



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตย หรืออำนาจสูงสุดที่เข้าในการปกครองประเทศ มาจากปวงชนของรัฐ ดังนั้น การปกครองสังคมเพื่อให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันโดยปกติสุขจะต้องถือคติของปวงชนในสังคมเป็นใหญ่ แต่เดิมการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง คือ ให้ประชาชนในรัฐได้ออกเสียงต่องานกิจการบ้านเมือง หรือกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยตรง เนื่องจากขนาดของรัฐยังเล็กและประชาชนมีไม่มากนัก แต่เมื่อรัฐเจริญขึ้นและประชาชนในแต่ละรัฐมีจำนวนมากขึ้น การที่จะให้ประชาชนแต่ละคนเข้าไปใช้อำนาจดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความวุ่นวาย ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องสถาปนาระบบการมีผู้แทนราษฎรขึ้น เพื่อให้ผู้แทนราษฎรรับเอาความคิดเห็นของประชาชนไปปฏิบัติ โดยการออกเสียงแทนในเรื่องต่าง ๆ โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งหมด แต่ก็ยังเป็นการแสดงออกซึ่งการทรงสถานะของผู้มีอำนาจสูงสุด ของประชาชนทั้งหลายไว้ เช่นเดิม¹

การให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองตนเอง ย่อมนับว่าตรงกับความหมายของระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด แต่เมื่อพิจารณาถึง เจื่อนาไซ และปัจจัยต่าง ๆ ในสภาวะการณ์ปัจจุบัน เช่น จำนวนพลเมือง ดินแดน และ การศึกษาของประชาชน ตลอดจน ความสลับซับซ้อนในการบริหารงานของรัฐสมัยใหม่แล้ว ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่จะให้ประชาชนทุกคนมารับผิดชอบในการปกครองประเทศ เหมือนแต่เดิม

¹แก้วสรร อติโพธิ, สุรพล ลีนิติกรพนธ์. สภาวะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย, เอกสารการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณ์ปัจจุบัน", คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มิตรนราการพิมพ์, 2527. หน้า 57.

ดังนั้น การเลือกผู้แทนที่คนไว้วางใจและเห็นว่าเหมาะสมที่จะใช้อำนาจแทนคนเข้าเป็น
 ค่าเป็นการปกครองแทน ย่อมสอดคล้องกับความหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตย
 มากที่สุด ซึ่งเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยโดยอ้อม หรือโดยผู้แทน ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีที่ว่า
 " อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน " โดยผู้แทนเหล่านั้นจะใช้ อำนาจนิติบัญญัติ (ตรากฎหมาย)
 และ อำนาจบริหาร (คณะรัฐมนตรี) แทนประชาชน

แต่อย่างไรก็ดี การให้ผู้แทนราษฎรทำหน้าที่แทนประชาชน จะตั้งอยู่บนหลักสมมติฐานที่ว่า
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งประชาชนเลือกนั้น เป็นตัวแทนของประชาชน แต่ตามความเป็นจริงหาก
 พิจารณาทางสังคมวิทยาแล้ว จะเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดี หรือ พรรคการเมืองที่สมาชิก
 สภาผู้แทนราษฎรสังกัดก็ดี ย่อมมีผลประโยชน์ผูกพันกับวิธีการที่ให้บริการให้แก่ประชาชนแก่ตนเอง หรือแก่พรรค
 การเมืองของตน จึงทำให้การมอง ปัญหาส่วนรวมของประเทศโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและโดย
 พรรคการเมืองมีขอบเขตจำกัด² ทำให้การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของผู้แทนราษฎร เหล่านั้น
 ไม่ตรงกับเจตนาส่วนรวมของประชาชน หรือแม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านั้น จะใช้อำนาจ
 อธิปไตยของประชาชนโดยเจตนาบริสุทธิ์ เพื่อให้เกิดผลดีและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน เช่น การ
 ร่างรัฐธรรมนูญหรือการออกกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ประชาชนในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคม
 และมีส่วนในการเป็นเจ้าของประเทศย่อมมีผลประโยชน์และมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย จึงต้องมีวิธีการใน
 การควบคุม หรือ ตรวจสอบการใช้อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งวิธีการตรวจสอบที่ใช้กัน
 อยู่แต่เดิมมีเพียงการเลือกตั้งเท่านั้น กล่าวคือ หากประชาชนที่เลือกผู้แทนของคนเข้าเป็นทำหน้าที่
 แทนเห็นว่าผู้แทนของคนหางานนั้นมีประสิทธิภาพปฏิบัติความดี ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปก็จะไม่เลือก
 ผู้แทนคนนั้นเข้าเป็นทำหน้าที่อีก

²อมร จันทรสมบูรณ์, รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของ
รัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร:สถาบันนโยบายการศึกษา, สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย,
 2535, หน้า60.

