

การออกเสียงประชามติ

รศ.ดร.วีระ โลจายะ

ในปัจจุบันนี้มีการยอมรับกันทั่วไปว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนนั้นยังเป็นระบอบการปกครองที่ไม่สมบูรณ์ ปัญหาประการหนึ่งที่ทำให้การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนไม่สมบูรณ์เกิดจากบรรดาผู้แทนราษฎรส่วนหนึ่งไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

ตามทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญถือกันว่า กฎหมายคือเจตนารมณ์ของประชาชน หรือไม่ก็คือเจตนารมณ์ของชาติ พื้นฐานแนวคิดของกฎหมายทุกฉบับที่รัฐสภาตราขึ้นมีที่มาจากแนวคิดและเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ผู้แทนราษฎรเป็นเพียงสื่อกลางที่ทำให้แนวคิดและเจตนารมณ์ของประชาชนเกิดเป็นรูปธรรมขึ้นมาเท่านั้น แต่ก็เป็นที่รู้เห็นกันอยู่ทั่วไปว่า แม้แต่ในรัฐที่ได้ชื่อว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนที่สมบูรณ์ แนวคิดและเจตนารมณ์ของประชาชนก็ยังถูกนำไปตีความหมายอย่างผิดๆ และถูกเบี่ยงเบนเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตนหรือของพรรคการเมืองโดยบรรดาผู้แทนราษฎรอยู่เสมอ

ดังนั้น เพื่อให้มีให้เห็นารมณ์ของประชาชนต้องถูกละเลยหรือเบี่ยงเบน ประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยเสรีนิยมบางประเทศจึงนำหลักการบางหลักการของการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงปรับเข้ากับการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน กล่าวอีกนัยหนึ่ง มีการนำหลักการพื้นฐานของการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงและหลักการพื้นฐานของการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนราษฎรมาผสมกัน เช่น อังกฤษ เยอรมนี เบลเยียม และเนเธอร์แลนด์ ซึ่งเป็นประเทศที่มีการปกครองโดยทางผู้แทนที่ค่อนข้างสมบูรณ์ บรรดาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ในประเทศดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ได้ถูกต้องเหมาะสมกับการเป็นผู้แทนราษฎร กฎหมายในประเทศดังกล่าวถูกตราขึ้นอย่างสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่ ถึงกระนั้นก็ตามในอังกฤษและเบลเยียม ก็มีการนำหลักการบางหลักการของการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงมาใช้ กล่าวคือ ในประเทศดังกล่าวมีการจัดตั้งกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนไปออกเสียงประชามติ (REFERENDUM) เพื่อแสดง

เจตนารมณ์ที่เป็นการให้คำปรึกษาหารือ หรือ วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาสำคัญของประเทศ

ในเนเธอร์แลนด์ก็มีกระบวนการขอคำปรึกษาจากประชาชนเหมือนกัน แต่เป็นกระบวนการในระดับท้องถิ่น

ในเยอรมนี กฎหมายพื้นฐาน (รัฐธรรมนูญ) ของเยอรมนีกำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชน หรือ กระบวนการออกเสียงประชามติไว้ในระดับมลรัฐ (LANDER) ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของมลรัฐ

นอกจากการจัดตั้งกระบวนการที่ออกเสียงประชามติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงขึ้นในประเทศตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีประเทศต่างๆ อีกมากมายหลายประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางตัวแทน ดำเนินการจัดตั้งกระบวนการออกเสียงประชามติขึ้นเช่นเดียวกัน บางประเทศจัดตั้งขึ้นในระดับชาติ บางประเทศจัดตั้งขึ้นในระดับท้องถิ่น และบางประเทศจัดตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าถึงแม้ประเทศบางประเทศจะมีการจัดตั้งสถาบันการออกเสียงประชามติขึ้นก็ตาม อย่างเช่น ญี่ปุ่น รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น (มาตรา 96) กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติที่มีลักษณะเกือบจะเป็นพันธกรณีในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ไม่เคยปรากฏว่าญี่ปุ่นจัดให้มีการออกเสียงประชามติแม้แต่

ครั้งเดียว ในทำนองเดียวกันรัฐธรรมนูญของประเทศไทยหลายฉบับ คือฉบับ พ.ศ. 2492, 2511, 2517 และฉบับปัจจุบันต่างก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ แต่จนตราบทว่าทุกวันนี้ ประชาชนชาวไทยไม่เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติแม้แต่ครั้งเดียว

ในบรรดาประเทศที่มีการจัดตั้งกระบวนการออกเสียงประชามตินี้ บางประเทศให้ความสำคัญต่อสถาบันการออกเสียงประชามติมาก เช่น ในสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งเป็นประเทศที่มีการทำประชามติมากที่สุดในโลก¹ ในปีหนึ่งๆ ประชาชนชาวสวิสต้องไปออกเสียงประชามติหลายต่อหลายครั้ง เนื่องจากการทำประชามติทั้งในระดับสหพันธ์และในระดับกองตอง (CANTON)

นับตั้งแต่ ค.ศ. 1848 จนถึงปัจจุบันมีการออกเสียงประชามติในสวิตเซอร์แลนด์ไม่น้อยกว่า 437 ครั้ง

รัฐธรรมนูญของสวิตเซอร์แลนด์กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติไว้ทั้งกรณีที่เป็นพันธกรณี (LE REFERENDUM OBLIGATOIRE) และกรณีที่ไม่เป็นพันธกรณี (LE REFERENDUM FACULTATIF)

กรณีที่เป็นพันธกรณีให้ต้องมีการออกเสียงประชามติ (LE REFERENDUM OBLIGATOIRE) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กรณีที่รัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องมีการออกเสียงประชามติ ได้แก่

¹ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 สวิตเซอร์แลนด์ มีการออกเสียงประชามติในระดับชาติถึง 57 ครั้ง หลังจากคริสต์ศตวรรษที่ 19 การออกเสียงประชามติในระดับชาติลดลง ถึงกระนั้นก็ตามยังถือว่าสวิตเซอร์แลนด์มีการทำประชามติมากกว่าประเทศอื่นในโลก ในช่วงระยะเวลาเพียงหนึ่งทศวรรษ คือ ระหว่าง ค.ศ. 1981 - ค.ศ. 1990 สวิตเซอร์แลนด์ทำประชามติมากกว่าประเทศต่างๆ ในยุโรปรวมกันถึงสองเท่า

- กรณีที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสหพันธ์ทั้งฉบับหรือบางส่วน (มาตรา 118 ถึงมาตรา 123)
- กรณีที่รัฐสภาสหพันธ์ตรา “รัฐกำหนดฉุกเฉิน” (ARRETES URGENTES) ที่มีบทบัญญัติขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ (มาตรา 89)

(กรณีที่รัฐสภาสหพันธ์ตรา “รัฐกำหนดฉุกเฉิน” ที่กำหนดอายุการบังคับใช้ไว้เป็นระยะเวลาเกินกว่า 1 ปี ซึ่งต้องมีการออกเสียงประชามติขอความเห็นชอบจากประชาชนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รัฐสภาตรารัฐกำหนดดังกล่าวขึ้นมา ก็น่าจะเป็นกรณีที่เป็นพันธกรณีได้เช่นเดียวกัน)²

- กรณีที่มีการทำสนธิสัญญาเกี่ยวกับการที่สวิตเซอร์แลนด์ผูกพันตนเข้าเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงปลอดภัยร่วมกันของมวลสมาชิก (เช่น องค์การสหประชาชาติ) หรือสนธิสัญญาเกี่ยวกับการที่สวิตเซอร์แลนด์เข้าเป็นสมาชิกของ

ประชาคมแห่งรัฐ ซึ่งทำให้อำนาจอธิปไตยบางประการของสวิตเซอร์แลนด์ต้องถูกจำกัด (เช่น การเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป) (มาตรา 89-5)

สวิตเซอร์แลนด์มีการออกเสียงประชามติประเภทที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำประชามติค่อนข้างบ่อยมาก เฉลี่ยแล้วปีละ 1 ครั้ง³ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญของสวิตเซอร์แลนด์แตกต่างจากรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญของสวิตเซอร์แลนด์ไม่ได้กำหนดโครงสร้างทางการเมือง และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ชัดเจน ทำให้ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทุกครั้งที่ต้องการความชัดเจนในเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่เกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมือง หรือสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

อนึ่ง สวิตเซอร์แลนด์ยังนิยมกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการจัดระเบียบการใช้อำนาจการเมืองการปกครองที่สำคัญ และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนลงไว้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค การควบคุมราคาสินค้า ฯลฯ

²ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ, รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว) หน้า 20

³ในปีหนึ่งๆ นอกจากประชาชนชาวสวิตต้องไปออกเสียงประชามติประเภทบังคับแล้ว ยังต้องไปออกเสียงประเภทที่กฎหมายไม่บังคับ เช่น การออกเสียงประชามติที่เกิดจากการริเริ่มของประชาชน เพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือบางส่วน ฯลฯ ซึ่งปรากฏว่ามีการทำประชามติประเภทที่กฎหมายไม่บังคับบ่อยครั้งมากกว่าการทำประชามติประเภทที่กฎหมายบังคับ นอกจากนี้แล้ว ยังมีการทำประชามติในระดับท้องถิ่นอีก ในปีหนึ่งๆ ประชาชนชาวสวิสจึงต้องไปออกเสียงประชามติหลายต่อหลายครั้ง ในปัจจุบันนี้ประชาชนชาวสวิสต้องไปออกเสียงประชามติในระดับชาติปีละ 3-4 ครั้ง และคงเป็นด้วยเหตุดังกล่าวนี้ทำให้ประชาชนชาวสวิสเบื่อน่ายต่อการออกเสียงประชามติ เห็นได้จากการที่จำนวนของผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงประชามติมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง การออกเสียงประชามติทุกครั้งจะมีประชาชนเข้าร่วมออกเสียงลงคะแนนไม่ต่ำกว่า 60% ของจำนวนประชากรผู้มีสิทธิออกเสียง ต่อมาระหว่าง ค.ศ. 1945-1960 มีผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเพียง 55% และนับจาก ค.ศ. 1960 จนถึงปัจจุบัน จำนวนผู้ร่วมออกเสียงประชามติมีอัตราเฉลี่ยคงที่อยู่ที่ประมาณ 40% เท่านั้น

ด้วยเหตุดังนี้ สวิตเซอร์แลนด์จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอยู่เนืองๆ ทำให้การเมืองการปกครองของสวิตเซอร์แลนด์ได้รับการปฏิรูปอยู่ตลอดเวลา

กรณีที่ไม่เป็นพันธกรณีให้ต้องมีการออกเสียงประชามติ (LE REFERENDUM FACULTATIF) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ กรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บังคับให้ต้องมีการออกเสียงประชามติ แต่รับรองสิทธิของประชาชนและกองตอง (มลรัฐ) ให้มีการร้องขอเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติได้

กรณีที่ไม่เป็นพันธกรณีให้ต้องมีการออกเสียงประชามติ ได้แก่

- การออกเสียงประชามติเพื่อระงับยับยั้งการประกาศบังคับใช้กฎหมาย
- การออกเสียงประชามติเพื่อให้การรับรองต่อสนธิสัญญาบางประเภท
- การออกเสียงประชามติที่เกิดจากการริเริ่มของประชาชน เพื่อให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญสหพันธ์ทั้งฉบับ หรือบางส่วน

การออกเสียงประชามติ เพื่อระงับยับยั้งการประกาศบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายที่อาจถูกนำมาออกเสียงประชามติ เพื่อระงับยับยั้งการประกาศบังคับใช้ ได้แก่ “รัฐบัญญัติ” (LOIS) ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นโดยไม่มีการจำกัดอายุการบังคับใช้ (มีผลบังคับใช้ได้ตลอดไป)

มีข้อสังเกตว่า มีกฎหมายบางประเภทไม่อยู่ในข่ายที่อาจร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ เพื่อระงับยับยั้งการประกาศบังคับใช้

ได้ กฎหมายดังกล่าวได้แก่ **รัฐกำหนดฉุกเฉิน (ARRETES URGENTES)** ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น เนื่องจากพิจารณาว่าเป็นกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนที่จำเป็นต้องให้กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นมีผลบังคับใช้ทันที โดยมีเงื่อนไขเวลาบังคับใช้ไว้ไม่เกินกำหนดระยะเวลา 1 ปี นับตั้งแต่วันที่รัฐสภาตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นมา

