนเองในที่ประชุม หรือเวทีในทุกๆ ระดับอย่างเห็นได้ชัดเจน ชาวเยอรมันตระหนักถึงบทบาท และหน้าที่ความเป็นพลเมืองสูง การได้มาซึ่งวัฒนธรรมประชาธิปไตยในสังคมเยอรมันนั้น สืบเนื่องมาจากการพัฒนาการด้านประชาธิปไตยที่มีมาอย่างยาวนานนับหลายร้อยปี แต่หากจะกล่าวถึงจุดสำคัญอีกจุดหนึ่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมานั้น การให้การศึกษาทางด้านรัฐศาสตร์แก่พลเมือง (Politische Bildung) ถือได้ว่าเป็นจุดเด่นของเยอรมันที่สามารถทำให้การพัฒนาการทางด้านการประชาธิปไตยมีประสิทธิภาพเป็นอย่างยิ่ง

การให้การศึกษาทางด้านรัฐศาสตร์แก่พลเมือง คือการให้ความรู้แก่ประชาชนทุกระดับ โดยไม่กำหนด วัย เพศ และสถานะ โดยผ่านกิจกรรมต่างๆ ที่จะสามารถเข้าถึงประชาชนทุกชนชั้นในทุกพื้นที่ได้ กิจกรรมดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ โดยการวางแผน การจัดการต่าง ๆ ให้ได้มาซึ่งผลสำเร็จทางมาตรการทางการศึกษา เพื่อยังผลให้ทั้งวัยเด็ก และผู้ใหญ่ทุกๆ คนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางด้านการเมืองและสังคมอย่างต่อเนื่อง สิ่งที่สำคัญที่สุดสำหรับการให้การศึกษาทางด้านรัฐศาสตร์แก่พลเมืองในเยอรมนีคือ การสนับสนุนให้พลเมืองมีความเชื่อ มีความศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย การสร้างแรงจูงใจและความสามารถแก่พลเมือง ให้พลเมืองเหล่านั้นสามารถสร้างระบบความคิดเป็นของตัวเอง และมีความสามารถวิพากษ์วิจารณ์เหตุการณ์ต่างๆ ได้อย่างมีเหตุและผล และรวมไปถึงการสร้างให้พลเมืองมีพฤติกรรมร่วมทางการเมืองและสังคมอย่างจริงจัง ซึ่งนโยบายดังกล่าวทำให้ชาติเยอรมนีประสบความสำเร็จ สามารถสร้างให้สถาบันทางด้านการเมืองมีความมั่นคงสูง

ปัจจุบันรูปแบบโครงสร้างการปกครองของเยอรมนีเป็นแบบพหุนิยม (Föderalismus) คือการแบ่งทั้งอำนาจและหน้าที่กันระหว่างสหพันธ์ (Bund) และมลรัฐ (Länder) ซึ่งมีด้วยกันรวม 16 มลรัฐ แต่ละมลรัฐมีความเป็นเอกภาพอยู่มากพอสมควร ฉะนั้นทุกๆ มลรัฐจึงมีรัฐธรรมนูญ และสภาของตนเอง ที่มีหน้าที่รับผิดชอบกิจการภายในรัฐนั้น ยกตัวอย่างเช่นงานด้านการศึกษา เป็นต้น นอกจากนั้นรัฐบาลของแต่ละมลรัฐ ก็มีหน้าที่ดูแลให้การสนับสนุน การเมืองระดับท้องถิ่น (Kommunen) ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ของตัวเองโดยตรง จึงทำให้การเมืองระดับมลรัฐและการเมืองระดับท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ และมีกิจกรรมต่างๆ ร่วมกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งการเมืองระดับท้องถิ่นนี้เอง เป็นตัวสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยอย่างแท้จริงและจับต้องได้ ส่วนการปกครองระดับรัฐบาลกลาง มีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมนโยบายในด้านสำคัญ ๆ เท่านั้น เช่น นโยบายการต่างประเทศ หรือการกลาโหม เป็นต้น แต่ถึงอย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญทั้งในระดับสหพันธ์หรือระดับมลรัฐ ก็ยังคงให้ความสำคัญกับการแบ่งอำนาจที่มีอยู่ทั้งหมด 3 ฝ่ายด้วยกันคือ อำนาจบริหาร (Exekutive) อำนาจตุลาการ (Judikative) และอำนาจนิติบัญญัติ (Legislative) เพื่อให้เกิดความสมดุล และสร้างการคานอำนาจในระบอบประชาธิปไตย

4.3.1 ระบบรัฐสภาเยอรมัน

รัฐสภาเยอรมันประกอบด้วยสภาล่าง หรือสภาบุนเดสตาท (Bundestag) และสภาสูง หรือสภาบุนเดสรัต (Bundesrat) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของมลรัฐทั้ง 16 รัฐ มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี และมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาบุนเดสตาทมีอำนาจในการออกกฎหมาย เลือกนายกรัฐมนตรี อนุมัติงบประมาณ และตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับระบบรัฐสภาอังกฤษและรัฐสภาไทย สมาชิกสภาบุนเดสตาทมาจากพรรคการเมืองที่แตกต่างกันหลาย ทั้งหมดได้รับเลือกมาจากระบบการเลือกตั้งผู้แทนแบบสัดส่วนผสม คือ ระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และระบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอรายชื่อ ซึ่งปกติแล้วผู้สมัครจะได้รับการเสนอชื่อจากพรรคการเมือง และผู้สมัครอิสระก็สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้เช่นเดียวกัน

4.3.2 ขั้นตอนการแก้กฎหมายของรัฐสภาเยอรมัน

โดยปกติร่างกฎหมายจะได้รับการเสนอจากแผนงานที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ จากหน่วยงานของรัฐ หรือกระทรวงที่เกี่ยวข้อง คือ เสนอโดยรัฐบาลสหพันธ์ สมาชิกสภาขุนเดสดัก และสมาชิกสภาขุนเดสรัต¹¹ จากนั้นจึงส่งร่างกฎหมายของรัฐบาลสหพันธ์ให้สภาขุนเดสรัตเพื่อพิจารณาเบื้องต้นก่อน สภาขุนเดสรัตมีสิทธิที่จะแสดงความเห็นของสภาที่มีต่อร่างกฎหมายภายในสามสัปดาห์¹² แต่ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภาขุนเดสรัตให้เสนอต่อสภาขุนเดสดัก โดยรัฐบาลสหพันธ์เป็นผู้เสนอให้ ในการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวรัฐบาลสหพันธ์ต้องเสนอความเห็นของรัฐบาลต่อสภาด้วย¹³ จากนั้นจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาครั้งแรกในสภาขุนเดสดัก ในขั้นแรกนี้จะมีการแจ้งกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายให้ประชาชนรับทราบ หลังจากนั้นจะเข้าสู่กระบวนการประชุมเพื่อรับฟังความเห็นเพื่อตรวจพิจารณาโดยละเอียดจากกลุ่มต่างๆ ในรัฐสภา และปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากนั้นจะเป็นการพิจารณาครั้งที่สองและครั้งที่สามในสภาขุนเดสดัก มีการตั้งกระทู้ถามในประเด็นต่างๆ โดยกลุ่มต่างๆ ในสภาผู้แทนราษฎร และจะมีการประชาสัมพันธ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอีกครั้ง ก่อนลงมติเห็นชอบหรือไม่เป็นชอบในวาระที่สามเพื่อให้ประธานาธิบดีลงนามประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

4.4 ระบบรัฐสภาในกลุ่มประเทศเกิดใหม่ กลุ่มประเทศขนาดเล็ก และละตินอเมริกา¹⁴

บรรดากลุ่มประเทศที่มีขนาดเล็ก อาทิ Saint Kitts and Nevis, Saint Vincent and The Grenadines ,Tonga , Tuvalu , Vanuatu , Kiribati, Western Samoa, São Tomé e Príncipe, Seychelles, San Marino, Suriname, Luxembourg, Liechtenstein ปกครองในระบบ Unicameralism หรือระบบรัฐสภาเดี่ยว คือมีสภาเดียว ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่าง กลุ่มประเทศเหล่านี้เป็นประเทศที่มีขนาดจำนวนประชากรน้อยกว่า 1 ล้านคน (สำรวจเมื่อปี

¹¹ รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 76 (1)

¹² รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 76 (2)

¹³ รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 76 (3)

¹⁴ สมัคร ชาวภาณันท์ และคณะ, ระบบรัฐสภาและกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย [ออนไลน์] 25 ธันวาคม 2552. แหล่งที่มา <http://www.kpi.ac.th/wiki/>

1996) กลุ่มประเทศเหล่านี้นอกจากจะมีจำนวนประชากรที่น้อยแล้ว ขนาดของพื้นที่ก็มีขนาดเล็ก และมักตั้งอยู่โดดเดี่ยว (มีสภาพเป็นเกาะ) ได้แก่ กลุ่มประเทศที่มีขนาดเล็ก มักนิยมการปกครองในรูปแบบสภาเดี่ยว (Unicameralism) มากกว่าระบบสภาคู่ (Bicameralism) การมีเพียงสมาชิกสภาผู้แทนฯแต่เพียงอย่างเดียวจึงเพียงพอต่อการเป็นผู้แทนฯ ด้วยเหตุผลดังกล่าวในจำนวนประเทศเล็กทั้งหมด 15 ประเทศ ส่วนใหญ่จึงมีระบบรัฐสภาเดี่ยว (Unicameralism) ยกเว้น Saint Lucia และ Swaziland ที่มีระบบรัฐสภาคู่ (Bicameralism) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

สำหรับกลุ่มประเทศเกิดใหม่คือกลุ่มประเทศที่ได้รับเอกราชภายหลังปี ค.ศ. 1990 ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นประเทศที่เคยรวมตัวกันเป็นสหภาพโซเวียต และเมื่อโซเวียตล่มสลายก็ได้เกิดการแยกตัวเป็นประเทศใหม่ แม้ว่าหลายประเทศในกลุ่มดังกล่าวจะเป็นดินแดนเก่าแก่และชนชาติดั้งเดิม อาทิเช่น Azerbaijan, Kazakhstan, Croatia แต่เนื่องจากกลุ่มประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากระบบเดิมมาสู่ระบอบประชาธิปไตยในเวลาไม่นานนัก และสันนิษฐานกันว่าที่สรุปว่าระบบการปกครองประสบความสำเร็จและเป็นปัจจัยที่สำคัญในการนำพาประเทศไปสู่ความสำเร็จ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่เลือกที่จะใช้ระบบรัฐสภาเดี่ยว (Unicameralism) ถึง 75 % (18 ประเทศ) เป็นระบบรัฐสภาคู่ 25 % (6 ประเทศ) จากจำนวนประเทศเกิดใหม่ทั้งหมด 24 ประเทศ

สำหรับกลุ่มประเทศในอเมริกากลาง อเมริกาใต้ และแอฟริกา ประเทศที่อยู่ในกลุ่มนี้คือประเทศที่อยู่ในแถบละตินอเมริกา อเมริกาใต้ และแอฟริกา เหตุที่จัดประเทศเหล่านี้เข้าอยู่ในกลุ่มเดียวกันก็โดยที่คำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลักเพื่อประโยชน์ในการศึกษาเป็นตัวอย่างของประเทศไทย จากจำนวนทั้งหมด 56 ประเทศ จะพบว่าเป็นระบบรัฐสภาเดี่ยว (Unicameralism) ถึง 35 ประเทศ เป็นระบบรัฐสภาคู่ (Bicameralism) 21 ประเทศ

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่า กลุ่มประเทศเกิดใหม่ ประเทศที่มีขนาดเล็กและประเทศในกลุ่มละตินอเมริกาส่วนใหญ่มีรูปแบบสภาเดี่ยวในระบบกึ่งประธานาธิบดี เนื่องจากเป็นการง่ายต่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะฝ่ายบริหารสามารถผลักดันให้รัฐสภาสามารถตรากฎหมายใช้บังคับได้อย่างรวดเร็ว กล่าวคือ ในระบบสภาเดียวนั้น ฝ่ายบริหารมีบทบาทและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับฝ่ายนิติบัญญัติได้ดีกว่าระบบสภาคู่ อันจะทำให้กระบวนการออกกฎหมายสามารถเดินหน้าไปตามทิศทางและแนวนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง

เมื่อกล่าวถึงระบอบประธานาธิบดีอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกาเองนั้นก็มิใช่จะมีความสมบูรณ์หรือเหมาะสมกับทุกประเทศเพราะมีทั้งข้อดีและข้อเสียในตัวของมันเอง ข้อดีก็คือประธานาธิบดีไม่ต้องถูกรัฐสภาตรวจสอบหรือถูกเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่ข้อเสียก็คือหากประเทศ

ใดที่ใช้ระบบนี้ระบบพรรคการเมืองไม่เข้มแข็งก็จะเกิดความไม่ราบรื่นในการบริหารประเทศตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกกฎหมาย เป็นต้น¹⁵

ระบอบกึ่งประธานาธิบดี (semi-presidential system) หรือเรียก อีกอย่างหนึ่งว่า ระบอบกึ่งรัฐสภา (semi-parliamentary system) แท้จริงแล้วก็คือระบอบประธานาธิบดี นั่นเอง แต่ได้ถูกปรับปรุงหรือแก้ไขหลักการใหม่เพื่อเหมาะสมกับแต่ละประเทศ ซึ่งประเทศแรกที่น่าระบอบกึ่งประธานาธิบดีมาใช้ก็คือประเทศฝรั่งเศส และตามมาด้วยประเทศที่เกิดใหม่ทั้งหลายที่เคยเป็นอดีตสหภาพโซเวียตภายหลังจากการล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์นั่นเอง

ระบอบกึ่งประธานาธิบดีนี้พัฒนามาจากประเทศฝรั่งเศสในช่วงที่มี ความวุ่นวายทางการเมือง ไม่ว่าใครจะขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีก็จะเกิดข้อขัดแย้งอยู่เสมอ ทำให้ การบริหารบ้านเมืองหยุดชะงัก ดังนั้น นักรัฐศาสตร์และนักกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสจึงได้คิดรูปแบบการปกครองใหม่ที่นำเอาระบอบประธานาธิบดีและระบอบรัฐสภาคมารวมผสมกัน โดยให้ประธานาธิบดียังมีอำนาจมาก แต่ก็เปิดโอกาสให้รัฐสภาควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้ด้วย

หลักการสำคัญของระบอบกึ่งประธานาธิบดี¹⁶

1) ประธานาธิบดียังคงมีอำนาจสูงสุด เพราะได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล ประธานาธิบดีในระบอบนี้แตกต่างจากระบอบประธานาธิบดีคือประธานาธิบดีจะแบ่งสรรอำนาจในการบริหารให้แก่ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลบางส่วน กล่าวให้เข้าใจง่าย ๆ ก็คือประธานาธิบดีมีอำนาจในการเมือง ส่วนนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหารจัดการ แต่อำนาจในการอนุมัติ ตัดสินใจ และการลงนามในกฎหมายยังคงอยู่ที่ประธานาธิบดี ซึ่งแตกต่างจากประธานาธิบดีในระบอบประธานาธิบดีที่จะกุมอำนาจบริหารไว้หมดและจะไม่มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในระบอบนี้ และในทำนองกลับกันตัวประธานาธิบดีในระบอบรัฐสภาก็เป็นเพียงประมุขแต่ไม่มีอำนาจในการบริหาร โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารแทน

¹⁵ ชำนาญ จันทร์เรือง, ระบอบกึ่งประธานาธิบดี [ออนไลน์], 1 มีนาคม 2552. แหล่งที่มา

<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1344>

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

2) อำนาจของรัฐสภาในระบบนี้อยู่กึ่งกลางระหว่างระบอบรัฐสภาและระบอบประธานาธิบดี คือ รัฐสภามีอำนาจมาก รัฐสภาในระบบประธานาธิบดี แต่ก็ยังมีอำนาจน้อยกว่าระบอบรัฐสภา เพราะรัฐสภามีอำนาจในการควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีได้ สามารถตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งในระบบประธานาธิบดีไม่สามารถทำอย่างนี้ได้

3) นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อทั้งประธานาธิบดีและรัฐสภา เนื่องจากนายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดี แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาด้วย ฉะนั้น นายกรัฐมนตรีจึงมีภาระที่ต้องขึ้นอยู่กับทั้งประธานาธิบดีและรัฐสภา เพราะทั้งประธานาธิบดีและรัฐสภาสามารถปลดนายกรัฐมนตรีออกได้ นอกจากนั้นนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีอาจเข้าร่วมการประชุมรัฐสภาได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงจากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีในระบบกึ่งประธานาธิบดีนี้ค่อนข้างปฏิบัติงานด้วยความยากลำบากกว่าคณะรัฐมนตรีในระบบประธานาธิบดีแท้ๆ หรือคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา เพราะต้องรับผิดชอบต่อทั้งประธานาธิบดีและรัฐสภา และยิ่งหากประเทศใดที่มีพรรคการเมืองจำนวนมากแล้ว รัฐสภาก็อาจจะไม่มีเสถียรภาพ หรือหากประธานาธิบดีไม่มีบารมีก็อาจจะควบคุมคณะรัฐมนตรีหรือประสานงานกับรัฐสภาไม่ได้ ความวุ่นวายก็ตามมา

อย่างไรก็ตามระบบกึ่งประธานาธิบดีนี้ใช้ว่าจะไม่มีข้อดีเสียทีเดียว ไม่เช่นนั้นประเทศที่เกิดใหม่ทั้งหลายคงไม่นำระบบกึ่งประธานาธิบดีนี้ไปใช้กันเป็นจำนวนมาก ข้อดี ที่เห็นได้ชัดก็คือ การที่ประธานาธิบดีมีอำนาจเด็ดขาดและมีอิสระในการทำงาน ซึ่งเหมาะสมกับประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศเกิดใหม่ทั้งหลาย เพราะสภาพบ้านเมืองของประเทศฝรั่งเศสในขณะนั้นและประเทศเกิดใหม่ทั้งหลายหาผู้ที่มีบารมีหรือมีอิทธิพลทางการเมืองได้ยาก หากใช้ระบบรัฐสภาก็จะทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพในการบริหารประเทศเพราะมีพรรคเล็กพรรคน้อยจำนวนมาก การที่ประธานาธิบดีมีอำนาจเด็ดขาดจึงทำให้รัฐบาลมีอายุยืนยาวขึ้น สามารถปฏิบัติภารกิจได้เต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภารกิจด้านการทหาร

ข้อดีอีกประการหนึ่งที่เป็นลักษณะพิเศษของระบบนี้ก็คือการแยกอำนาจทางการเมืองและอำนาจบริหาร ทำให้ประธานาธิบดีไม่ต้องทำงานบริหารแบบงานประจำ เช่น การ ลงนามลงชื่อในงานประจำทั้งหลาย การแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ ประธานาธิบดีในระบบนี้ได้ใช้เวลาในการปฏิบัติงานด้านการเมืองอย่างเต็มที่ เช่น การเสนอนโยบาย วิเคราะห์และวางแผนทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ

กล่าวโดยทั่วไปแล้วไม่ว่าจะเป็นระบอบประธานาธิบดี ระบอบรัฐสภาหรือระบอบกึ่งประธานาธิบดีต่างก็มีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันไป ประเทศไทยจะใช้การปกครองในระบอบใดย่อมขึ้นอยู่กับพัฒนาการทางการเมืองของประเทศไทยนั้นๆ และขึ้นอยู่กับแนวคิดของประชาชนในชาติว่าจริงๆ แล้วเขาต้องการการปกครองในระบอบไหน

เราต้องไม่ลืมว่าไม่ว่าจะเป็นการปกครองในระบอบใดในการปกครองแบบประชาธิปไตยนี้ จะขาดเสียซึ่งหลักการของประชาธิปไตยไปไม่ได้ หลักการที่ว่านั้นก็คือการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หลักของของความเสมอภาคในการแสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าอยู่ส่วนไหนของประเทศ หลักของการยอมรับในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ไม่ว่าจะเกิดมาในตระกูลใดหรือชนเผ่าใดว่ามีความเป็นมนุษย์มีเลือดมีเนื้อและล้วนแล้วแต่ต้องการสิทธิเสรีภาพในการพูดและการเขียนตราบดที่ไม่ไปละเมิดสิทธิผู้อื่น