สำหรับประเทศไทย ซึ่งมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน เหมือนเช่นหลายประเทศ แต่เมื่อประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้เลือกตั้งผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจแทนคนแล้ว ประชาชนแทบจะไม่มีอำนาจเหลืออยู่เลย ผู้แทนราษฎรจะดำเนินการออกกฎหมาย และทำกิจการต่างวแทนประชาชน การควบคุมและตรวจสอบงานใดที่ผู้แทนราษฎรได้กระทำการไปหรือคาดว่าจะกระทำเพื่อให้เกิดประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่เชื่อผู้มีวิธีการเดียว คือการเลือกตั้ง ซึ่งวิธีการดังกล่าวยังไม่เพียงพอ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนเป็นอันมาก ปัญหาเรื่องรัฐธรรมนูญก็เช่นเดียวกัน เป็นปัญหาเรื้อรังมาตลอดนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นต้นมา ว่ารัฐธรรมนูญมีความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เพียงพอกับทั้งด้านเนื้อหาและรูปแบบ ประชาชนไม่เคยมได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญเลย ประชาชนจึงไม่มีความรู้สึกหวงแหนรัฐธรรมนูญ ดังนั้นเมื่อเกิดการปฏิวัติ รัฐประหารครั้งใดรัฐธรรมนูญก็ถูกล้มล้างได้โดยง่าย

ในปัจจุบัน ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่วนมากใช้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมเสียงในการปกครองโดยทางผู้แทน หรือ ประชาธิปไตยโดยผู้แทนเกือบทั้งสิ้น และในหลายประเทศก็ได้นำหลักการของระบอบประชาธิปไตยโดยตรงซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมเสียงโดยตรงในการบริหารราชการแผ่นดินมาใช้ คือ เรื่องการออกเสียงแสดงประชามติ(Referendum) เพื่อเป็นกระบวนการที่เข้ามาเสริม "ทฤษฎีตัวแทนของประชาชน"³ โดยให้สิทธิแก่ประชาชนที่ได้เลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนคน ได้มีสิทธิออกเสียงต่อกิจการหรืองานใดที่ตัวแทนได้ทำลงไป ระบบการออกเสียงแสดงประชามตินี้ จะเป็นกลไกที่จะหาให้เรื่องหรือปัญหาสำคัญได้กลับมาสู่ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพื่อตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการสนับสนุนหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแท้จริงในการให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ

³ นันท์วัฒน์ บรมานันท์ " ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ " วารสารกฎหมายสุโขทัย ธรรมมาธิราช ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 (ธันวาคม 2535), 56.

สำหรับประเทศที่มีรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดที่เข้าในการปกครองประเทศนั้นถือว่ารัฐธรรมนูญได้เป็นเพียงกฎหมายธรรมดาฉบับหนึ่งที่จัดทำขึ้นโดยรัฐาธิปไตยเหมือนกับกฎหมายอื่นทั่วๆไป แต่เป็นสัญญาประชาคม(Social Contract) ที่จัดทำขึ้นภายใต้เจตนารมณ์ร่วมกัน(General Will) ของประชาชน เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์สูงสุดในการปกครองประเทศ อำนาจจึงทำให้รัฐธรรมนูญจึงเป็นของสมาชิกทุกคนในสังคม กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญจึงต้องสะท้อนการมีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาสถิติสูงสุดของสังคมทุกระดับ แต่การจะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ปัจจุบันเป็นไปไม่ได้เพราะการร่างรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ประชาชนทั่วๆไปไม่สามารถเข้าใจได้ ดังนั้นการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการกำหนดนโยบายที่เข้าในการปกครองบริหารประเทศ โดยการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมตัดสินใจ โดยการออกเสียงแสดงประชามติ ย่อมเป็นการถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของระบอบประชาธิปไตย

นอกจากการให้สิทธิประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องอื่นว่า ว่าจะจะเป็นร่างกฎหมายหรือนโยบายที่สำคัญของประเทศ หรือกิจการต่างๆที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เป็นการแสดงถึงอำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชนที่จะแสดงออกถึงความคิดเห็นต่อสิ่งที่จะมากำหนดแนวทางในการปกครองประเทศ หรือกฎหมายที่จะต้องบังคับใช้กับประชาชนต่อไป

ตามปกติ เราจะพบในรูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผสมหรือกึ่ง-โดยตรง(Semi Direct) คือ การปกครองที่ประชาชนใช้อำนาจในการปกครองโดยตนเองผสมกับทางรัฐสภา⁴



⁴เพชรณี ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : การศึกษากาารพิมพ์, 2524), หน้า 159.

