

ประชาพิจารณ์ ประชามติ ในฐานะเป็นความชอบธรรมทางการเมือง Public Hearing and Referendum as Political Legitimacy

ทัศนะ คล่องวิจักขณ์

Thasana Klongwajak

วิทยาลัยสงฆ์บุรีรัมย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Buriram Buddhist College, Mahachulalongkornrajavidyalaya University

E-mail: thasanaklongwajak@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวคิดเรื่องการจัดทำประชาพิจารณ์ 2) ศึกษาแนวคิดว่าด้วยการออกเสียงประชามติ 3) ศึกษาแนวคิดเรื่องความชอบธรรมทางการเมือง และ 4) วิเคราะห์การจัดทำประชาพิจารณ์ การออกเสียงประชามติ กับความชอบธรรมทางการเมืองว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร โดยใช้กรณีการจัดทำประชาพิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเมื่อปี พ.ศ. 2540 การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ตามลำดับ ผลการศึกษาพบว่าแนวคิดเรื่องประชาพิจารณ์ ประชามติ และความชอบธรรมทางการเมือง มีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือแนวคิดเรื่องประชาพิจารณ์มียุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่สร้างความชอบธรรมทางการเมือง ในขณะที่แนวคิดว่าการออกเสียงประชามติเป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยทางตรงที่ให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจสำคัญ ๆ ของชาติโดยใช้หลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก ความชอบธรรมทางการเมืองในกรณีของการจัดทำประชาพิจารณ์เกิดจากการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางจนสมาชิกสภาได้ลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงที่ท่วมท้น แม้ว่าร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะไม่มีการออกเสียงประชามติก็ตาม ส่วนร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 แม้จะมีความชอบธรรมทางการเมืองเนื่องจากได้รับความเห็นชอบเกินกึ่งหนึ่งตามหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากด้วยการออกเสียงประชามติ แต่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับกลับถูกวิจารณ์จากหลายฝ่ายว่าไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นที่กว้างขวางพอก่อนการออกเสียงประชามติ จึงทำให้รัฐธรรมนูญมีปัญหาเรื่องความชอบธรรมทางการเมืองในเวลาต่อมา

คำสำคัญ: ประชาพิจารณ์, ประชามติ, ความชอบธรรมทางการเมือง

ได้รับบทความ: 13 กุมภาพันธ์ 2566 แก้ไขบทความ: 17 มีนาคม 2566; ตอรับตีพิมพ์: 21 มีนาคม 2566

Received: February 13, 2023; Revised: March 17, 2023; Accepted: March 21, 2023

Abstract

The purposes of this article were: 1) to study the concept of public hearing, 2) to study the concept of referendum, 3) to study the concept of political legitimacy, and 4) to analyze how they are related to each other. This study used cases of constitution drafting in 1997 and constitution drafting in 2007, 2017 for analysis base on four concepts. The study found that the concepts of public hearing, referendum and political legitimacy are related. That is to say, the concept of public hearing has strategies and tactics to support political legitimacy, while the concept of referendum is a form of direct democracy in which the people have the power to decide on major national issues by using the principle of majority rule. Political legitimacy in the case of public hearing arise from the fact that the Constituent Assembly has allowed both side of people who agree or disagree to express their opinions so widely. This made members of the parliament voted in favor with overwhelming votes although the constitution drafting in 1997 does not have a referendum. As for the draft constitution of the Kingdom of Thailand 2007 and 2017, despite political legitimacy due to being approved by more than half according to the principle of majority rule through a referendum. However, both constitutions were reversed, criticized by many parties for not allowing the people to participate in expressing their opinion widely. As the result, the constitution had problems with political legitimacy later on.

Keywords: Public Hearing, Referendum, Political Legitimacy

1. บทนำ

ประเทศไทยเคยเปิดโอกาสให้พลเมืองได้ลงคะแนนตัดสินใจปัญหาสำคัญของชาติในรูปแบบประชานิยามหนึ่งครั้งคือ ประชาพิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ... (ต่อมาหมายถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) และการออกเสียงประชามติสองครั้งคือ การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 (ต่อมาหมายถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550) และ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ...เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 (ต่อมาหมายถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560) ตามลำดับ ซึ่งต่อไปใน

บทความนี้ผู้เขียนจะใช้คำว่า ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 ตามลำดับ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลัก 4 ประการดังนี้ 1) เพื่อศึกษาแนวคิดเรื่องประชาพิจารณ์ 2) เพื่อศึกษาแนวคิดว่าด้วยการออกเสียงประชามติ 3) เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเรื่องความชอบธรรมทางการเมือง และ 4) เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบประชาพิจารณ์และการออกเสียงประชามติกับความชอบธรรมทางการเมือง โดยใช้กรณีตัวอย่างประชาพิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กล่าวคือ ประชาพิจารณ์มียุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่สร้างความชอบธรรมทางการเมืองเนื่องจากเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยได้ถกเถียงกันก่อนที่รัฐหรือผู้มีอำนาจจะตัดสินใจซึ่งถือเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างหนึ่งแม้ผลการจัดทำประชาพิจารณ์จะยังไม่ใช้อยู่ดี ในขณะที่การออกเสียงประชามติเป็นรูปแบบประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ลงคะแนนตัดสินใจปัญหาสำคัญของชาติ โดยหลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก (majority rule) ผลของการออกเสียงประชามติถือเป็นอันยุติ แต่การออกเสียงประชามติในบางครั้งอาจนำมาสู่ความขัดแย้งหรือการไม่ยอมรับในเวลาต่อมา เนื่องจากก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ทำความเข้าใจ หรือมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยในประเด็นที่จะมีการออกเสียงประชามติอย่างกว้างขวางและมากพอ ผลที่ตามมาคือประชาชนอาจแสดงออกถึงการไม่ยอมรับผลการออกเสียงประชามติ นั่นเท่ากับว่าเรื่องหรือประเด็นที่แม้จะผ่านการออกเสียงประชามติแล้วก็อาจจะขาดความชอบธรรมทางการเมืองก็เป็นได้ ในขณะที่ความชอบธรรมทางการเมืองเป็นแนวคิดหรือทฤษฎีหนึ่งทางรัฐศาสตร์ที่ผู้เขียนได้นำมาอธิบายและวิเคราะห์ให้เห็นว่าทั้งประชาพิจารณ์และการออกเสียงประชามติมีความสัมพันธ์กับความชอบธรรมทางการเมืองอย่างไร

2. ประชาพิจารณ์

คำว่า “ประชาพิจารณ์” มักถูกนำไปใช้อย่างหลากหลาย ใช้กันโดยไม่จำกัดความ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจในนิยามความหมาย ของคำและวลีที่เกี่ยวข้องดังนี้

น. การฟังความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ (อ. public hearing) แม้คำของ “ประชาพิจารณ์” คือประชา (พจนานุกรม ฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, 2554)

ประชาพิจารณ์ (public hearing) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้ในย่อหน้าแรกวรรคสอง เพื่อชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีระเบียบดังกล่าวว่า “เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย

สำหรับเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน” public hearing เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกาซึ่งมีการแปลคำศัพท์นี้เป็นภาษาไทยที่แตกต่างกันอยู่ เช่น “ไต่สวนสาธารณะ” บ้าง “ประชาพิจารณ์” บ้าง (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2540: 14-15) คำว่า “hearing” นั้นโดยทั่วไปในทางกฎหมาย หมายถึง การนั่งพิจารณาคดีซึ่งใช้ในกระบวนการพิจารณาของศาลหรือองค์กรในระดับที่คล้ายคลึงกัน จากนั้นก็ได้มีการนำคำศัพท์นี้ไปใช้กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนออกกฎ คำสั่งหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในปัญหาสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่าง ๆ อันเป็นกระบวนการที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา

การไต่สวนสาธารณะ (public hearing) ความหมายในทางวิชาการ เป็นมาตรการที่กำหนดให้มีขึ้นเพื่อควบคุมให้การปฏิบัติราชการของรัฐส่วนที่เรียกว่า การกระทำทางปกครอง ซึ่งกระทบถึงส่วนได้เสียอีกหลากหลายของผู้คนในสังคม ให้เป็นไปโดยโปร่งใส เปิดรับข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียโดยกว้างขวางเท่านั้น ทั้งนี้โดยหลักการของมาตรการไต่สวนสาธารณะ (แก้วสรร อติโพธิ, 2536: บทนำ)

Jean Mater ได้กล่าวว่าในการจะกำหนดรายการจัดทำประชาพิจารณ์ของรัฐ เพื่อให้บรรลุความสำเร็จนั้น อย่างน้อยจะต้องมีวัตถุประสงค์หนึ่งข้อหรือมากกว่าใน 10 ประการต่อไปนี้ (Mater, 1984: 105-109) 1) เพื่อให้ง่ายต่อการบังคับใช้กฎหมาย (to comply with the law) หมายถึงการออกกฎระเบียบ หรือแผนงานต่าง ๆ ในขั้นตอนของการปฏิบัติจริง อาจจะก่อให้เกิดปัญหา เช่น การยอมรับของประชาชนต่อการเปลี่ยนแปลงในการใช้ที่ดิน การกำหนดโซน หรือการใช้ประโยชน์ในทรัพยากร เป็นต้น 2) เพื่อให้ได้ข้อมูลจากพลเมือง (to obtain information from or about citizens) เจ้าหน้าที่ของรัฐนำประชาพิจารณ์มาใช้ก็เพื่อฟังความเห็นของพลเมือง ในประเด็น เป้าหมาย ทางเลือกในนโยบาย และการปฏิบัติ 3) เพื่อให้ข้อมูลต่อพลเมือง (to give information to citizens) ในการจัดทำประชาพิจารณ์ บางครั้งมีเป้าหมายเพื่อแจ้งให้พลเมืองทราบถึงแผนงานและโครงการ 4) เพื่อปรับปรุงแผนงานและการตัดสินใจ (to improve public decision or programs) ในบางครั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องการที่จะปรับแผนหรือการตัดสินใจเชิงสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแผนงานที่ยากและไม่เป็นที่น่าสนใจ กระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์จึงถูกนำมาใช้ 5) เพื่อเพิ่มความยอมรับต่อแผนงานและการตัดสินใจเชิงสาธารณะ (to enhance acceptance of public decisions on programs) 6) เพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบการใช้อำนาจทางการเมืองและการจัดสรรทรัพยากร (to alter political power patterns and resource allocations) กรณีนี้หมายถึงในบางครั้งการใช้ประชาพิจารณ์ ก็เพื่อเป้าหมายในเชิงการเมือง (political process) 7) เพื่อตอบสนองต่อภารกิจของพลเมือง (to respond to citizen concerns) กรณีนี้เป็นการมองสังคมในเชิงกลไก ประชาพิจารณ์ช่วยในการเน้นถึงอำนาจของ

กลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคม เช่น การเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์โดยใช้ประชาพิจารณ์ เพื่อให้รัฐผ่านร่างพระราชบัญญัติที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มตน เป็นต้น 8) เพื่อถ่วงเวลาหรือหลีกเลี่ยงการตัดสินใจในเชิงสาธารณะที่ยาก ๆ (to delay or avoid difficult public decisions) ในบางครั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐนำประชาพิจารณ์มาใช้เพื่อถ่วงเวลาหรือหลีกเลี่ยงการตัดสินใจ 9) เพื่อเพิ่มความได้เปรียบในทางการเมือง (to gain political advantage) เป็นการนำประชาพิจารณ์มาใช้จัดแสดงต่อสื่อของกลุ่มจัดตั้งทางการเมือง (political entrepreneurs) เพื่อชิงความได้เปรียบทางการเมือง 10) เพื่อค้นหาแนวทางความร่วมมือในการแก้ปัญหา (to seek collaborative solutions to problems) แนวทางนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐมักนำมาใช้เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายกรณีเกิดความขัดแย้งในชุมชน ทั้งนี้ในการจัดทำประชาพิจารณ์แต่ละครั้งนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องบรรลุเป้าหมายสำคัญ และสิ่งที่ขาดเสียมิได้เพื่อเป้าหมายดังกล่าวก็คือยุทธวิธีในการจัดทำประชาพิจารณ์ (public hearing tactics) โดยยุทธวิธีแต่ละอย่างในการจัดทำประชาพิจารณ์ที่จะสะท้อนให้เห็นถึงพลังสนับสนุนหรือพลังเรียกร้องของประชาชนได้นั้น นับว่าเป็นหัวใจสำคัญในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ของการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อแปรยุทธศาสตร์สู่ภาคปฏิบัติและแปรไปสู่ความสัมฤทธิ์ผลในท้ายที่สุด แต่ยุทธวิธีที่จะกล่าวถึงในที่นี้คือ ยุทธวิธีสำหรับการแสวงหาความเห็นพ้องต้องกันของสาธารณชน (the public consensus strategy) นั่นเอง

จากการประมวลยุทธวิธีสำหรับการแสวงหาความเห็นพ้องต้องกันของสาธารณชน ทำให้ทราบว่ายุทธวิธีดังกล่าวมุ่งเน้นไปในสิ่งดังต่อไปนี้ 1) การระดมเสียงผู้สนับสนุน (mobilizing supporters) เพื่อจะเชื่อมประชาชนกับเป้าหมายอื่นที่จะช่วยเสริมความน่าเชื่อถือและการบรรลุผลสำเร็จของการทำประชาพิจารณ์ 2) การแสวงหาพันธมิตรและผู้ที่เกี่ยวข้อง (enlisting allies and sympathizers) เพื่อแสวงหาแนวร่วมในสังคม 3) การเสริมสร้างความยอมรับในหมู่สื่อมวลชน (developing media recognition) เพื่อแสวงหาความสนับสนุน 4) การจัดการกับการจัดทำประชาพิจารณ์อย่างเป็นระบบ (managing the hearing) เพื่อก่อให้เกิดความสนับสนุนที่พร้อมเพรียงกัน จากประสบการณ์ในตะวันตก ยุทธวิธีในการจัดทำประชาพิจารณ์จะเกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนจะมีการจัดทำประชาพิจารณ์จนกระทั่งถึงการนำผลประชาพิจารณ์ไปเข้าสู่กระบวนการผลักดันสู่เป้าหมาย อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งประชาพิจารณ์ก็ใช้เพื่อถ่วงหรือหลีกเลี่ยงข้อยุ่งยากในการตัดสินใจทางการเมือง ผู้สังเกตการณ์ส่วนหนึ่งเชื่อว่าประชาพิจารณ์มีหน้าที่ราวกับเป็นการปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลที่อ่อนแอ (ill of government) (Mater, 1984: 3-4)

3. ประชามติ

คำว่า “ประชามติ” หรือ “การออกเสียงประชามติ” (referendum) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายคำว่า “ประชามติ” (1) น. มติของ

ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศที่แสดงออกในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือที่ใดที่หนึ่ง. (อ. plebiscite) (2) น. มติของประชาชนที่รัฐให้สิทธิออกเสียงลงคะแนนรับรองร่างกฎหมายสำคัญที่ได้ผ่านสภานิติบัญญัติแล้ว หรือให้ตัดสินในปัญหาสำคัญในการบริหารประเทศ. (อ. referendum) (3) “การออกเสียงประชามติ” (กฎ) น. การขอความเห็นชอบจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อาจกระทบถึงประโยชน์ส่วนได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน โดยวิธีการให้ออกเสียงลงมติ (พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, 2554)

คำว่า “ประชามติ” หรือ referendum หรือบางรัฐเรียกว่า plebiscite มีรากฐานมาจากภาษาละติน (Latin) ที่เรียกว่า plebiscita ซึ่งหมายถึง การลงคะแนนเสียง หรือการลงคะแนนชี้ขาดโดยพลเมืองทั่วไปเป็นผู้ชี้ขาดในการยอมรับหรือปฏิเสธข้อเสนอใด ข้อเสนอหนึ่งของรัฐ ตัวอย่างเช่น การลงประชามติรับ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือการลงประชามติในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (constitutional amendment) หรือ กฎหมายต่าง ๆ หรือการลงประชามติเพื่อกำหนดแนวทางในการปกครองประเทศ ซึ่งเราสามารถกล่าวได้ว่าการลงประชามติเป็นประชาธิปไตยทางตรงรูปแบบหนึ่ง (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2559)

การออกเสียงประชามติ เป็นกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนด้วยการลงคะแนนออกเสียง เพื่อตัดสินใจว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่มีความสำคัญ ๆ และมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความต้องการที่แท้จริงของตนให้รัฐบาลทราบ ก่อนจะนำมติหรือการตัดสินใจนั้นไปปฏิบัติหรือบังคับใช้เป็นกฎหมายทั่วไป “การออกเสียงประชามติ” ต่างจาก “ประชานิยม” ตรงที่การออกเสียงประชามติจะต้องมีการลงคะแนนออกเสียงเพื่อหามติของประชาชนในเรื่องสำคัญ ๆ นั้น ส่วนประชานิยมเป็นเพียงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่จะได้รับผลกระทบในเรื่องนั้น ๆ ก่อนที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐจะมีคำสั่งหรือดำเนินการใด ๆ

การออกเสียงประชามติประกอบด้วยหลักที่สำคัญ 6 ประการคือ 1) เรื่องที่จะจัดทำประชามติต้องมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติและประชาชนโดยไม่เกี่ยวกับตัวบุคคล 2) ข้อความที่จะขอความเห็นต้องชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียง สามารถตัดสินใจว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องนั้น ๆ ได้ 3) ต้องเปิดโอกาสให้ผู้เห็นชอบและไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติได้แสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน 4) ต้องจัดให้มีการลงคะแนนออกเสียงประชามติโดยอิสระ และ 6) ต้องนำผลการออกเสียงประชามติไปดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มาออกเสียงประชามติ (นนทวัฒน์ บรมานันท์, 2555: 14)

ความเป็นมาเกี่ยวกับการลงประชามติ การลงประชามติเกี่ยวกับการให้สัตยาบันรัฐธรรมนูญ ได้ถูกนำมาใช้ครั้งแรกในมลรัฐ Massachusetts ในปี ค.ศ. 1778 หรือสองร้อยกว่าปีมาแล้ว สนวนรูปแบบอื่น ๆ เกี่ยวกับการลงประชามติได้ถูกนำมาใช้ครั้งแรกในรัฐบาลท้องถิ่นของสวิสเซอร์แลนด์ที่เรียกว่า canton (มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองแยกย่อยลงไปในระดับท้องถิ่น) เป็นต้น (วีระ สมความคิด, 2550: 6)

ในประเทศไทยการออกเสียงประชามติ ได้เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 หมวด 10 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 174 ได้บัญญัติความตอนหนึ่งว่า...ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่ารัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา 173 กระทั่งถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2557) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 170 ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 (หอสมุดรัฐสภา, มปป.) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 229 (หอสมุดรัฐสภา, มปป.) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติขึ้นตอนหลังจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วไว้ดังนี้ ข้อ 4.2 ถ้าที่ประชุมลงมติไม่ให้ความเห็นชอบหรือลงมติด้วยคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดทำประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ (คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ, 2539) ส่วนการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติไว้ในหมวดคณะรัฐมนตรี มาตรา 214 ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้...การออกเสียงประชามติตามมาตรา 214 นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น (หอสมุดรัฐสภา, มปป.) แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับจะได้บัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ แต่ประเทศไทยยังไม่เคยมีการออกเสียงประชามติในระดับชาติแม้แต่ครั้งเดียว จนกระทั่งถึงการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550 และวันที่ 7 สิงหาคม 2559 ตามลำดับ

การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 มาตรา 29 ความตอนหนึ่งว่า...เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งต้องจัดทำไม่เร็วกว่าห้าสิบวันและไม่ช้ากว่าสามสิบวันนับแต่

เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญประกาศกำหนด (หอสมุดรัฐสภา, มปป.) จากบทบัญญัติข้างต้นทำให้มีการออกเสียงประชามติเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550 มีผลโดยสรุปดังนี้ ผู้มีสิทธิออกเสียงจำนวน 45,092,955 คน ผู้มาใช้สิทธิออกเสียง 25,978,954 คน (ร้อยละ 57.61) บัตรที่นับเป็นคะแนน 25,474,747 บัตร (ร้อยละ 98.06) บัตรที่ไม่นับเป็นคะแนน 504,207 บัตร (ร้อยละ 1.94) บัตรที่นับเป็นคะแนน เห็นชอบจำนวน 14,727,306 เสียง (ร้อยละ 57.81) ไม่เห็นชอบ 10,747,441 เสียง (ร้อยละ 42.19) (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2559)

การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2558 มาตรา 5 การจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้นทั้งฉบับ โดยต้องกระทำในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ในการนี้ สภาปฏิรูปแห่งชาติหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะมีมติเสนอประเด็นอื่นใดที่สมควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพิ่มเติมพร้อมไปในคราวเดียวกันด้วย สภาละไม่เกินหนึ่งประเด็นก็ได้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2558) จากบทบัญญัติข้างต้นทำให้มีการออกเสียงประชามติเป็นครั้งที่สองเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 มีผลสรุปดังนี้ มีผู้มีสิทธิออกเสียงจำนวน 50,071,589 คน ผู้มาใช้สิทธิออกเสียง 29,740,677 คน (ร้อยละ 59.40) บัตรที่นับเป็นคะแนน 28,804,432 บัตร (ร้อยละ 96.85) จำนวนบัตรเสีย 936,209 บัตร (ร้อยละ 3.15) ผลการออกเสียงประชามติรวมทั้งประเทศ ประเด็นที่ 1 ร่างรัฐธรรมนูญ เห็นชอบ 16,820,402 เสียง (ร้อยละ 61.35) ไม่เห็นชอบ 10,598,037 เสียง (ร้อยละ 38.65) ประเด็นที่ 2 คำถามเพิ่มเติม เห็นชอบ 15,132,050 เสียง (ร้อยละ 58.07) ไม่เห็นชอบ 10,926,648 เสียง (ร้อยละ 41.93) (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2559)

4. ความชอบธรรมทางการเมือง

ความชอบธรรมทางการเมือง (political legitimacy) เป็นลักษณะหนึ่งของความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับประชาชน หรือความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการต่าง ๆ หรือโครงสร้างต่าง ๆ ของรัฐบาล (Rodney, 1990: 20) ความชอบธรรมทางการเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องกับการสนับสนุน และความพึงพอใจต่อองค์ประกอบทางการเมือง เช่น ผู้นำทางการเมือง นโยบายทางการเมือง รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องทางการเมือง ตลอดจนกระบวนการเมือง (Rodney, 1990: 28-29) นอกจากนี้ความชอบธรรมทางการเมืองยังเกี่ยวข้องกับมายาคติ ความจงรักภักดี การเชื่อฟังและความถูกต้อง ความชอบธรรมทางการเมืองจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ของอำนาจที่เป็นทางการ โดยมีรัฐเป็นผู้สร้างความชอบธรรม ความชอบธรรมทางการเมือง จึงเป็นความยอมรับที่มีต่อองค์ประกอบทางการเมือง อาจจะเป็นความยอมรับหรือความยินยอมที่ฝ่ายผู้ปกครองสร้างขึ้นมา ซึ่งเป็นทัศนะที่มองว่า

รัฐหรือผู้ปกครองเป็นฝ่ายกระทำ (state-centered) หรือเป็นความยินยอมที่ฝ่ายผู้ถูกปกครองเป็นผู้มอบให้ อันเป็นทัศนะที่มองว่าภาคสังคมเป็นฝ่ายกระทำ (society-centered) หรืออาจจะเป็นไปได้ว่าเป็นความยินยอมที่เกิดขึ้นจากการตกลงกันระหว่างฝ่ายผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองก็ย่อมได้

สำหรับความยินยอมที่ผู้ถูกปกครองเป็นผู้มอบให้ นั้น อาจจะคล้ายคลึงกับความชอบธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย (democratic legitimacy) อยู่บ้าง อย่างไรก็ตาม ความยินยอมที่ภาคสังคมมอบให้กับภาคการเมืองนั้น ยังไม่ถือว่าเป็นความชอบธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเสียทีเดียว เนื่องจากว่าความชอบธรรมจากภาคสังคมอาจจะเกิดขึ้นในระบบการเมืองที่ตรงกันข้ามกับระบอบประชาธิปไตยก็ได้ ขณะที่ความชอบธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย จะเกิดขึ้นในสังคมการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยมีส่วนสนับสนุนให้ระบอบประชาธิปไตยมีความชอบธรรมในตัวเอง มีกระบวนการขั้นตอนที่เป็นเหตุเป็นผล (reasonable procedures) และมีความยุติธรรม (fair)

ในสังคมสมัยใหม่ David Beetham มีทัศนะว่าหลักการขององค์อธิปัตย์อันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในสังคมสมัยใหม่ (The general acceptance of the principle of popular sovereignty in the modern world) มีความหมายว่าการสร้างความชอบธรรมทางการเมือง (political legitimation) ต้องเป็นการสร้างความชอบธรรมหรือความยอมรับให้เกิดขึ้นในหมู่คนจำนวนมาก (mass legitimation) ที่อาจจะไม่ใช่กลุ่มผู้นำหรือกลุ่มคนที่มีอำนาจในการปกครองสังคมหรือประเทศ (the leader or the powerful) (Beetham, 1991: 94) กล่าวคือ ความชอบธรรมทางการเมืองหรือการยอมรับทางการเมืองจากคนจำนวนมากในสังคมสมัยใหม่นั้น ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งและเป็นสิ่งที่ชี้ขาดในการปกครองของสังคมสมัยใหม่หรือรัฐสมัยใหม่ (modern state) อย่างไรก็ตาม การสร้างความยินยอมหรือความชอบธรรมทางการเมืองนั้น สามารถที่จะเป็นผลจากฝีมือการปลุกปั่นของกลุ่มผู้มีอำนาจ (manipulation by the powerful) หรืออาจจะเกิดจากฝ่ายประชาชนที่ไม่มีอำนาจและไม่ได้ถูกปลุกปั่นจากผู้มีอำนาจแต่มีพันธะสัญญาต่อสังคมกันอย่างผิด ๆ ก็ได้เช่นกัน (abuse of people's commitment) (Beetham, 1991: 95)

5. วิเคราะห์เปรียบเทียบประชาธิปไตย ประชาธิปไตย กับความชอบธรรมทางการเมือง

แนวคิดและทฤษฎีเรื่อง ประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์กับความชอบธรรมทางการเมืองกล่าวคือ ประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือและกระบวนการอย่างหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ได้แสดงความเห็นทั้งสนับสนุนและคัดค้าน รัฐมีหน้าที่นำข้อมูลที่ได้ไปประกอบการตัดสินใจ ซึ่งผลการตัดสินใจก่อให้เกิดการยอมรับของประชาชนใหญ่ต่อโครงสร้างสถาบันและกระบวนการทางการเมือง กฎหมาย รวมไปถึงตัวบุคคล อันมีนัยสอดคล้องกับความหมายของคำว่า “ความชอบธรรมทางการเมือง” นั่นเอง ในกระบวนการจัดทำประชา

พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จากการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสังเกตการณ์ในฐานะผู้เขียนเป็นหนึ่งในคณะทำงานจัดทำประชาพิจารณ์ระดับภาค และคณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ คณะทำงานวิเคราะห์และจัดทำรายงานผลการจัดทำประชาพิจารณ์ระดับภาคและจังหวัด สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 พบว่าในการจัดทำประชาพิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ Jean Mater ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า ในการจะกำหนดรายการจัดทำประชาพิจารณ์ของรัฐเพื่อให้บรรลุความสำเร็จนั้น อย่างน้อยจะต้องมีวัตถุประสงค์หนึ่งข้อหรือมากกว่าใน 10 ประการ พบว่าการจัดทำประชาพิจารณ์ครั้งนี้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์อย่างน้อย 2 ข้อ คือ ข้อ 2) เพื่อให้ได้ข้อมูลจากพลเมืองเจ้าหน้าที่ของรัฐนำประชาพิจารณ์มาใช้ก็เพื่อฟังความเห็นของพลเมือง ในประเด็น เป้าหมาย ทางเลือกในนโยบาย และการปฏิบัติข้อ 3) เพื่อให้ข้อมูลต่อพลเมือง นอกจากนี้ยังได้นำยุทธศาสตร์แสวงหาความเห็นพ้องต้องกันในหมู่ประชาชน โดยกำหนดและใช้ยุทธวิธี เช่น การระดมเสียงสนับสนุน การแสวงหาพันธมิตร และผู้ที่เห็นใจ การเสริมสร้างความยอมรับในหมู่สื่อสารมวลชน การจัดการกับการจัดทำประชาพิจารณ์อย่างเป็นระบบ จนนำไปสู่การยอมรับจากประชาชนอย่างกว้างขวางในเวลาต่อมา แม้ในช่วงเวลาดังกล่าวจะมีกระแสต้านของบรรดานักการเมืองอย่าง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่เห็นด้วยกับโครงสร้างระบบการเมืองใหม่ การเลือกตั้งแบบใหม่ที่พวกเขาไม่คุ้นเคย รวมถึงสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งทางตรงของประชาชน และบรรดากำนันผู้ใหญ่บ้านที่ห่วงเกรงการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญใหม่ที่จะก่อให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รวมตัวออกมาถือ “ธงเหลือง” กลางเมืองหลวงที่เป็นถิ่นกระแส “ธงเขียว” และ “ริบิ้นเขียว” ที่ผูกบนข้อมือและกระจกหรือเสาอากาศรถยนต์เกือบทั้งเมือง ที่สนับสนุนการมีรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป กระแส “ธงเขียว” กลายเป็น “ธงนำ” เป็นกระแสหลักของสังคมอย่างยากที่จะต้าน ซึ่งตอนนั้นพูดไปถึงว่าถ้ารัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็พร้อมลงประชามติต่อสู้ตามช่องทางที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ กระแสเช่นนี้ทำให้รัฐสภาในขณะนั้นโดยเฉพาะฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องรักษาพื้นที่ทางการเมืองของตน จำเป็นต้องยอมรับและลงมติให้ความเห็นชอบ (กล้า สมุทวณิช, 2565)

ส่วนแนวคิดเรื่องการออกเสียงประชามติมีความเกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องความชอบธรรมทางการเมือง เนื่องจากการออกเสียงประชามติเป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) เพื่อให้ประชาชนได้มีอำนาจในการตัดสินใจปัญหาสำคัญ ๆ ของชาติ โดยใช้หลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก (majority rule) เสียงข้างมากนำไปสู่ความชอบธรรมทางการเมือง แม้ผลการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จะได้รับความเห็นชอบทั้งสองครั้ง แต่จากการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารและงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง พบว่า ในกระบวนการออกเสียงประชามติมีการกระทำที่ขัดกับหลัก

สำคัญของการออกเสียงประชามติบางข้อที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นบทความนี้ เช่น 2) ข้อความที่จะขอความเห็นต้องชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ผู้ออกเสียงสามารถตัดสินใจว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องนั้น ๆ 3) ต้องเปิดโอกาสให้ผู้เห็นชอบและไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติได้แสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน 4) ต้องจัดให้มีการลงคะแนนออกเสียงประชามติอย่างอิสระ จากที่กล่าวมาทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงไม่ยอมรับการออกเสียงประชามติดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ทำให้รัฐธรรมนูญที่ผ่านการออกเสียงประชามติขาดความชอบธรรมทางการเมือง ข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่ว่าได้แก่ บรรยากาศในการรณรงค์ประชามติไม่เป็นไปอย่างเสรีและมีข้อจำกัด ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงร่างรัฐธรรมนูญฉบับจริงได้ คำถามพ่วงมีความคลุมเครือซับซ้อนและชักจูงผู้คน เป็นต้น (องค์กรพัฒนาเอกชนไอลอร์, 2562)

6. สรุป

ประชาพิจารณ์ ประชามติ และความชอบธรรมทางการเมือง ทั้ง 3 แนวคิดและทฤษฎีมีความสัมพันธ์กันกล่าวคือ ความชอบธรรมทางการเมืองเป็นลักษณะหนึ่งของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน หรือความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการต่าง ๆ หรือโครงสร้างต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยประชาชนให้การยอมรับ ซึ่งการให้ความยอมรับดังกล่าวมิใช่สิ่งที่เกิดขึ้นลอย ๆ แต่จะต้องอาศัยตัวผู้ปกครองเอง และเครื่องมือในการสร้างความยอมรับ อาจกล่าวได้ว่าทั้งประชาพิจารณ์และการออกเสียงประชามติเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมก็ว่าได้ จะมีข้อแตกต่างตรงที่ประชาพิจารณ์เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นได้แสดงความเห็นต่อประเด็นหรือหัวข้อที่ทำประชาพิจารณ์ ซึ่งถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างหนึ่ง ประชาพิจารณ์จึงเป็นกระบวนการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองในเวลาต่อมา ในขณะที่การออกเสียงประชามติเป็นรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงตามหลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก ผลการออกเสียงประชามติเป็นอันได้ข้อยุติที่รัฐจะดำเนินการต่อไป แต่การออกเสียงประชามติที่จะนำมาสู่ความชอบธรรมทางการเมืองนั้น ก่อนการออกเสียงประชามติจะต้องมีกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชนอย่างกว้างขวางในเรื่องที่จะออกเสียงประชามติ กรณีตัวอย่างการจัดทำประชาพิจารณ์และการออกเสียงประชามติตามบทความนี้ชี้ให้เห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แม้จะไปไม่ถึงขั้นตอนการออกเสียงประชามติเนื่องจากสมาชิกรัฐสภาได้ออกเสียงเห็นชอบแล้วจึงไม่ต้องออกเสียงประชามติ ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าประชาพิจารณ์มีส่วนสำคัญต่อการลงคะแนนเห็นชอบของสมาชิกรัฐสภา จนได้รับฉายาว่าเป็นรัฐธรรมนูญ “ฉบับประชาชน” ที่มีความชอบธรรมทางการเมืองสูง ส่วนการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และ 2560 แม้ว่าการออกเสียงประชามติทั้งสองครั้งประชาชนทั้งประเทศจะออกเสียงเห็นชอบ แต่จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องพบว่ามีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงไม่

ยอมรับรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ เช่น ในการออกเสียงประชามติ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง บรรยายภาศในช่วงก่อนการออกเสียงประชามติไม่ค่อยเป็นประชาธิปไตยนัก หลังการรัฐประหาร ประชาชนไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นในเชิงวิพากษ์วิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างเต็มที่ รวมไปถึงการที่มีคำถามพวงท้ายในกรณีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 อีกทั้งมีการขึ้นจากรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าให้รับไปก่อนแล้วค่อยมาแก้ทีหลัง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐธรรมนูญที่ผ่านการออกเสียงประชามติมีปัญหาความชอบธรรมตามมา

ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาคั้งนี้ ประชาพิจารณ์ควรได้ถูกนำมาใช้ในขั้นตอนก่อนออกเสียงประชามติ เนื่องจากได้ถูกพิสูจน์แล้วในการจัดทำประชาพิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ก่อนการออกเสียงประชามติประชาชนควรได้รับโอกาสในการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง และหลากหลายวิธีการ ไม่ควรเร่งรัดเวลาในการแสดงความคิดเห็น อาจกล่าวได้ว่าประชาพิจารณ์เปรียบเสมือนประชาธิปไตยเชิงคุณภาพ ในขณะที่ประชามติเปรียบเสมือนประชาธิปไตยเชิงปริมาณที่วัดกันด้วยเสียงข้างมาก แต่ทั้งสองต่างช่วยเติมเต็มและส่งผลให้เกิดความชอบธรรมทางการเมืองในเวลาต่อมา

เอกสารอ้างอิง

- กล้า สมทวนิช. (2565). **รัฐธรรมนูญ 2540: รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนในความทรงจำ**. เข้าถึงได้จาก <https://pridi.or.th/th/content/2022/10/1305> (สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2565).
- แก้วสรร อติโพธิ. (2536). **การไต่สวนสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี. เพรส จำกัด.
- คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์, สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (2540). **ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับประชาชน สิงหาคม 2540**.
- คณะกรรมการกร่างรัฐธรรมนูญ, สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (2540). **ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช**.
- คณะทำงานจัดทำคู่มือประเด็นประชาพิจารณ์, สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (2540). **คู่มือประเด็นประชาพิจารณ์**.
- คณะทำงานจัดทำประชาพิจารณ์, สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (2540). **รายงานประมวลผลการจัดทำประชาพิจารณ์ในระดับภาค**.
- คณะอนุกรรมการจัดทำประชาพิจารณ์, สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (2540). **สรุปผลการจัดประชาพิจารณ์ระดับจังหวัด. (4 เล่ม)**.
- คณะอนุกรรมการจัดทำประชาพิจารณ์, สภาร่างรัฐธรรมนูญ (2540). **คู่มือการจัดทำประชาพิจารณ์เรื่องการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน**.

- คณะอนุกรรมการการสนับสนุน สสร.จังหวัด, สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (2540). นานาทศนะเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ.
- คลังสารสนเทศสถาบันนิติบัญญัติ. (2539). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539. เข้าถึงได้จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/451953> (สืบค้นเมื่อ 28 พฤศจิกายน 2565).
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540). ประชาพิจารณ์. กรุงเทพมหานคร: บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2555). การออกเสียงประชามติ (REFERENDUM): ประสบการณ์ของประเทศไทยกับต่างประเทศ. เข้าถึงได้จาก https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/1interview/IN44_jun_9_4.pdf (สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2566).
- พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. (2554). เข้าถึงได้จาก <https://dictionary.orst.go.th/> (สืบค้นเมื่อ 23 ธันวาคม 2565).
- ราชกิจจานุเบกษา. (2558). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2558. เข้าถึงได้จาก <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/2046098.pdf> (สืบค้นเมื่อ 7 มกราคม 2566).
- วีระ สมความคิด. (2550). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง “การติดตามการออกเสียงประชามติ เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 2550 ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร. เสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา. (2557). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492. เข้าถึงได้จาก <http://lad.correct.go.th/main/wp-content/uploads/2018/08/%E0%B8%A3%E0%B8%98%E0%B8%992492.pdf> (สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2566).
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2559). ข้อมูลสถิติการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2550. เข้าถึงได้จาก https://www.ect.go.th/ect_th/ewt_dl_link.php?nid=234 (สืบค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2565).
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2559). ข้อมูลสถิติการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2559. เข้าถึงได้จาก https://www.ect.go.th/ect_th/download/article/article_20170519073438.pdf (สืบค้นเมื่อ 13 ธันวาคม 2565).
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2559). ผลการลงประชามติอย่างเป็นทางการ. เข้าถึงได้จาก https://www.ect.go.th/ect_th/ewt_news.php?nid (สืบค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2565).
- หอสมุดรัฐสภา. (มปป). (2549). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549. เข้าถึงได้จาก <https://library.parliament.go.th/th/raththrmnuuychbabthii-17-phuththsakrach-2549> (สืบค้นเมื่อ 5 ธันวาคม 2565).

- หอสมุดรัฐสภา. (มปป). (2511). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511**. เข้าถึงได้จาก <https://library.parliament.go.th/th/raththrmnuuychbabthii-8-phuththsakrach-2511> (สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2565).
- หอสมุดรัฐสภา. (มปป). (2540). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. เข้าถึงได้จาก <https://library.parliament.go.th/th/raththrmnuuyaehngrachxanacakrithy-phuththsakrach-2540> (สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2565).
- องค์กรพัฒนาเอกชนไอลอว์. (2562). **3 ปี ประชาชาติ: ทำไมคนถึงไม่พอใจประชาธิปไตย ปี 2559**. เข้าถึงได้จาก <https://ilaw.or.th/node/5355> (สืบค้นเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2565).
- Barker, Rodney. (1990). **Political Legitimacy and the State**. Oxford: Clarendon Press.
- Beetham, David. (1991). **The Legitimation of Power**. Hampshire: The Macmilland Press.
- Mater, Jean. (1984). **Public Hearings Procedures and Strategies**. New Jersey: Prentice-Hall.