ในกรณีที่รัฐกำหนดฉุกเฉิน “กำหนดให้มีการบังคับใช้เป็นระยะเวลาเกินกว่า 1 ปี หรือไม่ได้กำหนดระยะเวลาการบังคับใช้ไว้ “รัฐกำหนดฉุกเฉิน” จะหมดค่าบังคับทางกฎหมายเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่รัฐสภาตรารัฐกำหนดดังกล่าวขึ้นมา เว้นแต่ว่ามีการร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อระงับยับยั้งการบังคับใช้รัฐกำหนดดังกล่าวภายในกำหนด 1 ปี

ในกรณีที่มีการออกเสียงประชามติและประชาชนฝ่ายข้างมากเห็นด้วยกับการระงับยับยั้งการบังคับใช้รัฐกำหนดฉุกเฉิน รัฐกำหนดฉุกเฉินจะสิ้นผลในการบังคับใช้ทันที และในกรณีเช่นนี้รัฐสภาจะตรารัฐกำหนดฉุกเฉินที่มีเนื้อหาเช่นเดียวกับรัฐกำหนดฉุกเฉินที่ถูกระงับการบังคับใช้เนื่องจากมีการออกเสียงประชามติอีกมิได้ (รัฐธรรมนูญสหพันธ์ มาตรา 89)

นอกจาก “รัฐกำหนดฉุกเฉิน” ที่มีกำหนดเวลาบังคับใช้ไม่เกิน 1 ปี ซึ่งไม่อยู่ในข่ายที่ประชาชนอาจร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อระงับยับยั้งการบังคับใช้ได้แล้ว การลงมติให้ความเห็นชอบของรัฐสภาต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลก็ดี หรือคำสั่งของรัฐบาล

สหพันธ์ก็ดี ไม่อยู่ในข่ายที่อาจมีการร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อระงับยับยั้งได้

กรณีที่มีการร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อรับรองสนธิสัญญาบางประเภทนั้น สนธิสัญญาที่ประชาชนหรือกองตองอาจริเริ่มร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ ได้แก่ สนธิสัญญาที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

- สนธิสัญญาที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการบังคับใช้ไว้และไม่มีข้อกำหนดให้ภาคีแห่งสนธิสัญญาสามารถบอกเลิกสนธิสัญญาได้
- สนธิสัญญาที่กำหนดให้สวีตเซอร์แลนด์เข้าเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศ
- สนธิสัญญาพหุภาคีประเภทกฎหมายที่มีการรวบรวมกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้เป็นหมวดหมู่

กรณีการออกเสียงประชามติ เพื่อระงับยับยั้งการบังคับใช้กฎหมายและกรณีการออกเสียงประชามติ เพื่อให้ความเห็นชอบต่อสนธิสัญญาบางประเภทตามที่กล่าวมานี้ รัฐธรรมนูญของสวีตเซอร์แลนด์กำหนดว่าต้องมีประชาชนไม่น้อยกว่า 50,000 คน หรือกองตองไม่น้อยกว่า 8 กองตอง ร่วมกันร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ (ในทางปฏิบัติไม่เคยปรากฏว่าบรรดากองตองร่วมกันร้องขอให้มีการทำประชามติเพื่อระงับยับยั้งการบังคับใช้กฎหมาย หรือเพื่อให้ความเห็นชอบต่อสนธิสัญญาแต่ประการใด)

การออกเสียงประชามติอีกกรณีหนึ่ง ที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บังคับให้ต้องมีการออกเสียง

ประชามติ แต่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิริเริ่มของประชาชนที่จะร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ ได้แก่ การออกเสียงประชามติที่เกิดจากการริเริ่มของประชาชนเพื่อให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือบางส่วน

รัฐธรรมนูญสหพันธ์มาตรา 120 และมาตรา 126 บัญญัติรับรองสิทธิริเริ่มของประชาชนที่จะร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือบางส่วน โดยกำหนดเงื่อนไขให้มี “ผู้ริเริ่มก่อนการ” ที่ต้องดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ได้จำนวน 100,000 คน ภายในกำหนด 18 เดือน

ดังนั้น เมื่อ “ผู้ริเริ่มก่อนการ” ปฏิบัติตามเงื่อนไขทั้งสองประการครบถ้วนแล้ว การออกเสียงประชามติในกรณีดังกล่าวนี้ก็กลายเป็นการออกเสียงที่เป็นพันธกรณี ซึ่งองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ของรัฐต้องจัดให้มีขึ้น เว้นแต่คำร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติมีรูปแบบไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้อันเป็นเหตุให้รัฐสภาปฏิเสธไม่รับคำร้องขอ หรือ “ผู้ริเริ่มก่อนการ” ถอนคำร้องขอก่อนมีการออกเสียงประชามติ

นอกจากการออกเสียงประชามติในระดับชาติตามที่กล่าวมานี้ สวีตเซอร์แลนด์ยังมีการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น คือ ในระดับกองตองอีกด้วย

การออกเสียงประชามติในระดับกองตองนั้น กระทำกันมากกว่าในระดับสหพันธ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมาย ทุกกองตองต่างก็มี

ระบบการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายด้วยกันทั้งสิ้น ในบรรดา 26 กองตองของสวิตเซอร์แลนด์มี 14 กองตอง ที่มีระบบการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายที่รัฐธรรมนูญของกองตองกำหนดไว้เป็นพันธกรณีที่ต้องมีการออกเสียงประชามติ (LE REFERENDUM OBLIGATOIRE) และมี 19 กองตอง ที่รัฐธรรมนูญของกองตองกำหนดบังคับให้ต้องทำประชามติ เพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชนในการใช้จ่ายเงินของกองตอง (ในกรณีที่ฝ่ายบริหารของกองตองจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเกินกว่าที่มีการกำหนดไว้)

ประเทศที่ให้ความสำคัญต่อสถาบันการออกเสียงประชามติมาก เช่น มีระบบการออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำประชามติ⁴ มีระบบการริเริ่มของประชาชนในการเสนอกฎหมาย ในการยับยั้งหรือในการเพิกถอนกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศดังกล่าวมีการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ กล่าวคือ มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติอยู่เนืองๆ หรืออย่างน้อย

ก็เมื่อมีปัญหาทางการเมืองที่สำคัญเกินกว่าที่องค์กร ซึ่งมีอำนาจสาธารณะจะกล้าตัดสินใจได้โดยลำพัง แต่จำเป็นต้องพึ่งพาสถาบันการออกเสียงประชามติ ทำให้สถาบันการออกเสียงประชามติมีสถานะเป็นสถาบันการเมืองที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการเมืองการปกครองของประเทศ⁵

ประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางตัวแทน และได้นำหลักการพื้นฐานของการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงไปผสม หรือปรับเข้ากับระบบการเมืองการปกครองโดยให้ความสำคัญอย่างมากแก่สถาบันการออกเสียงประชามติ นอกจากสวิตเซอร์แลนด์แล้วก็มี อิตาลี เดนมาร์ก ไอร์แลนด์ ลิกเชนสไตน์ เป็นต้น

.....อย่างไรก็ดี มีประเทศอีกกลุ่มหนึ่งที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตัวแทนและได้นำหลักการพื้นฐานของการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงไปผสมหรือปรับเข้ากับระบบการเมืองการปกครอง แต่ให้ความสำคัญน้อยมากแก่สถาบันการออกเสียงประชามติ

⁴มีการศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ รวม 160 ประเทศ ที่ยังบังคับใช้อยู่ในวันที่ 1 กันยายน 1989 ปรากฏว่ามีรัฐธรรมนูญของ 32 ประเทศที่มีบทบัญญัติกำหนดเป็นพันธกรณีให้ต้องมีการออกเสียงประชามติในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีรัฐธรรมนูญของประเทศใดที่กำหนดบังคับให้ต้องมีการออกเสียงประชามติในกรณีที่มีการบัญญัติกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) (Sukxi Markku, Bringing in the people a comparison of constitutional forms and practice the referendum Boston/London, Martinus Nijhoff publishers, Dordrecht, 1993)

⁵การปกครองแบบประชาธิปไตยทางตัวแทน ซึ่งมีลักษณะตามที่กล่าวมานี้ผู้เขียนตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญบางท่าน เช่น Mekhantar Joel เรียกว่า "การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยกึ่งทางตรง" (SEMI-DIRECTE DEMOCRACIE) (J Mekhantar Joel, Droit Politique et Constitutionnel, Paris : Editions ESKA, 1999)

กล่าวคือ มีการจัดตั้งระบบการออกเสียงประชามติขึ้นในระบบการเมืองการปกครองของประเทศก็จริง แต่ส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นระบบการออกเสียงประชามติประเภทที่กฎหมายไม่ได้บังคับให้ต้องมีการออกเสียงประชามติ นอกจากนี้แล้วผู้มีสิทธิเริ่มร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติมักจะเป็นประมุขของรัฐ

การออกเสียงประชามติในประเทศดังกล่าวนี้จึงมีบทบาทเสมือน “การร้องทุกข์ของผู้ปกครอง”⁶ (LE RECOURS DU PRINCE) ซึ่งตรงกันข้ามกับการออกเสียงประชามติที่ประชาชนมีสิทธิเริ่ม ซึ่งทำให้การออกเสียงประชามติมีบทบาทเสมือน “การร้องทุกข์ของราษฎร” (LE RECOURS DES CITOYENS)⁷ ดังที่กระทำกันในสวิตเซอร์แลนด์และในอิตาลี⁸

ในการการสำคัญที่สุดก็คือ ประเทศดังกล่าวนี้มีการทำประชามติน้อยมาก สถาบันการออกเสียงประชามติในประเทศดังกล่าวจึงมีความสำคัญเพียงในระดับหนึ่งเท่านั้น ไม่อาจเทียบเคียงกับสถาบันการออกเสียงประชามติของประเทศอย่างเช่น สวิตเซอร์แลนด์ หรืออิตาลีได้

กลุ่มประเทศดังกล่าวนี้ได้แก่ ออสเตรีย สเปน ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส กรีซ ไอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก นอร์เวย์ โปรตุเกส และสวีเดน เป็นต้น⁹

1. การออกเสียงประชามติคืออะไร

กล่าวอย่างกว้างๆ การออกเสียงประชามติ ได้แก่ การที่ประชาชนไปออกเสียงลงคะแนนโดยตรง เพื่อแสดงความเห็นในปัญหาที่เป็นผลประโยชน์ของส่วนรวม

⁶Hamon Francis, Le Rferendum, L.G.D.J., Paris, 1995, หน้า 73-96

⁷Hamxan Francis, เรื่องเดียวกัน หน้า 99-141

⁸รัฐธรรมนูญของอิตาลีมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเริ่มของประชาชนที่จะร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติไว้หลายกรณีด้วยกันคือ

- ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 500,000 คนขึ้นไปหรือสภาของภาคตั้งแต่ 5 สภาขึ้นไปเข้าชื่อร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อยกเลิกกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใด (ทั้งฉบับหรือบางส่วน) หรือการกระทำอันหนึ่งอันใดที่มีค่าบังคับเช่นเดียวกับกฎหมาย (กฎหมายของฝ่ายบริหารที่ตราขึ้นโดยได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ) อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญกำหนดข้อจำกัดไว้มิให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อยกเลิกกฎหมายภาษีอากร กฎหมายงบประมาณ กฎหมายนิติโทษกรรม และกฎหมายที่ให้สัตยาบันสนธิสัญญาต่างประเทศ (มาตรา 75)
- ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ 500,000 คนขึ้นไปหรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาซีเนท หรือสภาภาคตั้งแต่ 5 สภาขึ้นไป ร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ เพื่อรับรองกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ทั้งฉบับหรือบางส่วน) หรือกฎหมายประเภทกฎหมายรัฐธรรมนูญ (LES LOIS CONSTITUTIONNELLES) (มาตรา 138)
- นอกจากสิทธิเริ่มของประชาชนในการร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับกฎหมายตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว รัฐธรรมนูญอิตาลียังกำหนดรับรองสิทธิเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชนไว้ด้วย กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน ขึ้นมีสิทธิเข้าชื่อร่วมกันเสนอร่างกฎหมายได้ (มาตรา 78)

ถ้าจะกล่าวให้กระชับยิ่งขึ้น การออกเสียงประชามติหมายถึง กระบวนการทั้งหลายที่ประชาชนทั่วไปได้รับการเชื่อเชิญให้ไปออกเสียงลงคะแนนเป็นการส่วนบุคคล เพื่อให้คำปรึกษาหรือเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาฯ หนึ่ง โดยที่ปัญหาดังกล่าวมีลักษณะเป็นปัญหาที่แท้จริง (ซึ่งตรงกันข้ามกับปัญหาที่เกี่ยวกับบุคคล) และมีการจัดทำไว้เป็นหมวดหมู่ (สะดวกแก่การตัดสินใจของประชาชนในการเลือกคำตอบเพื่อแสดงความเห็น)⁹ เห็นได้ว่า **ความหมายของการออกเสียงประชามติตามที่กล่าวนี้ ประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 4 ประการ**¹⁰ คือ

- การออกเสียงประชามติเป็นการขอความเห็นจากประชาชนทั่วไป
- การออกเสียงประชามติอาจเป็นการขอความเห็นจากประชาชนที่มีลักษณะเป็นการปรึกษา หรือเป็นการขอให้ตัดสินใจชี้ขาดปัญหาก็ได้
- ประเด็นปัญหาที่เสนอขอความเห็นจากประชาชนในการออกเสียงประชามตินั้น ต้องเป็นประเด็นปัญหาที่แท้จริง
- ประเด็นปัญหาที่เสนอขอความเห็นจากประชาชนในการออกเสียงประชามตินั้น ต้องจัดทำไว้เป็นหมวดหมู่ ชัดเจนแน่นอน และมีคำตอบสำเร็จรูปให้ประชาชนเลือกตอบ

1) การออกเสียงประชามติเป็นการขอความเห็นจากประชาชนทั่วไป กล่าวคือ การออกเสียงประชามติมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนทุกคนที่มีสิทธิเลือกตั้งได้แสดงเจตนารมณ์อย่างกว้างขวางและทั่วถึง ด้วยการไปใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้คำปรึกษา หรือวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ทั้งนี้แล้วแต่ว่าการออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นนั้นเป็นกระบวนการออกเสียงประชามติในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่น ถ้าเป็นกระบวนการระดับชาติหรือระดับประเทศก็เป็นกรณีที่ประชาชน ซึ่งมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วประเทศไปร่วมแสดงเจตนารมณ์ แต่ถ้าเป็นกระบวนการระดับท้องถิ่น ก็เป็นเรื่องของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้นทุกคน

การออกเสียงประชามติจึงแตกต่างจากการหยั่งเสียง หรือการทำโพล ซึ่งเป็นการขอทราบความเห็นของประชาชนเพียงบางกลุ่ม บางจำพวก และเพียงจำนวนหนึ่งเท่านั้น หลังจากสอบถามความเห็นของประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายแล้ว ก็จะมีการประเมินความเห็นของประชาชนดังกล่าว และมีการอ้างความเห็นของประชาชนที่ประเมินจากการทำโพลคือความเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม แต่ก็ไม่มีผู้ใดกล้ายืนยันได้ว่าความเห็นของประชาชนที่ได้จากการทำโพลถูกต้องแน่นอน ทั้งนี้เนื่องจากการ

⁹การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนซึ่งมีลักษณะตามที่กล่าวมานี้ ผู้เขียนตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญบางท่านเรียกว่า “การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางกึ่งตัวแทน” (Mekhanter Joel, เรื่องเดิม)

¹⁰Haman Francis, เรื่องเดิม, หน้า 15

ทำโพลเป็นเพียงเทคนิคอย่างหนึ่งในการคาดเดาความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมเกี่ยวกับปัญหาหรือเหตุการณ์เรื่องใดเรื่องหนึ่งของสังคมโดยอาศัยทฤษฎีทางวิชาการ การทำโพลจึงต่างกับการออกเสียงประชามติ เนื่องจากผลของการออกเสียงประชามติแสดงถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนที่ออกเสียงลงคะแนน ดังนั้นไม่ว่าประชามติจะปรากฏผลเป็นอย่างไรผู้ใดก็ไม่อาจโต้แย้งได้ว่าไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของผู้ออกเสียงประชามติ

2) การออกเสียงประชามติอาจมีลักษณะเป็นการขอคำปรึกษาจากประชาชนหรือเป็นการขอให้ประชาชนวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาก็ได้ ดังนั้นในกรณีที่เป็นการออกเสียงประชามติที่มีลักษณะเป็นการขอคำปรึกษาจากประชาชน องค์การสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการที่จะต้องปฏิบัติตามผลของการออกเสียงประชามติจึงไม่จำเป็นหรือผูกพันต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด¹¹ อย่างไรก็ดีถึงแม้ว่า ตามทฤษฎีแล้ว การออกเสียงประชามติที่เป็นเพียงการขอคำปรึกษาจากประชาชนก็ตาม แต่ในความเป็นจริง ผลของการออกเสียงประชามติมีนัยที่สำคัญต่อระบบ

การเมืองการปกครองของประเทศ เหมือนเช่นที่ปรากฏในเวลาต่อมา หลังจากที่มีการออกเสียงประชามติของนอร์เวย์ เมื่อ ค.ศ. 1972 (การออกเสียงประชามติ เพื่อขอคำปรึกษาจากประชาชน) เกี่ยวกับการที่นอร์เวย์จะเข้าเป็นสมาชิกของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ในขณะที่รัฐบาลของนอร์เวย์และสมาชิกฝ่ายข้างมากของรัฐสภาจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา เห็นด้วยกับการที่นอร์เวย์จะเข้าเป็นสมาชิกของประชาคมยุโรป แต่ผลของการออกเสียงประชามติปรากฏว่า ประชาชนชาวนอร์เวย์เกินกว่า 53% ของผู้มาออกเสียงประชามติ ไม่เห็นด้วยกับการที่นอร์เวย์จะเข้าเป็นสมาชิกของประชาคมฯ ผลที่ตามมาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองของนอร์เวย์ คือ รัฐบาลลาออก และการแตกแยกของพรรคโซเชี่ยลเดโมแครท (พรรครัฐบาล)

3) ประเด็นปัญหาที่เสนอขอความเห็นจากประชาชนในการออกเสียงประชามตินั้น ต้องเป็นประเด็นปัญหาที่แท้จริง กล่าวคือ ประเด็นปัญหาที่เสนอขอความเห็นจากประชาชนต้องมีใช่ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ

¹¹รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 214 บัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ ไว้ดังนี้

“ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงผลประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปรึกษาขอความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่ กิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่ง ซึ่งมีใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

ฯลฯ

การออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๑๔ นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น”

เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทยกำหนดให้การออกเสียงประชามติเป็นเพียงการขอคำปรึกษาจากประชาชนเท่านั้น

ตัวบุคคล หรือเป็นประเด็นปัญหาส่วนบุคคล เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการทำประชามติที่แท้จริง ได้แก่ การขอให้ประชาชนเลือกคำตอบเพื่อชี้ขาดปัญหา ใช่เลือกคำตอบเพื่อกำหนดตัวบุคคลหรือรับรองตัวบุคคล

ด้วยเหตุดังนี้ การออกเสียงประชามติจึงแตกต่างกับเพลบิสซิต (PLEBISCITE)¹² กล่าวคือ เพลบิสซิตนั้นมักจะไม่ใช่เรื่องของกฎหมาย และไม่ใช่เรื่องของประชาธิปไตยทุกเรื่อง

เพลบิสซิสต์มักเป็นเรื่องที่ขอร้องให้ประชาชนลงคะแนนเกี่ยวกับตัวบุคคล หรือหลักการอย่างใดอย่างหนึ่งที่บุคคลผู้นั้นเสนอขึ้นมา คือ บางครั้งเป็นเรื่องเป็นการเอาเรื่องของบุคคลมารวมเข้ากับหลักการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง¹³

ศาสตราจารย์ไฟโรจน์ ชัยนาม¹⁴ อธิบายความหมายของ “เพลบิสซิต” ว่า เป็นการหาหรือราษฎรในการกระทำของบุคคลหนึ่ง ซึ่งราษฎรนับถืออยู่แล้ว เพราะคุณความดีที่ได้ทำมาเพื่อชาติบ้านเมือง หรือเพราะราษฎรได้ถูกชักจูงไปให้เห็นชอบโดยวิธีโฆษณาชวนเชื่อ นานาประการ ยิ่งกว่าในเรื่องให้ความเห็นชอบในตัวบทกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น การลงคะแนนเมื่อ ค.ศ. 1802 ของประเทศฝรั่งเศส ที่ให้ราษฎรมาออกเสียงเป็นประชามติในคำถามที่

ว่า “นะโปเลียนควรจะดำรงตำแหน่งกงสุลตลอดชีวิตหรือไม่” เวลานั้น นโปเลียนดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้ารัฐบาล เป็นกงสุลที่ 1 ในจำนวนกงสุล 3 คนอยู่แล้ว ผลของการลงคะแนนประชามติแบบนี้เป็นการแนะทางให้นโปเลียนรวบอำนาจเป็นกษัตริย์ในเวลาต่อมา

การลงคะแนนประชามติ “เพลบิสซิต” อีกกรณีหนึ่งได้แก่ การลงคะแนนเมื่อ ค.ศ. 1870 ของฝรั่งเศส ซึ่งเป็นการให้ประชาชนลงคะแนนรับรองจักรวรรดิของนะโปเลียนที่ 3 พร้อมทั้งเอาเรื่องการปฏิรูปการปกครองให้เป็นเสรีนิยมมาบวกด้วยกัน ปัญหาที่ขอให้ประชาชนลงคะแนนแสดงประชามติจึงไม่กระจ่างแจ้ง เพราะมีปัญหาอื่นๆ พ่วงเข้ามาด้วยเป็นการชักจูงล่อใจประชาชนว่าต่อไปนี้จะมีการปกครองเป็นประชาธิปไตย และก็เกี่ยวกับตัวบุคคลอีกเหมือนกัน คือ นโปเลียนที่ 3

การลงคะแนนประชามติแบบ “เพลบิสซิต” นี้ ในประเทศฝรั่งเศสทำกันบ่อยๆ หลายครั้ง ตั้งแต่สมัยปฏิวัติใหญ่ แต่โดยทั่วไปแล้วมีลักษณะที่แสดงให้เห็นได้ว่า ต่างกับการออกเสียงประชามติ ถึงแม้ว่าในหลายครั้งการปฏิบัติจะเป็นประชาธิปไตยคือ การให้ประชาชนมาลงคะแนนอย่างมีอิสระเสรี ไม่มีการใช้อิทธิพลหรืออำนาจมืดข่มขู่ ประชาชนมีความสะดวก

¹²ในสวีเดนแลนด์ คำว่า “เพลบิสซิต” (PLEBISCITE) ใช้กันในความหมาย “การออกเสียงประชามติ” แทนที่จะใช้คำว่า “REFERENDUM” เหมือนประเทศอื่น ๆ

¹³ศาสตราจารย์ ไฟโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, โครงการตำราชุดลำดับที่ 5 : คณะกรรมการสัมมนาและวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 174-175

¹⁴ศาสตราจารย์ไฟโรจน์ ชัยนาม, เรื่องเดียวกัน หน้า 175-177

ในการลงคะแนน แต่ก็มิใช่เป็นเรื่องของการให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายธรรมดา หรือร่างรัฐธรรมนูญ มักจะมีเรื่องอื่นแอบแฝงอยู่ไม่มากนัก เช่น เกี่ยวกับการยอมรับนับถือ หรือทำเพื่อบุคคลบางคน มีเรื่องหลายเรื่องรวมกันอยู่ในการที่ราษฎรจะต้องลงคะแนนรวมๆ กันไป ไม่มีทางที่จะแยกได้ว่าเรื่องใดจะรับหรือเรื่องใดไม่รับ บางทีก็เกี่ยวข้องกับเกียรติยศเกียรติศักดิ์ของประเทศชาติเป็นส่วนรวม ชอบหรือไม่ชอบก็ต้องยอมรับเอา¹⁵

4) การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นชอบหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต้องมีกฎหมายหรือร่างกฎหมายที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมเสนอต่อประชาชนด้วย เนื่องจากในการออกเสียงประชามตินั้นประชาชนจำเป็นต้องทราบ และเข้าใจปัญหาอย่างถ่องแท้แน่ชัด เพื่อประชาชนจะได้แสดงความเห็นหรือวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาได้ถูกต้องตรงกับเจตนารมณ์

ด้วยเหตุดังนี้ ในการเสนอประเด็นปัญหาเพื่อสอบถามความเห็นของประชาชน จึงต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นปัญหาเสนอต่อประชาชนด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการออกเสียงประชามติเพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชนต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก็จำเป็นต้องมีร่างรัฐธรรมนูญ (ทั้งฉบับหรือมาตรา) ที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมเสนอต่อประชาชนด้วย หรือในกรณีที่เป็นการออกเสียงประชามติเพื่อยับยั้งหรือยกเลิกเพิกถอนกฎหมายฉบับใด ก็จำเป็นต้องเสนอกฎหมายดังกล่าวต่อประชาชนด้วยเช่นกัน

อนึ่ง ในการเสนอประเด็นปัญหาเพื่อขอทราบความคิดเห็นของประชาชนนั้น จำเป็นต้องมีคำตอบสำเร็จรูปให้ประชาชนออกเสียงแสดงความคิดเห็นด้วยการเลือกคำตอบ โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนคิดคำตอบด้วยตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การออกเสียงประชามติจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอทางเลือกใหม่ หรือเสนอคำตอบนอกเหนือจากคำตอบ 3 คำตอบ ที่เสนอให้เลือก คือ “เห็นด้วย” “ไม่เห็นด้วย” และ “ไม่มีความเห็น”

การออกเสียงประชามติจึงต่างกับ “การไต่สวนสาธารณะ” หรือ “ประชาพิจารณ์” (PUBLIC HEARING) ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้สนใจได้แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระเสรี กล่าวคือประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นที่เป็นข้อเสนอแนะอย่างใดก็ได้

2. บทบาทของสถาบันการออกเสียงประชามติ

บทบาททั่วไปของสถาบันการออกเสียงประชามติที่จัดตั้งขึ้นในประเทศต่างๆ ได้แก่ การส่งเสริมสนับสนุนมติมหาชนของประเทศ

อย่างไรก็ดี นอกจากบทบาททั่วไปแล้ว สถาบันการออกเสียงประชามติยังมีบทบาทเฉพาะในเรื่องต่อไปนี้¹⁶

- บทบาทในการรับรองความชอบธรรมต่ออำนาจปกครอง
- บทบาทในการถ่วงดุลย์อำนาจ
- บทบาทในการวินิจฉัยชี้ขาด
- บทบาทในการให้ความไว้วางใจ

¹⁵ ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 178

¹⁶ Humon Francis, เรื่องเดิม, หน้า 49

1) บทบาทของสถาบันการออกเสียง
ประชามติในการรับรองความชอบธรรมต่อ
อำนาจปกครอง บทบาทของสถาบันการออกเสียง
ประชามติดังกล่าวนี มีที่มาจากแนวคิดที่ว่าผู้แทน
ราษฎรมีอำนาจหน้าที่ที่มีขอบเขตจำกัด ผู้แทน
ราษฎรได้รับเลือกตั้งมาเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ทาง
การเมืองที่เป็นเรื่องปกติธรรมดาทั่วไป โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งหน้าที่ทางนิติบัญญัติ กฎหมายที่ผู้แทน
ราษฎรมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและให้ความเห็น
ชอบนั้น ควรเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระ
ธรรมดาทั่วไป กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้แทนราษฎรไม่
ควรมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาด
ปัญหาทางการเมืองที่สำคัญยิ่งของประเทศชาติ
โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกี่ยวกับหลักการที่เป็น
พื้นฐานหรือที่มาของอำนาจหน้าที่ของผู้แทน
ราษฎร (ปัญหาที่เกี่ยวหลักการตามรัฐธรรมนูญ)
เนื่องจากว่าปัญหาดังกล่าวนี้อย่นอกอำนาจหน้าที่
ของผู้แทนราษฎร แต่ควรเป็นปัญหาที่ให้
ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยใช้อำนาจ
ของตนโดยตรงในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาด้วยการ
ออกเสียงประชามติ

แนวคิดที่ว่าผู้แทนราษฎรไม่ควรมี
อำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาสำคัญของ
ประเทศชาตินี้ ไม่ได้จำกัดเฉพาะปัญหาที่
เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่รวมถึงปัญหา
สำคัญอื่นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เป็น
พันธกรณีของประเทศชาติในอนาคต ซึ่งความ
สำคัญของปัญหасสมควรอย่างยิ่งที่จะได้รับความ
เห็นชอบจากประชาชน เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการ
ถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยของรัฐในบางกรณีให้แก่

องค์การระหว่างประเทศ ปัญหาเกี่ยวกับการทำ
สนธิสัญญาการเป็นพันธมิตรทางการทหาร ฯลฯ
อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า แม้แต่ใน
ประเทศประชาธิปไตยตะวันตก การตัดสินใจ
ปัญหาทางการเมืองที่สำคัญยิ่งของประเทศชาติก็
ไม่ได้กระทำด้วยการรับฟังความคิดเห็นของ
ประชาชนด้วยการออกเสียงประชามติเสมอไป
เช่น กรณีที่มีการรวมประเทศของเยอรมนีตะวันออก
และเยอรมนีตะวันตกนั้น รัฐบาลของทั้ง 2
ประเทศไม่ได้ปรึกษาประชาชนด้วยการจัดให้มี
การออกเสียงประชามติแต่ประการใด

กรณีตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งได้แก่ การทำ
สนธิสัญญาการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป
หรือสนธิสัญญา MAASTRICHT ปรากฏว่าใน
บรรดา 12 ประเทศที่เป็นภาคีของสนธิสัญญา
ดังกล่าว มีเพียง 3 ประเทศเท่านั้นที่นำปัญหา
การเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปตามสนธิ
สัญญาดังกล่าวเสนอขอความเห็นจากประชาชน
ด้วยการออกเสียงประชามติ ทั้งๆ ที่การเข้าเป็น
สมาชิกของสหภาพยุโรปมีผลกระทบต่ออำนาจ
อธิปไตยของชาติ (ตามที่สภารัฐธรรมนูญศาล
รัฐธรรมนูญ ของฝรั่งเศสเคยให้ความเห็นไว้)

ในบางครั้งความชอบธรรมที่ได้มาจากการ
ออกเสียงประชามติก็ไม่มีความหมายแต่
ประการใด เห็นได้จากการออกเสียงประชามติที่
จัดให้มีขึ้นเมื่อ 19 มี.ค. 1991 ในรัสเซียสมัยที่
ยังเป็นสหภาพโซเวียต เพื่อสอบถามความเห็น
ของประชาชนว่า สหภาพโซเวียตควรดำรงคงอยู่
ต่อไปหรือยุบเลิกเสีย

ผลของการออกเสียงประชามติปรากฏว่า ประชาชนจำนวนสามในสี่ของประชาชนที่มาออกเสียงประชามติ มีความเห็นว่าควรคงไว้ซึ่งความเป็นสหภาพโซเวียตต่อไป แต่ปรากฏว่าเพียงไม่กี่เดือนหลังจากที่มีการออกเสียงประชามติ ประธานาธิบดีของสหภาพโซเวียตกลับตัดสินใจไปในทางตรงกันข้ามกับผลของการออกเสียงประชามติ ด้วยการยุบเลิกสหภาพโซเวียต

2) บทบาทของสถาบันการออกเสียงประชามติในการถ่วงดุลย์อำนาจปกครอง

ในบางกรณีการออกเสียงประชามติมีบทบาทในการถ่วงดุลย์อำนาจปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกเสียงประชามติ ซึ่งมีที่มาจาก การริเริ่มของประชาชน (L'INITIATIVE POPULAIRE) เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนจำนวนหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มีสิทธิริเริ่มร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ ซึ่งอาจเป็นการออกเสียงประชามติเพื่อยับยั้งการประกาศบังคับใช้กฎหมายอย่างเช่นกรณีของสวิตเซอร์แลนด์ หรือการออกเสียงประชามติเพื่อให้มีการยกเลิกกฎหมายอย่างเช่นกรณีของอิตาลี หรือการออกเสียงประชามติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือบางส่วนอย่างเช่นกรณีของสวิตเซอร์แลนด์

เห็นได้ว่าการออกเสียงประชามติที่เกิดจากการริเริ่มของประชาชนเพื่อยับยั้งการประกาศบังคับใช้กฎหมายก็ดี หรือเพื่อยกเลิกกฎหมายก็ดีล้วนแต่มีอิทธิพลต่อระบบการเมืองการปกครองของรัฐบาลที่เดียว ผลของการ

ออกเสียงประชามติที่ทำให้ประกาศบังคับใช้กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งไม่ได้หรือทำให้สิ้นผลการบังคับใช้ย่อมเท่ากับเป็นการถ่วงดุลย์ฝ่ายนิติบัญญัติ (ในกรณีที่เป็นการกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ) และฝ่ายบริหาร (ในกรณีที่เป็นการกฎหมายของฝ่ายบริหาร)

ส่วนการออกเสียงประชามติที่เกิดจากการริเริ่มของประชาชนเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ผลของการออกเสียงประชามติที่ทำให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อาจเป็นการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครอง เท่ากับเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจปกครองนั่นเอง

3) บทบาทของสถาบันการออกเสียงประชามติในการตัดสินใจชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรที่มีอำนาจสาธารณะ เป็นที่ยอมรับกันว่า หลักการที่สำคัญที่สุดของการปกครองแบบประชาธิปไตย ได้แก่ หลักการอำนาจทั้งหลายในรัฐต้องมีที่มาจากประชาชน ดังนั้นในกรณีที่มีข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรที่มีอำนาจสาธารณะก็ควรให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจชี้ขาดด้วยการออกเสียงประชามติ

ด้วยเหตุดังนี้ จึงมีรัฐธรรมนูญของหลายประเทศที่กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีที่มีข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สาธารณะ

รัฐธรรมนูญไวมาร์ (ค.ศ. 1919) มีบทบัญญัติที่กำหนดถึงความเป็นไปได้ในการออกเสียงประชามติไว้ 2 กรณีด้วยกัน คือ เมื่อมีข้อขัดแย้งระหว่างประธานาธิบดีและรัฐสภาสหพันธ์ และเมื่อมีข้อขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงในการบัญญัติกฎหมาย โดย

ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจเสนอกฎหมายที่มีข้อขัดแย้งดังกล่าวให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดด้วยการออกเสียงประชามติ

อย่างไรก็ดี บทบาทของสถาบันการออกเสียงประชามติในการตัดสินชี้ขาดข้อขัดแย้งนี้ในบางกรณีไม่ได้เป็นข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นข้อขัดแย้งระหว่างสมาชิกขององค์กร เช่น เมื่อ ค.ศ. 1975 อังกฤษมีการออกเสียงประชามติในกรณีที่พรรคแรงงานและพรรคอนุรักษนิยมมีความเห็นขัดแย้งกันเกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิกของประชาคมเศรษฐกิจยุโรปของอังกฤษ

4) บทบาทของสถาบันการออกเสียงประชามติในการแสดงให้เห็นว่าประชาชนยังไว้วางใจรัฐบาล รัฐธรรมนูญของบางประเทศกำหนดให้ประมุขแห่งรัฐมีอำนาจริเริ่มร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อปรึกษาประชาชนเกี่ยวกับนโยบายทางการเมืองทั่วไปได้ (ไม่จำเป็นที่นโยบายดังกล่าวต้องมีความสำคัญยิ่งอย่างเช่น การทำสนธิสัญญาเป็นพันธมิตรทางการทหาร)

นโยบายทางการเมืองทั่วไปที่อาจปรึกษาประชาชนด้วยการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เช่น นโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นโยบายเกี่ยวกับปัญหาบางประการของสังคม ฯลฯ ซึ่งรัฐบาลมั่นใจว่าผลของการออกเสียงประชามติ ประชาชนจะเลือกคำตอบว่า “เห็นด้วย” กับปัญหาที่สอบถามความเห็นของประชาชน

การออกเสียงประชามติที่รัฐบาลจัดให้มีขึ้นในลักษณะดังกล่าว วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการออกเสียงประชามติ จึงมิใช่เป็นการปรึกษาขอความเห็นจากประชาชน เพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจของรัฐบาล แต่เป็นการหวังผลในทางจิตวิทยา เพื่อแสดงว่าประชาชนยังให้ความไว้วางใจรัฐบาลอยู่ และยังเป็นการรับรองความชอบธรรมของรัฐบาลในการใช้อำนาจปกครองดำเนินนโยบายที่ประชาชนแสดงความคิดเห็นว่า “เห็นด้วย” อันเป็นบทบาทของสถาบันการออกเสียงประชามติตาม (1) อีกด้วย



บรรณานุกรม

นันทวัฒน์ บรมานันท์. ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ : รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย : 12 เสนอคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ : โครงการตำรา ชุดตำราลำดับที่ 5. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการสัมมนาและวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524.

Francis, Hamon. **Le referendum.** Paris : L.G.D.J., 1995.

Guillaume-Hofnung, Michele. **Le referendum.** Paris : Presses Universitaires de France, Collection

“Que sais-je”, 1993.

Joel, Mekhantar. **Droit Politique et Constitutionnel.** Paris : Editions ESKA., 1999.

La Documentation Francaise, Le referendum. Paris : La Documentation Francaise, Collection “Documents d’etudes, 1997.

Suksi, Markku. **Bringing in the people : a comparison of constitutional forms and practices of the referendum.** Dordrecht : Martinus Nijhoff, 1993.