สำหรับในประเทศไทย ได้เคยมีการนำเรื่องระบบการออกเสียงแสดงประชามติมาบัญญัติไว้ในหมวดของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับด้วยกัน คือ ฉบับปีพ.ศ. 2492⁵, พ.ศ. 2511⁶ และ พ.ศ. 2517⁷ แต่ยังไม่เคยจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติตามรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ อย่างเป็นทางการเลย

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 3 ฉบับ บัญญัติในเรื่องการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติไว้คล้ายคลึงกัน กล่าวคือหากพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่นำมาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่า เห็นชอบ หรือ ไม่เห็นชอบ ในร่างรัฐธรรมนูญนั้น ซึ่งในการนำร่างรัฐธรรมนูญให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามตินั้น มีขึ้นโดยพระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายในพระราชกฤษฎีกานั้น ต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงภายใน 90 วัน ถ้าได้เสียงข้างมาก เป็นประชามติแล้ว พระมหากษัตริย์จะลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วัน แต่ถ้าหากไม่มีเสียงข้างมาก เป็นประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ ก็ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

นับจากมีการนำเรื่องการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ก็ยังไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาฉบับใดอีก เลขที่นำเรื่องการออกเสียงแสดงประชามติมาบัญญัติไว้ ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงต้องการศึกษาถึงแนวความคิดและรูปแบบเกี่ยวกับ การออกเสียงแสดงประชามติ โดยนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติของต่างประเทศมาศึกษาประกอบเพื่อ เป็นแนวทางในการนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ในประเทศไทยต่อไปในอนาคต

5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 174-176

6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 170-172

7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 229-231

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

1. เพื่อชี้ให้เห็นว่าระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนหรือโดยอ้อมที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยแท้จริง ซึ่งมอบอำนาจให้แก่ผู้แทนของคนเข้ามาใช้อำนาจแทนนั้น ควรที่จะให้ประชาชนได้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติต่อกิจการหรืองานใดที่ผู้แทนนั้นได้กระทำลงไป เพื่อเป็นการนำอำนาจอธิปไตยกลับสู่ประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพื่อตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง
2. เพื่อศึกษาถึง หลักเกณฑ์ วิธีการ และ รูปแบบของการออกเสียงแสดงประชามติ (referendum) ของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติ (referendum) มาใช้ในประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบของระบบการออกเสียงแสดงประชามติ (referendum) ที่เหมาะสมกับประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาสภาพสังคมที่จะขยายต่อไปข้างหน้าการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชน จะเหลืออยู่เพียงใด

สมมุติฐาน ทฤษฎี และแนวคิด

รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยนั้น เป็นรูปแบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎี "อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน" โดยผู้แทนของประชาชนจะใช้อำนาจดังกล่าวทั้งทางนิติบัญญัติและทางบริหาร แต่การใช้อำนาจดังกล่าวแทนประชาชนของสภาผู้แทนราษฎรอาจจะไม่ตรงกับเจตนาส่วนรวมของประชาชน เพราะอาจจะมีผลประโยชน์ผูกพันอยู่กับตนเอง พรรคการเมืองของตน หรือเพราะเหตุปัจจัยอื่น ทำให้การมองเห็นปัญหาส่วนรวมที่เกิดขึ้น มีขอบเขตจำกัด การควบคุม ตรวจสอบ หรือเห็นชอบต่อกิจการหรืองานใด ที่ผู้แทนได้กระทำลงไป หรือ คาดว่าจะกระทำเพื่อให้ตรงต่อเจตนาส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่ถือปฏิบัติอยู่ไม่มีวิธีการใดๆ คือการเลือกตั้ง ซึ่งวิธีการดังกล่าวไม่เพียงพอ จึงก่อให้เกิดผลกระทบ ต่อประชาชน ดังนั้น จึงสมควรนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ เพื่อให้ประชาชนได้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้แทนของคนอีกชั้นหนึ่ง

ทฤษฎีและแนวคิดในเรื่องนี้ คือ

- ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty)
- ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract Theory)
- ทฤษฎีตัวแทนของประชาชน

วิธีการศึกษาวิจัย

เป็นการวิจัยแบบเอกสาร

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทราบถึงหลักการและแนวทางในการที่จะนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติ (referendum) มาใช้ในประเทศไทย เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่ใช้อำนาจนี้ผ่านผู้แทนราษฎร โดยการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การศึกษาวิเคราะห์ที่อาจมีบทบาทในการแก้ปัญหา และอาจเป็นข้อเสนอแนะที่ดีในการควบคุม ตรวจสอบหรือเห็นชอบเนื้องาน หรืองานใดๆที่ผู้แทนราษฎรได้ทำลงไป เพื่อให้ถูกต้องตรงต่อเจตนาส่วนรวมของประชาชนและอาจเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเพื่อนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย อีกครั้งหนึ่ง

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย