

การออกเสียงประชามติ Referendum

เจษฎา ไชยตา
Jadesada Chaiyata

มหาวิทยาลัยนครพนม
Nakhon Phanom University
Corresponding Author E-Mail: jassada.chaiyata@npu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาถึงความเป็นมา แนวความคิด ประเภทของการลงประชามติ การนำการลงประชามติไปใช้ในระบบการเมืองการปกครอง แม้การลงประชามติในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเองก็มีข้อจำกัดบางประการแต่ข้อจำกัดบางประการของการลงประชามติในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยก็หาเป็นข้ออ้างในการปฏิเสธการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิลงประชามติในประเด็นปัญหาบางประเด็นไม่ ปัญหาข้อจำกัดของการลงประชามติในการปกครองระบบประชาธิปไตยในปัจจุบันจึงมักเป็นการถกเถียงถึงมุ่งเน้นการนำการลงประชามติไปใช้กับการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นหลัก โดยลืมนำไปใช้ในการนำการลงประชามติไปใช้แก้ไขปัญหาทางการเมืองหรือความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ หรือการนำการลงประชามติไปใช้กับการให้การรับรองหรือการไว้วางใจผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในระบบการเมืองการปกครอง

คำสำคัญ: 1. การลงประชามติ; 2. อำนาจอธิปไตย; 3. รัฐธรรมนูญ

ABSTRACT

This article studied the background, concepts, and types of referendums, as well as their application within political systems. Although referendums in democratic governance had certain limitations, these limitations did not serve as justification for denying the public the right to participate in referendums on specific issues. Debates on the limitations of referendums in contemporary democratic governance are often centered on their use for constitutional amendments, overlooking their potential for addressing political issues or resolving conflicts among the legislative, executive, or judicial branches. Furthermore, the use of referendums for endorsing or expressing confidence in key political officeholders has been implemented within political systems.

Keywords: 1. Referendum; 2. Sovereignty; 3. Constitution

บทนำ

ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองรูปแบบหนึ่งที่มีการกำหนดว่าอำนาจในการปกครองนั้นมีที่มาจากอำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่ประชาชนยินยอมให้ตัวแทนของตน นำมาใช้

ในการบริหารรัฐจัดการปกครองประเทศ ประชาธิปไตยว่ามาจากคำว่า “Demokratia” ซึ่งมีความหมายแสดงถึงพลังของคน แต่ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวประชาธิปไตยในความรับรู้ของนักคิดและชนชั้นสูงในสังคมกรีกช่วงเวลานั้น หมายความว่า พลังอำนาจของชนชั้นกรรมาชีพ ยังผลให้ประชาธิปไตยตามการนิยามของชนชั้นปกครองในช่วงเวลานั้นกินความถึง “การปกครองแบบเผด็จการของชนชั้นกรรมาชีพ” (Dictatorship of the Proletariat) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงทัศนะของคำว่าประชาธิปไตยที่หมายถึงอำนาจของปวงชน (วราพร ธนาศรีมงคลกุล, 2551)

1. ความหมายของอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตย คืออำนาจสูงสุดของรัฐ (Supreme Authority) ที่จะบังคับให้ประชาชนภายในรัฐปฏิบัติตาม อำนาจอธิปไตยของรัฐ สามารถจำแนกออกได้ 2 ประการ (กมลชนก เจียรวิพัฒน์วงศ์, 2554) กล่าวคือ

ประการแรก “อำนาจอธิปไตยนอกรัฐ” เป็นอำนาจอธิปไตยที่แสดงให้เห็นถึงการดำรงอยู่ของรัฐ และเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐที่อยู่ในมิติของกฎหมายระหว่างประเทศ รับเป็นผู้ทรงสิทธิในอำนาจอธิปไตย ไม่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยอื่น

ประการที่สอง “อำนาจอธิปไตยในรัฐ” เป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างการใช้อำนาจภายในรัฐ และกำหนดความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ โดยการออกเสียงประชามติ มีความเกี่ยวข้องกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยภายในรัฐ ซึ่งมีความแตกต่างต่อตัวผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ

1) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Popular Sovereignty) ทฤษฎีนี้ได้รับอิทธิพลมาจากปรัชญาของพวกสโตอิกส์ (Stoics) ซึ่งมีความเชื่อในเรื่องของกฎธรรมชาติ และความเท่าเทียมกันของมนุษย์ แต่ไม่ได้รับการยอมรับ เนื่องจากแนวความคิดทฤษฎีดังกล่าวต่อต้านการปกครองของกษัตริย์โรมัน ที่ถือว่ากษัตริย์โรมันเป็นสมมติเทพเป็นตัวแทนของพระเจ้าและเป็นผู้ทรงสิทธิเด็ดขาดในการปกครองอาณาจักรโรมัน ดังนั้น ในแนวความคิดดั้งเดิมจึงถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของผู้ปกครอง หรือ เป็นของกษัตริย์โดยถือว่า กษัตริย์มีอำนาจล้นพ้นเป็นทั้งเจ้าชีวิตและเจ้าแผ่นดิน ประชาชนเปรียบเสมือนเป็นสิ่งที่ของเป็นทรัพย์สินและเป็นข้าทาสของกษัตริย์ แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของผู้ปกครอง หรือกษัตริย์ จึงไม่สนับสนุนการลงประชามติของประชาชน (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2541)

ในช่วงศตวรรษที่ 16 แนวความคิดต่อต้านทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์มีความชัดเจนขึ้นอีกครั้ง โดยเห็นได้จากแนวความคิดของ Jean Jacques Rousseau ซึ่งปรากฏอย่างชัดเจน ในหนังสือสัญญาประชาคม (The Social Contract) ตามทัศนะ Jean Jacques Rousseau อำนาจอธิปไตยมีอยู่ในตัวของประชาชนซึ่งประกอบเป็นรัฐทั่วทุกคน ประชาชนแต่ละคนมีส่วนของความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จากแนวความคิดดังกล่าว ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามส่วนของตน และไม่มีใครอ้างความเป็นเจ้าของของอำนาจอธิปไตยทั้งหมด ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เพราะฝ่ายหนึ่ง ถือว่าประชาชน 10,000 คน ต่างเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเท่าเทียมกัน เมื่อประชาชนหนึ่งหมื่นคนประกอบกันเป็นชาติอำนาจอธิปไตยก็ต้องเป็นของชาติ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งถือว่าเมื่ออำนาจอธิปไตยมีอยู่ในตัวของมนุษย์แต่ละคน ก็ต้องถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั่นเอง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความมุ่งมั่นที่ต้องการให้การวินิจฉัยตัดสินความเป็นอยู่ของประชาชน ในรัฐหนึ่ง ๆ หรือการวินิจฉัยสำคัญที่ต้องมาจากประชาชนทุกคน ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงความรู้สึกเกี่ยวกับผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง เพราะเมื่อประชาชนเป็นผู้วินิจฉัยตัดสินกิจการทุกอย่างของประเทศแล้วประชาชนก็เป็นทั้งผู้ปกครองและ เป็นผู้อยู่ใต้การปกครอง ประชาชนแต่ละคนจะเคารพเจตนาของตนเองซึ่งเป็นผู้มีส่วนก่อตั้ง

เจตนาของสังคมด้วยไปในตัว ดังนั้นในรัฐหนึ่ง จึงควรมอบอำนาจอธิปไตยให้แก่ประชาชนเพื่อให้การปกครองหรือการกระทำที่สำคัญต่าง ๆ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน (สมภพ โหตระกิตย์ , 2512) Jean Jacques Rousseau จึงปฏิเสธการโอนเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนแต่ละคนไปยังผู้แทนพลเมือง ผู้แทนพลเมืองจึงเป็นเพียงกรรมการ ที่ประชาชนแต่งตั้งขึ้นเท่านั้น การตัดสินใจทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยจะต้องมีการสอบถามพลเมืองของรัฐนั้นก่อน

จากแนวความคิดของ Jean Jacques Rousseau ก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย (กมลชนก เจียรวิวัฒน์วงศ์ , 2554) 5 ประการ

ประการแรก การออกกฎหมายใดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ผู้ทรงสิทธิในอำนาจอธิปไตย กล่าวคือ กฎหมายทั้งฉบับต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน มิฉะนั้นจะถือว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวไม่มีผลได้รับการบังคับในทุกกรณี

ประการที่สอง สมาชิกรัฐสภาต้องปฏิบัติตามแนวทางและแนวปฏิบัติของประชาชน มิฉะนั้นอาจจะถูกถอดถอนโดยประชาชน

ประการที่สาม ประชาชนแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครองโดยการเลือกตั้ง เพราะเป็นการแสดงออกถึงอำนาจอธิปไตยของตน

ประการที่สี่ การมอบอำนาจของประชาชนให้ผู้แทนนั้น เป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประชาชนผู้เลือกตั้ง ผู้แทนแต่ละคนไม่อาจถือว่าเป็นผู้แทนของ ประชาชนทั้งประเทศ แต่เป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนเองเท่านั้น

ประการที่ห้า ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เป็นทฤษฎีที่สนับสนุนอำนาจ ของประชาชน สนับสนุนให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจได้ตลอดเวลา

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทำให้เกิดการจัดรูปแบบการปกครอง แบบประชาธิปไตยโดยตรงไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายการถอดถอนผู้แทน หรือการออกเสียงประชามติ ซึ่งการจัดรูปแบบโครงสร้างการปกครองดังกล่าว มีองค์ประกอบสำคัญอยู่ 2 ประการคือ ประการแรก ต้องมีการเริ่มต้นกระบวนการโดยประชาชน และประชาชนต้องเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย ประการที่สอง การตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดของการจัดโครงสร้างรูปแบบการปกครอง แบบประชาธิปไตยโดยตรง การออกเสียงประชามติที่มีผลไม่เป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย การออกเสียงประชามติดังกล่าวจึงไม่ถือได้ว่าเป็นไปตามหลักการของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

2) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (National Sovereignty)

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ มีต้นกำเนิดมาจากประเทศฝรั่งเศส โดยปรากฏเด่นชัดในยุคของการปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789 โดย Sieyes นักคิดชาวฝรั่งเศส เป็นผู้เสนอทฤษฎีดังกล่าวขึ้นมา Sieyes มีความเห็นว่า เจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกได้โดยแต่ชาติ โดยผ่านผู้แทนของชาติและผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งโดยประชาชน เมื่อผู้แทนดังกล่าวได้รับการเลือกตั้งแล้วก็จะไม่ใช่ผู้แทนของประชาชนที่เลือกอีกต่อไป แต่ผู้แทนคนดังกล่าวจะเป็นผู้แทนของชาติ ผู้แทนดังกล่าวจึงมีอิสระไม่ผูกมัดกับสัญญาใด ๆ ที่ประชาชนได้เลือกและมีอิสระที่จะกระทำการแทนชาวจได้อย่างเต็มที่ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2544)

Sieyes มีความเห็นว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งแยกไม่ได้ ผลที่ตามมาคือประชาชนแต่ละคนไม่ได้เป็นเจ้าของส่วนหนึ่งส่วนใดของอำนาจอธิปไตยเหมือนดังเช่นที่ Jean Jacques Rousseau มีความเห็นไว้ แต่ Sieyes กลับมองว่าการรวมตัวของประชาชนทั้งหมดในนามของชาตินั้น เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ดังนั้นอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติไม่ได้เป็นของประชาชน ประชาชนแต่ละคนไม่มีสิทธิใด ๆ เลยที่จะเข้ามามีส่วนในการตัดสินใจใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าว กล่าวคือ ประชาชนไม่มีสิทธิในการออกกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้น Sieyes

ยังมองว่าประชาชนมีแต่เพียงสิทธิในการเลือกตัวแทนของตนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในนามของชาติเท่านั้น ผู้แต่งดังกล่าวมีความเป็นอิสระจากประชาชน และมีอิสระเต็มที่ในการที่จะกระทำการใด ๆ ในนามของรัฐ ด้วยแนวคิดดังกล่าวของ Sieyes แสดงให้เห็นว่า Sieyes สนับสนุนรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนหรือประชาธิปไตยโดยทางอ้อม ตัวอย่างที่เห็นอย่างชัดเจนก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1791 ที่กำหนดว่า “ประชาชนหนึ่งต้องมีเสียงเดียว” และอยู่ในมาตรา 3 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ที่กล่าวว่า “หลักการของอำนาจอธิปไตยก็คืออำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ...” ทั้งนี้ การกำหนดให้ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ย่อมส่งผลให้ชาติมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เนื่องจากนิติบุคคลไม่สามารถกระทำการใด ๆ ด้วยตนเอง ดังนั้นจำต้องมีบุคคลเป็นผู้แสดงเจตนาแทนชาติ กล่าวคือ การมีผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้กระทำการแทนชาติ (สมภพ โหตระกิตย์, 2512) จากแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติของ Sieyes ก่อให้เกิดผลที่สำคัญหลายประการ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548)

ประการแรก ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ประชาชน อำนาจการเลือกตั้ง เป็นสิ่งที่ชาติมอบให้แก่ประชาชนในฐานะองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ ดังนั้นการเลือกตั้งของประชาชนจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ใช่เป็นการใช้สิทธิ การเลือกตั้งจึงไม่จำเป็นต้องเป็นการเลือกตั้งแบบทั่วถึง

ประการที่สอง ผู้แทนราษฎรแต่ละคน ไม่ใช่เป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งที่ตนเลือกเท่านั้น แต่เป็นผู้แทนของชาติ และไม่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประชาชนผู้เลือกตั้ง

ประการที่สาม ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ไม่ได้ปฏิเสธระบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

กล่าวโดยสรุปก็คือ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ นอกจากมีความแตกต่างกันในแง่ของการเลือกตั้งเป็นสิทธิ หรือเป็นหน้าที่แล้ว ยังแตกต่างในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับผู้แทนอีกด้วย กล่าวคือ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชน ภายในเขตเลือกตั้ง แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ผู้แทนแต่ละคนไม่อาจถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั่วประเทศ ดังนั้น ผู้แทนราษฎรตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน จึงอยู่ภายใต้คำสั่งและการควบคุมของผู้เลือกตั้ง โดยผ่านกระบวนการ การออกเสียงประชามติ และการถอดถอน

3) การผสมผสานของแนวความคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

แม้จะมีความแตกต่างในแง่ของที่มาหลักการของทั้งสองทฤษฎี แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยทั้งสอง ก็มีข้อดีข้อเสียในตนเอง ก็คือ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน สนับสนุนการใช้อำนาจโดยตรงของประชาชนสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในรัฐเล็ก ๆ เช่นนครรัฐเอเธนส์ หรือบางรัฐในสวิตเซอร์แลนด์ แต่ไม่อาจสามารถใช้ได้กับรัฐที่มีพลเมืองจำนวนมากและมีภารกิจที่มีความซับซ้อน ดังเช่นปัจจุบัน และนอกจากนั้นการให้ผู้แทนราษฎรต้องอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประชาชนและต้องปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนที่เลือกตนเองมาอาจเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนราษฎร เนื่องจาก ในบางครั้งประโยชน์ของประชาชนในเขตพื้นที่ที่ตนได้รับเลือกตั้งเข้ามา อาจขัดกับประโยชน์โดยรวมของประชาชนทั้งประเทศ ในขณะที่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ เน้นความเป็นอิสระในการตัดสินใจของผู้แทนราษฎรมากเกินไป โดยมีสมมติฐานที่ว่าผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามที่ได้รับควมไว้วางใจจากประชาชน ประชาชนจึงไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการทำงานของผู้แทนราษฎรได้ โดยวิธีอื่นนอกจากรอให้วาระของการดำรงตำแหน่ง ของผู้แทนราษฎรนั้นสิ้นสุดลง เพื่อทำการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในครั้งต่อไป

จากข้อบกพร่องทั้งสองประการของสองทฤษฎีข้างต้น จึงได้มีการนำเสนอแนวความคิดทั้ง สองทฤษฎี ผสมผสานกัน เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากแนวความคิดของแต่ละทฤษฎี ซึ่งเรียกว่า “การปกครองซึ่ง ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยเกือบโดยตรง” เป็นการปกครองที่มีผู้แทนราษฎร และในขณะเดียวกันก็ให้ประชาชนมี อำนาจในทางการเมืองโดยตรงบางเรื่อง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เป็นการสมมูลอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่อง ให้แก่ประชาชน โดยในส่วนของทศิอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ได้ยอมรับ การจัดให้มีการออกเสียง ประชามติรวมถึงการถอดถอนผู้แทนราษฎรและการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน โดยถือว่าการออกเสียง ประชามติเป็นสิทธิ และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ได้ยอมรับหลักความมีอิสระของ ผู้แทนราษฎรในการตัดสินใจกระทำการใด ๆ แทนชาติได้ด้วยตนเอง

ในปัจจุบันรัฐสมัยใหม่ต่างยอมรับแนวความคิดแบบผสมผสานทั้งสองทฤษฎีดังกล่าว เช่น ฝรั่งเศส ได้มี การถกเถียงกันอย่างมากกว่าอำนาจอธิปไตยควรเป็นของชาติหรือควรเป็นของประชาชนในคราวที่มีการจัดทำร่าง รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1946 โดยแบ่งออกมาเป็น 2 แนวความคิด

แนวความคิดแรก สนับสนุนว่าอำนาจอธิปไตยควรเป็นของชาติ โดยให้เหตุผลว่าเป็นจารีตประเพณีว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1791 มาตรา 17 และมาตรา 18 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส ค.ศ.1795 มาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1878

แนวความคิดที่สอง สนับสนุนว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนโดยให้เหตุผลว่า หลักการดังกล่าว เป็นไปตาม แนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบใหม่ และชาตินั้นหาใช่อื่นใดนอกจากนั้นก็คือ ประชาชนนั่นเอง ผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกเข้ามาถือเป็นผู้แทนของประชาชน และจะต้องกระทำการตามคำสั่ง ของประชาชน

ในที่สุดได้มีการผสมผสานกันขึ้น โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญปี 1946 ได้รับรองแนวความคิดดังกล่าวอยู่ ในมาตรา 3 ซึ่งบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชนชาวฝรั่งเศส” และถัดมาอีก 12 ปี สภาร่าง รัฐธรรมนูญปี 1958 ได้ยอมรับแนวความคิดดังกล่าวเช่นกันโดยปรากฏอยู่ในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่ง สาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 ซึ่งบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน ซึ่งใช้อำนาจดังกล่าว โดย ผ่านผู้แทนราษฎรและการออกเสียงประชามติ” ซึ่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ปี 1958 นี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้มา จนถึงปัจจุบัน และมีการผสมผสานแนวคิดทั้งสองทฤษฎีดังต่อไปนี้(กมลชนก เจียรวิวัฒน์วงศ์, 2554)

- 1) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติรับรองดังต่อไปนี้
 - ในคำปรารภที่บัญญัติว่า “ประชาชนชาวฝรั่งเศสแสดงความยึดมั่น ในหลักสิทธิมนุษยชน และหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ดังที่บัญญัติในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง เมื่อปี 1789 ซึ่งได้รับการ ยืนยันและขยายความโดยความปรารถนาของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1946 ...”
 - ในมาตรา 3 วรรคแรก บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน...” และใน วรรคสอง บัญญัติว่า “คณะบุคคลใดหรือบุคคลใดหาอาจไม่สามารถอ้างว่าสิทธิใช้อำนาจอธิปไตยได้”
 - ในมาตรา 4 บัญญัติในวรรคแรกว่า “การกำหนดอาณัติมอบหมายในการเลือกตั้งเพื่อให้ สมาชิกรัฐสภากระทำการอย่างใดอย่าง หนึ่ง ย่อมเป็นโมฆะ” และในวรรคสอง ว่า “สิทธิในการออกเสียง ลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาเป็นสิทธิส่วนตัวของสมาชิกแต่ละคน” ในมาตรา 27 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามี วัตถุประสงค์เป็นการห้ามผู้แทนราษฎรต้องทำตามคนที่เลือกตนเองมาและสนับสนุนกับความเป็นอิสระของ ผู้แทน

- 2) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติรับรองดังต่อไปนี้

- มาตรา 2 วรรคท้าย บัญญัติว่า “หลักการของสาธารณะได้แก่ รัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชน

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นมีมาช้านาน เริ่มแรกเกิดขึ้นในนครรัฐเอเธนส์ การปกครองดังกล่าวเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง โดยประชาชน ในนครรัฐเอเธนส์ เป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรง ด้วยการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาคัดสินปัญหาต่าง ๆ และมีการออกเสียงประชามติ ระบบประชาธิปไตยโดยตรงนั้น มีความสัมพันธ์กับ “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Popular Sovereignty) เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรงไม่มีการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชน ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเอง ทั้งยังเป็นผู้จัดทำกฎหมายและให้ความเห็นชอบในสนธิสัญญาต่าง ๆ

ต่อมา เมื่อสภาพสังคมและการเมืองได้พัฒนาขึ้นเป็นตามลำดับ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรงไม่สามารถนำไปใช้ได้เนื่องจาก

ประการแรก ประชาชนในประเทศต่าง ๆ มีจำนวนมากขึ้น ซึ่งเป็นการยากที่จะจัดให้พลเมืองภายในรัฐทุกคนมาร่วมประชุมกันเพื่อตัดสินปัญหาและลงประชามติในเรื่องของการบริหารประเทศ

ประการที่สอง หน้าที่และการดำเนินงานของรัฐมีความซับซ้อน ประชาชนไม่ 3 รวบรวมเข้าใจหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างทั่วถึงและไม่อาจทำให้ความวินิจฉัยในเรื่องต่าง ๆ ได้ถูกต้องเพราะอาจถูกจำกัดโดยความเข้าใจในระบบ และการศึกษาของพลเมืองภายในรัฐ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นทั้งสองประการ ประชาธิปไตยโดยทางอ้อมจึงได้เข้ามามีบทบาทและเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลาย กล่าวคือพลเมืองภายในรัฐจะเป็นผู้ออกเสียงเลือกตั้งผู้แทน เข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนพลเมืองภายในรัฐภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งในความเป็นจริงระบอบประชาธิปไตยโดยทางอ้อม ก็ยังเป็นระบอบประชาธิปไตยที่ยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจากผู้แทนพลเมืองภายในรัฐ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพลเมืองภายในรัฐ โดยผู้แทนพลเมืองภายในรัฐอาจมีผลประโยชน์ผูกพันกับตนเองหรือพรรคพวกของผู้แทนพลเมือง ซึ่งทำให้การมองปัญหาของผู้แทนพลเมืองมีขอบเขตจำกัดและอาจก่อให้เกิดความเสียหาย พลเมืองภายในรัฐจะควบคุมหรือตรวจสอบผู้แทนพลเมืองภายในรัฐมีเพียงวิธีการเดียว ก็คือ การเลือกตั้ง

การที่ระบอบประชาธิปไตยโดยทางตรงและระบอบประชาธิปไตยโดยทางอ้อมต่างมีข้อดีและข้อเสีย จึงได้เกิดแนวคิดในการแก้ไขข้อเสีย ของระบอบประชาธิปไตยทั้งสองแบบโดยนำวิธีการที่ดีของระบบทั้งสอง แบบมาผสมผสานกัน ซึ่งเรียกว่า “การปกครองซึ่งพลเมืองใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงและโดยผู้แทนผสมกัน” กล่าวคือเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้แทนของพลเมืองภายในทำนองเดียวกับระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน แต่ยินยอมให้พลเมืองของรัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศหรือดำเนินกิจการของรัฐได้โดยตรง บางประการ ตัวอย่างเช่น ในกรณีนี้ การออกกฎหมายของตัวแทนพลเมืองภายในรัฐ เมื่อตัวแทนพลเมืองภายในรัฐเห็นชอบในร่างกฎหมายแล้ว ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่สำคัญ เช่น รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่มีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิหน้าที่ของพลเมืองภายในรัฐอย่างมีนัยยะสำคัญ ร่างกฎหมายดังกล่าวจะยังไม่มีผลใช้บังคับจนกว่าจะใช้ได้ นำรัฐธรรมนูญ หรือร่างกฎหมายดังกล่าว ไปให้พลเมืองภายในรัฐลงประชามติเสียก่อนดังนั้น การออกเสียงประชามติ จึงเป็นกลไกสำคัญ ที่ทำให้พลเมืองภายในรัฐ ได้มีสิทธิในการตัดสินใจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการนำระบบ ประชาธิปไตยโดยตรงมาใช้

แนวความคิดในการออกเสียงประชามติ เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลานานในสังคมประชาธิปไตย แต่ยังไม่มีความชัดเจน เนื่องจาก

ฝ่ายหนึ่ง มีความเห็นว่าไม่จำเป็นต้องให้พลเมืองภายในรัฐ ออกเสียงประชามติ เนื่องจาก ในเมื่อพลเมืองภายในรัฐได้มอบอำนาจบางส่วนของตนให้แก่ผู้แทนพลเมือง ไปทำหน้าที่แทนตนแล้ว ก็ควรให้เป็นหน้าที่ของผู้แทนพลเมืองภายในรัฐดังกล่าวดำเนินกิจการต่าง ๆ ภายในนามของประชาชน

อีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่า การให้พลเมืองภายในรัฐออกเสียงลงประชามติ เป็นกระบวนการที่เสริมส่งการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน โดยให้สิทธิแก่ประชาชนที่เลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน มีสิทธิออกเสียงตอบกิจการหรืองานใดที่ตัวแทนได้กระทำลงไป เพราะหากให้ ตัวแทน ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากพลเมืองภายในรัฐทำตัวเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรง ย่อมปราศจากการควบคุมตรวจสอบ โดยพลเมืองภายในรัฐ

ความหมายของการออกเสียงประชามติและรูปแบบการออกเสียงประชามติ

1. การออกเสียงประชามติ (Referendum)

คำว่า “Referendum” ตามพจนานุกรม ภาษาอังกฤษของมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด ได้ให้ความหมายว่า “การออกเสียงลงคะแนนโดยทั่วไปของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทางการเมืองปัญหาหนึ่ง ปัญหาใดที่มอบหมายให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ตัดสินใจด้วยตนเองโดยตรง” (Concise Oxford English Dictionary, 2004: 1208)

Laferriere นักกฎหมายของฝรั่งเศส ได้ให้ความหมายว่า การลงประชามติเป็นกระบวนการที่ประชาชนถูกเรียกมาให้ออกเสียงลงคะแนน เพื่อให้ความเห็นชอบหรือเพื่อตัดสินใจต่อกิจการที่ผู้มีอำนาจได้กระทำหรือคาดว่าจะกระทำ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2538)

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2549) ได้ให้ความหมายว่า “การออกเสียงประชามติ” คือกระบวนการที่มีขึ้นเพื่อให้ประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอิสระสูงสุดในการปกครองประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจในทางการเมืองบางเรื่องบางประการร่วมกับผู้แทนราษฎร ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารและปกครองประเทศแทนตน

จากความเห็นข้างต้น พอกล่าวสรุปได้ว่า การออกเสียงประชามติ หมายถึง การแสดงความคิดเห็นของประชาชน ด้วยการออกเสียงเพื่อตัดสินใจให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องหนึ่งเรื่องใดซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนภายในรัฐ ก่อนที่จะนำ มติหรือการตัดสินใจดังกล่าวออกเป็นกฎหมายหรือดำเนินการทางนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งวิธีการออกเสียงประชามตินำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้ากิจกรรมที่นำไปให้ประชาชนลงประชามตินั้นได้มีการเลือกอย่างเหมาะสม เช่นร่างกฎหมายหรือนโยบายของรัฐ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อประชาชน

2. การออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล (Plebiscite)

ไพโรจน์ ชัยนาม ได้ให้ความหมาย “Plebiscite” หมายถึง การขอความเห็นชอบจากประชาชนเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือหลักการอย่างหนึ่งอย่างใด (ไพโรจน์ ชัยนาม, 2495)

สมภพ โหตระกิต ได้ให้ความหมาย “Plebiscite” หมายความว่า การขอความเห็นชอบจากประชาชนโดยวิธีการออกเสียงอันเป็นการขอความเห็นชอบเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือหลักการ (สมภพ โหตระกิต, 2512)

จากคำอธิบายและความหมายของคำว่า “Plebiscite” จะเห็นได้ว่า มีความหมายที่ใกล้เคียงและซ้ำซ้อนกับคำว่า “Referendum” ซึ่งมักเห็นการใช้สองคำนี้ปะปนกันอยู่เสมอ โดยทั่วไป การออกเสียงประชามติ จะใช้ในการขอความเห็นชอบจากประชาชนในประเด็นที่เกี่ยวกับร่างกฎหมาย เป็นสำคัญ ไม่เกี่ยวกับตัวบุคคลหรือการปฏิบัติอย่าง หนึ่ง อย่างไรก็ดี ส่วนคำว่า “Plebiscite” จะเป็นการขอให้ประชาชนแสดงความไว้วางใจต่อบุคคล หนึ่ง บุคคลใด ซึ่งมักจะได้รับความศรัทธาอยู่ก่อนแล้ว และให้ประชาชนลงกว่าเห็นหรือลงคะแนน จะรับรองเห็นชอบในการกระทำของบุคคลนั้นหรือไม่ ซึ่งประชาชนมักจะให้ความเห็นชอบเสมอ เรา มักจะเห็นการลงประชามติแบบ “Plebiscite” บ่อยครั้งในการปกครองระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จ ซึ่งเป็น

กระบวนการ เพื่อเป็นการสร้างความชอบธรรมให้การกระทำของ ผู้นำเผด็จการ ได้มีความชอบธรรมในการดำเนินการอย่าง หนึ่งอย่างใด ตัวอย่างเช่นในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ คำว่า “Plebiscite” กับ “Referendum” มักใช้ปะปนกัน ดังนั้นจึงเป็นการยากในการที่จะแยกแยะว่าเป็นการออกเสียงลงประชามติเพื่อยอมรับนโยบายหรือตัวบทกฎหมายหรือเป็นการออกเสียงประชามติเพื่อยอมรับในตัวบุคคล เพราะบางกรณี อาจมีการออกเสียงประชามติทั้งสอง อย่างในกระบวนการเดียวกัน ซึ่งเรียกการออกเสียงประชามติประเภทนี้ว่า “Plebiscitary Referendum”

3. การเลือกตั้ง (Election)

หยุด แสงอุทัย ได้ให้คำนิยามคำว่า “Election” หมายถึง กรณีที่บุคคล หนึ่ง บุคคลใดได้เลือกบุคคล หนึ่ง จากบุคคลหลายคน หรือจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง บัญชี หนึ่ง บัญชีใด จากบัญชีหลายรายบัญชี เพื่อให้กระทำการอย่าง หนึ่ง อย่างใด (หยุด แสงอุทัย, 2513)

กรมหลวงนครราชสีมา (2531) ได้ให้ความนิยามคำว่า “Election” หมายถึง กิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองกว่าประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาล การเลือกตั้งจึงเป็นกลไกที่แสดงออกถึงเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องและสนับสนุนให้มีการปฏิบัติจัดทำหรือละเว้นการกระทำการอย่าง หนึ่ง อย่างใดในทางการเมือง และการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง

จากคำอธิบายข้างต้น พอสรุปได้ว่า การเลือกตั้งจะต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ (หยุด แสงอุทัย, 2513)

ประการแรก การเลือกตั้งจะต้องมีผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายคน หรือมีบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในกรณีที่ให้ประชาชนเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อ

ประการที่สอง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีเสรีภาพโดยบริบูรณ์ที่จะเลือกตั้งหรือไม่เลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งคนหนึ่งคนใดหรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีใดบัญชีหนึ่ง

ประการที่สาม ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีโอกาสที่จะทราบความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ประการที่สี่ ประชาชนที่มีสิทธิ์เลือกตั้งต้องมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และมีโอกาสที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็น กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง

จากข้างต้น แม้การเลือกตั้งจะเป็นการออกเสียงลงคะแนนของประชาชนเช่นเดียวกับการออกเสียงประชามติ (Referendum) และการออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล (Plebiscite) ก็ตาม แต่ก็มี ความแตกต่างกัน กล่าวคือ การเลือกตั้งนั้นเป็นการออกเสียงลงคะแนนเพื่อที่จะเรียกบุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่ง ซึ่งจะแตกต่างจากการออกเสียงประชามติ ที่เป็นการลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อกฎหมายนโยบายหรือปัญหาสำคัญของประเทศ และมีความแตกต่างจากการออกเสียงประชามติต่อบุคคล แม้ว่าจะเป็น การลงคะแนนเกี่ยวกับตัวบุคคลเช่นเดียวกัน การเลือกตั้งจะต้องมีผู้สมัคร เข้าแข่งขันให้เลือก ส่วนการออกเสียงประชามติต่อบุคคลเป็นการลงคะแนนว่าจะให้การรับรองหรือเห็นชอบหรือไม่ต่อบุคคล หรือการกระทำ ใด ๆ ของบุคคล หนึ่ง บุคคลใดที่กำหนดให้เท่านั้น ดังนั้นการเลือกตั้ง ครั้งใดที่มีผู้สมัครเพียงคนเดียวหรือพรรคเดียว หรือประชาชนถูกบังคับ โดยไม่มีเสรีภาพในการแลกเปลี่ยน ความคิดเห็น หรือไม่มีโอกาสทราบข้อคิดเห็น ของผู้สมัครรับเลือกตั้งก่อนที่จะเลือกตั้งย่อมไม่เป็นการเลือกตั้งตามความหมายที่แท้จริง แต่อาจเป็นการออกเสียงประชามติต่อบุคคลใด

4. การพิจารณาพิจารณา (Public Hearing)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “พิจารณาพิจารณา” หมายถึง การฟังความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่

คำว่า “Public Hearing” แต่เดิมหมายถึง การพิจารณาโดยเปิดเผยของศาลเพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ ต่อมาได้มีการนำคำนี้มาใช้ในการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยหมายถึงการพิจารณาพยานหลักฐานโดยเปิดเผยและมีกระบวนการที่เคร่งครัดอย่างศาลเท่านั้น จากนั้นได้มีการนำคำว่า “Public Hearing” ไปใช้กับ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2540)

ประชาพิจารณ์ (Public Hearing) จึงเป็นรูปแบบ หนึ่ง ของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เปิดโอกาสให้ ฝ่ายต่าง ๆ ได้ร่วมกันนำเสนอข้อมูลค่าแกลงจุดยืนข้อเท็จจริงความคิดเห็น ทั้งในเชิงสนับสนุนหรือในเชิงของการคัดค้านเกี่ยวกับนโยบายร่างกฎหมายการริเริ่มโครงการของรัฐเพื่อให้รัฐนำข้อพิจารณาของทุกฝ่ายไปเปรียบเทียบผลดีผลเสียหาจุดสมดุลที่เหมาะสม ประชาพิจารณ์จึงมีลักษณะเป็นการประชุมกลุ่มขนาดใหญ่ที่เป็นทางการ ซึ่งต้องจัดให้มีขึ้นตามกฎหมายกำหนด โดยมีการจัดวาระกำหนดเวลาให้แต่ละฝ่ายนำเสนออย่างเป็นระบบและมีการจดการบันทึกการประชุมทำนองเดียวกับการหน้าคดีของศาล (คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, 2544)

ความแตกต่างระหว่างการประชาพิจารณ์ กับการออกเสียงประชามติ มีความแตกต่างในแง่ การประชาพิจารณ์เป็นเพียงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ต่อกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง ข้อคิดเห็นหรือข้อมูลที่ได้รับเป็นเพียงข้อเสนอประกอบการพิจารณา แต่เจ้าฝ่ายปกครองยังคงมีอำนาจในการตัดสินใจโดยเป็นอิสระ การประชาพิจารณ์ไม่ได้ยึดกับคนส่วนมาก ดังนั้นกล่าวโดยสรุปว่า การประชาพิจารณ์ไม่ใช่การขอประชามติ ส่วนการออกเสียงประชามตินั้น อำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่ประชาชนโดยตรง ซึ่งสะท้อนถึง การใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชน แต่ในขณะที่ การประชาพิจารณ์อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ฝ่ายปกครอง

3. หลักการสำคัญของการออกเสียงประชามติ

จากความหมายของการออกเสียงประชามติข้างต้นสามารถกำหนดหลักการสำคัญได้ดังต่อไปนี้

1) เรื่องที่จัดให้มีการลงประชามติต้องมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อ ต่อประเทศหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติใน 2 มาตรา ได้แก่

1. มาตรา 166 ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดอันมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเรื่องเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลใดก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่งผลให้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประชามติ ซึ่งเป็นหนึ่งในกฎหมายปฏิรูป ตามหมวด 16 ของรัฐธรรมนูญ และ

2. มาตรา 256 (8) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตามกระบวนการประกาศใช้ ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตามกระบวนการประกาศใช้ต่อไป

2) ข้อความที่จะถามต้องชัดเจนเพียงพอที่ ทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถตัดสินใจว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องนั้น ๆ ได้

3) ผู้รับผิดชอบในการจัดการออกเสียงประชามติต้องเปิดให้ผู้เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องนั้น ได้แสดงความคิดเห็นอย่างมีอิสระและเท่าเทียม ซึ่งหลักการในข้อนี้เป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งในการออกเสียงประชามติทุกครั้งเพราะการตัดสินใจของบุคคลย่อมขึ้นอยู่กับข้อมูลที่เขาได้รับ

4) การออกเสียงประชามติต้องจัดให้มีการลงคะแนนเสียงได้อย่างเป็นอิสระ ไม่มีสถานการณ์บีบบังคับให้ต้องออกเสียงไปในทิศทางหนึ่งทิศทางใด และต้องเกิดจากการตัดสินใจโดยแท้จริงของผู้ออกเสียงประชามติ

5) การออกเสียงประชามติต้องนำผลการออกเสียงประชามติไปดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มาออกเสียงประชามติ ไม่เช่นนั้นแล้วจะถือว่าการออกเสียงประชามติ เป็นการสูญเสียเปล่าและส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมของของรัฐหรือองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

4. วัตถุประสงค์ของการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติ มีวัตถุประสงค์หลักอยู่ด้วยกัน 5 ประการ (กฤษ เอื้อวงศ์, 2550)

1) การออกเสียงประชามติเป็นรูปแบบหนึ่ง ของประชาธิปไตยโดยตรง เทียบประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2) การออกเสียงประชามติเป็นกระบวนการสร้างความชอบธรรมให้แก่ฝ่ายบริหารหรือการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

3) การออกเสียงประชามติ เป็นกระบวนการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นการป้องกันก่อให้เกิดการผูกขาดการใช้อำนาจโดยอ้างความเป็นตัวแทนของ ของประชาชน โดยมีได้ฟังเสียงที่แท้จริงของประชาชน

4) การออกเสียงประชามติ เป็นกระบวนการแก้ไขปัญหาคิดเห็นที่แตกต่างขัดแย้งกัน แต่ไม่อาจหาข้อยุติได้ในการดำเนินนโยบายหรือการออกกฎหมายภายในรัฐดังกล่าว

5) การออกเสียงประชามติ เป็นกระบวนการที่ส่งเสริมกระตุ้นให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย มีความตื่นตัวทางด้านการเมืองและตระหนักถึงความสำคัญในสิทธิเสรีภาพของตน

5. แบบของการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติ อาจจำแนกได้หลายรูปแบบแล้วแต่จะใช้หลักเกณฑ์ใดในการจำแนก แต่โดยทั่วไปรูปแบบการออกเสียงประชามติสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้ (กมลชนก เจียวิวัฒน์วงศ์, 2554)

1) การออกเสียงประชามติก่อนที่รัฐสภาจะลงมติในร่างกฎหมายได้ กล่าวคือ การออกเสียงประชามติ กักกล่าว เป็นการร้องขอให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องสำคัญที่รัฐสภาคิดว่า จะจัดทำเป็นกฎหมายออกใช้ และการออกเสียงประชามติภายหลังจากที่รัฐสภาได้ลงมติในร่างกฎหมายนั้นแล้ว เป็นการขอให้ประชาชนรับรองว่าร่างกฎหมายที่รัฐสภาลงมตินั้นจะใช้ได้หรือไม่ ซึ่งมีผลเป็นการให้สัตยาบัน กับสิ่งที่รัฐสภาได้กระทำไป (ไพโรจน์ ชัยนาม, 2495)

2) การออกเสียงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญ เป็นกระบวนการภายหลังจากที่สภาร่างรัฐธรรมนูญหรือรัฐสภาได้ลงมติให้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่อันเป็นการรับรองการมีผลของรัฐธรรมนูญ

3) การออกเสียงประชามติในกรณีที่กฎหมายบังคับให้ต้องออกเสียงประชามติ ก่อนการประกาศใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีขั้นตอนการออกเสียงประชามติก่อนประกาศใช้กฎหมาย

- มาตรา 3 วรคแรก บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน...” และในวรรคสามและวรรคสี่ของมาตรานี้บัญญัติรับรองว่า การออกเสียงเลือกตั้งเป็นการทั่วไป เสมอภาค และรับ สำหรับพลเมืองฝรั่งเศสทุกคน

- มาตรา 4 แสดงให้เห็นว่าพรรคการเมืองต้องมีวัตถุประสงค์และมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง

สำหรับประเทศไทยแล้ว ไม่เคยยอมรับแนวความคิดและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติซึ่งปรากฏจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 20 ฉบับ ไม่เคยมีการบัญญัติว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันเช่นเดียวกับประเทศส่วนใหญ่ในยุโรป

สรุป

การลงประชามติเป็นกระบวนการที่สำคัญในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันเป็นแสดงถึงหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนมิใช่อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน รูปแบบของการลงประชามติมีอยู่หลายรูปแบบและมีวัตถุประสงค์ในการลงประชามติแตกต่างกันออกไปแล้วแต่รัฐจะนำมาใช้ การลงประชามติจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แม้การลงประชามติในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเองก็มีข้อจำกัดบางประการแต่ข้อจำกัดบางประการของการลงประชามติในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยก็หาเป็นข้ออ้างในการปฏิเสธการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิลงประชามติในประเด็นปัญหาบางประเด็นไม่ ปัญหาข้อจำกัดของการลงประชามติในการปกครองระบบประชาธิปไตยในปัจจุบันจึงมักเป็นการถกเถียงถึงขอบเขตเรื่องการลงประชามติในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งมุ่งเน้นการนำการลงประชามติไปใช้กับการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นหลัก โดยการนำการลงประชามติไปใช้กับการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นอาจจะไม่เหมาะสมเนื่องจากรัฐธรรมนูญมีความสลับซับซ้อนของการวางโครงสร้างของประเทศ การให้ความรู้แก่ประชาชนต่อรัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องที่ยุ้งยาก แม้ในหมุ่ชนกกฎหมายเองยังหาผู้ที่มีความเข้าใจในการวางโครงสร้างของรัฐในรัฐธรรมนูญ ประกอบการลงประชามติของประชาชนในภายในรัฐต่าง ๆ มักมีอารมณ์ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลในขณะลงประชามติเข้ามาเกี่ยวข้องทำการลงประชามตินั้นขาดการความรอบคอบในการลงประชามติ ดังนั้น ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นจึงไม่มีความเหมาะสมในการที่จะนำการลงประชามติไปใช้กับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การลงประชามติในระบบประชาธิปไตยควรใช้ในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ หรือความไว้วางใจในปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ อาทิเช่น การลงประชามติไม่ไว้วางใจผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการ หรือการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการ เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- กมลชนก เจียวิวัฒน์วงศ์.(2554). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในประเทศไทย [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- กระมล ทองธรรมชาติ. (2531). การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล. ฝ่ายวิจัย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กฤษ เอื้อวงศ์.(2550). พร้อมหรือยังกับการออกเสียงประชามติครั้งแรกของประเทศไทย?. สถาบันพระปกเกล้า.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2541). ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยกับการลงประชามติ. *บทบันทึกคดี*, 54(4), 173-180.
- คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, พชร สีโรรส, และถวิลวดี บุรีกุล. (2544). ตัวอย่างเทคนิค การมีส่วนร่วมของประชาชน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. สถาบันพระปกเกล้า. <https://elib.life.ac.th/wp-content/uploads/2021/06/12-ตย-เทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.pdf>
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2538). ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ. สถาบันพระปกเกล้า.

- บรรศักดิ์ อวรรณโณ. (2544). กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชน ยุคต่าง ๆ. นิติธรรม.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2495). คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (สังเขป) เล่ม 1 ข้อความเบื้องต้นและหลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วราพร ธนาศรีมงคลกุล. (2551). ผลผูกพันการออกเสียงประชามติ [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. หอสมุดแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:111735
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2549). สารานุกรมการเมืองไทย. ส.เจริญการพิมพ์..
- สมภพ โหตระกิตย์. (2512). คำสอนชั้นปริญญาตรีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 2. นำเชียการพิมพ์.
- หยุด แสงอุทัย. (2513). คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งทั่วไป. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.