

การลงประชามติ สิทธิแห่งประชาชน

โดยนางสาวจิราภรณ์ ใหม่พรหมมา

ตามที่สภาร่างรัฐธรรมนูญประชุมเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๐ และได้มีมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ด้วยคะแนนเสียง ๕๘ คะแนน จากจำนวนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๑๐๐ คน โดยระยะเวลาลงมติใช้เวลาเพียง ๓๐ นาทีเท่านั้น และได้มีมติให้วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ เป็นวันลงประชามติรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ^๑ โดยเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์ของประเทศไทยในการลงประชามติเป็นครั้งแรกที่จะเกิดขึ้นและนับว่าเป็นการลงประชามติในเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศชาติและประชาชนทุกคนเพราะเป็นเรื่องของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายที่มาจากประชาชนและมีความสำคัญสูงสุด ซึ่งการมีส่วนร่วมในการลงความเห็นของประชาชนทุกคนในประเทศนับเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง

ความหมายของคำว่า “ประชามติ”

ประชามติ หรือ Referendum หรือบางรัฐเรียกว่า Plebiscite มีรากฐานมาจากภาษาละตินว่า Plebiscita ซึ่งหมายถึง การลงคะแนนเสียงหรือการลงคะแนนชี้ขาด โดยประชาชนทั่วไปเป็นผู้ชี้ขาดในการยอมรับปฏิเสธ ข้อเสนอใดข้อเสนองหนึ่งของรัฐ อาทิเช่น การลงประชามติรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือการลงประชามติในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (Constitution amendment) หรือกฎหมาย หรือการลงประชามติเพื่อกำหนดแนวทางในการปกครองประเทศ

ถือได้ว่าการลงประชามติเป็นประชาธิปไตยทางตรงแนวหนึ่งและเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบในการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยนอกจากการเลือกตั้งโดยทั่วไป (General Election) การเลือกตั้งทางอ้อม (Indirect Election) หรือการเลือกตั้งที่กำหนดขึ้นเพื่อจุดประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง (Local Election)^๒

^๑ ภาสพงษ์ เรณูมาศ “รับ-ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ จำไม่เอารัฐบาล (เผด็จการ)” แหล่งที่มา : <http://www.prachatai.com> (วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๐)

^๒ เรื่องเดียวกัน

การลงประชามติในประเทศ

ในต่างประเทศการให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจปกครองประเทศหรือออกกฎหมายโดยการลงประชามติได้ปรากฏในหลายประเทศ (Referendums by country) มีมากกว่า ๑๓ ประเทศ อาทิเช่น

สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล

ได้มีการนำเสนอโดยรัฐบาลให้ประชาชนลงประชามติในเรื่องการอนุญาตให้มีการขายอาวุธปืน (Firearms) หรือการส่งออกไปนอกประเทศโดยมีจุดประสงค์เพื่อลดความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากการใช้อาวุธดังกล่าวในประเทศตนเองโดยใช้ชื่อโครงการว่า “โครงการปลดอาวุธหรือลดอาวุธ” (Project disarmament) ซึ่งก็มีผู้โหวตให้ความยินยอมถึง ๑๒๒ ล้านคนเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๕

ราชอาณาจักรสเปน

ในปี ค.ศ. ๑๙๗๖ รัฐบาลของราชอาณาจักรสเปนจัดการลงประชามติของประชาชนเรื่องการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงภายหลังที่เกิดการเสียชีวิตของ Francisco Franco ซึ่งผลการลงประชามติดังกล่าวปรากฏว่าชาวสเปน (Spainards) เลือกที่จะเปลี่ยนแปลงถึง ๘๔% และอีกครั้งหนึ่งคือการลงประชามติในการเข้าเป็นสมาชิกของนาโต้ (Na To) ในปี ค.ศ. ๑๙๘๖

สาธารณรัฐเวเนซุเอล่า

มีการจัดประชามติในการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของ Hugo Chavez ว่าจะให้ดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่ เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๐๐๔ ผลการลงประชามติดังกล่าวปรากฏว่าชาวเวเนซุเอล่าประมาณ ๕๕% หรือกว่า ๕ ล้านแปดแสนคนไม่เลือก Chavez ส่วนอีก ๔๒% หรือกว่า ๓ ล้านเก้าแสนคนยังคงเลือกโดยมีผู้ Non-Voting ถึง ๓๐%

สาธารณรัฐฝรั่งเศส

มีการกำหนดวิธีการลงประชามติไว้ในกรณีที่เป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับฉันทานุมัติจากเสียงส่วนใหญ่ในสภาที่เรียกว่า Super-Majority in Parliament หรือมิฉะนั้นก็มาจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนในการลงประชามติ

สหรัฐอเมริกา

ส่วนใหญ่จะเป็นการออกเสียงประชามติระดับมลรัฐเนื่องด้วยสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่จึงประกอบด้วยมลรัฐเป็นจำนวนมากแต่ละมลรัฐต่างก็มีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง ดังนั้น การออกเสียงประชามติของประชาชนในแต่ละมลรัฐจึงเป็นเรื่องที่เคยชินและมักจะมีการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญอยู่บ่อย ๆ ในแต่ละมลรัฐ^๑

^๑ เรื่องเดียวกัน

การทำประชามติในประเทศไทย

การทำประชามติในประเทศไทยนั้นได้ยึดแนวคิดสากลที่เกี่ยวข้องกับหลักประชาธิปไตยเป็นต้นแบบ โดยมีรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำประชามติอยู่ ๕ ฉบับ ได้แก่

- ๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ มาตรา ๑๗๔ – ๑๗๖
- ๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๗๐ – ๑๗๒
- ๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๒๒๕ – ๒๓๑
- ๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๑๑ ปีณรศ – ๒๑๑ โสฬส

๕) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๔ ซึ่งมาตรา ๒๑๔ วรรคท้ายบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๔๑ ขึ้น มีจำนวนทั้งหมด ๒๕ มาตรา

โดยเนื้อหาเกี่ยวกับการทำประชามติในรัฐธรรมนูญ ๓ ฉบับ (พ.ศ. ๒๔๘๒, พ.ศ. ๒๕๑๑ และ พ.ศ. ๒๕๑๗) บัญญัติเรื่องการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้ทำนองเดียวกัน คือ หากพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ กระทั่งถึงผลประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญนั้น ซึ่งในการนำร่างฉบับแก้ไขเพิ่มเติมให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั้นมีขึ้นโดยพระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายโดยในพระราชกฤษฎีกานั้นต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงภายใน ๙๐ วันถ้าได้เสียงข้างมากเป็นประชามติแล้ว พระมหากษัตริย์จะลงพระปรมาภิไธยภายใน ๓๐ วัน แต่ถ้าหากไม่มีเสียงข้างมากเป็นประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญก็ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้นกำหนดให้กรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญกร่างเสร็จแล้วแต่รัฐสภามีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประธานรัฐสภาที่จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ซึ่งจะต้องไม่เกิน ๙๐ วันแต่ไม่ช้ากว่า ๑๒๐ วัน นับแต่วันประกาศตั้งแต่วันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ระบุไว้ในมาตรา ๒๑๔ ว่าในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดที่อาจมีผลกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติและประชาชน

นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ ซึ่งการออกเสียงประชามติต้องเป็นเรื่องที่เป็นกิจการสำคัญซึ่งไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและไม่สามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะได้ ส่วนผลของการออกเสียงประชามตินี้กฎหมายได้กำหนดให้เป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่ใช่ข้อบังคับที่ต้องกระทำตาม^๔

ในอดีตที่ผ่านมาแม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการทำประชามติแต่ก็ได้ปรากฏว่าให้มีการจัดทำประชามติในเรื่องใด ๆ แต่อย่างใด

การออกเสียงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐

มาตรา ๑๖๕ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(๒) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตาม (๑) หรือ (๒) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติและการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลจะกระทำมิได้

ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอและให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติระยะเวลาในการดำเนินการและจำนวนเสียงประชามติ เพื่อมีข้อยุติ

ซึ่งในร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ นี้ก็จะมีข้อแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ บ้างในเรื่องการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำ แต่ตามมาตรา ๑๖๕ ของร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ นี้ก็มีข้อสังเกตบางประการ คือ

^๔ มานิตย์ จุมปา, “การออกเสียงประชามติ,” รัฐสภาสาร, ฉบับที่ ๙, หน้า ๘๑. (กันยายน ๒๕๔๒)

๑. ตามมาตรา ๑๖๕ มิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าเหตุที่จะต้องมีการออกเสียงประชามติ จะต้องเป็นเรื่องใดบ้างเพียงแต่บัญญัติไว้ถึงเหตุมี อาจขอให้มีการแสดงประชามติคือในกรณีที่คณะรัฐมนตรี เห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

ดังนั้นคำว่า “ประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน” นั้นเป็นข้อความที่มีลักษณะ กว้างและยากที่จะวางกรอบของเรื่องดังกล่าวได้ ทั้งนี้เนื่องจากประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือ ประชาชนอาจเป็นมาตรการด้านต่าง ๆ ที่รัฐเป็นผู้กำหนด เช่น มาตรการทางด้านเศรษฐกิจ (การปรับเปลี่ยน ระบบการเงิน ระบบภาษี) มาตรการด้านการเมือง (การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การนำมหาวิทยาลัยออกนอก ระบบราชการ การกระจายอำนาจทางการปกครองท้องถิ่น) มาตรการด้านสังคม (สวัสดิการและการยกเลิก สวัสดิการต่าง ๆ ของรัฐ) หรือแม้กระทั่งการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินก็อาจเกิด ผลกระทบโดยตรงต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ดังนั้นถ้อยคำว่า “ประโยชน์ได้เสีย ของประเทศชาติหรือประชาชน” นั้นเป็นถ้อยคำที่กว้างและไม่สามารถกำหนดกรอบได้อย่างชัดเจนเพราะ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้เป็น “ดุลพินิจ” ของรัฐบาลที่จะใช้มาตรการในการออกเสียง ประชามติเพื่อสอบถามความเห็นจากประชาชน

๒. บทบาทของฝ่ายบริหารในการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

โดยมาตรา ๑๖๕ ได้กำหนดถึงบทบาทของฝ่ายบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับการออกเสียง ประชามติไว้สองขั้นตอนด้วยกันโดยขั้นตอนแรกเป็นขั้นตอนในการตัดสินใจว่าจะให้มีการออกเสียง ประชามติและขั้นตอนหลังเป็นขั้นตอนในการปฏิบัติตามผลของการออกเสียงประชามติ

ในขั้นตอนแรกฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ที่ตัดสินใจว่าจะนำเรื่องที่จะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของ ประเทศชาติหรือประชาชนมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ถึงแม้มาตรา ๑๖๕ จะกำหนดให้ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธาน วุฒิสภา แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นเพียงการ “เปิดช่องทาง” ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการปรึกษาหารือมิได้ “บังคับ” ว่านายกรัฐมนตรีต้องปรึกษาหารือประธานสภาทั้งสอง ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงเป็นผู้มีอำนาจสูง สุดแต่ผู้เดียวที่จะตัดสินใจให้มีการออกเสียงประชามติได้

ส่วนขั้นตอนหลังจะเป็นขั้นตอนที่เสร็จสิ้นการแสดงประชามติแล้วคือผลของการออกเสียง ประชามติจะเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งกรณีนี้นับว่า “ชัด” ต่อทฤษฎีว่าด้วยการออก เสียงประชามติเป็นอันมาก เพราะผลของการตัดสินใจของประชาชน “อาจ” ไม่ได้รับการยอมรับอย่าง เด็ดขาดก็ได้

๓. การกำหนดประเด็นในการออกเสียงประชามติที่อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่จะเกิดขึ้นได้ในอนาคตเนื่องจากกระบวนการทั้งหลายที่บัญญัติในมาตรา ๑๖๕ นั้นเป็นกระบวนการ “ฝ่ายเดียว” ที่มอบอำนาจให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไปดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยลำพัง โดยปราศจากการตรวจสอบหรือการถ่วงดุลจากฝ่ายอื่น ๆ^๔

ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้คือ คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียวโดยการที่จะเลือกรื่องที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั้นจะต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕

สรุป

การออกเสียงประชามตินั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบประชาธิปไตยทางตรงที่ประชาชนสามารถเข้ามาแสดงความเห็นต่อร่างกฎหมายหรือกิจการสำคัญ ๆ ได้ ดังนั้น ผลของการออกเสียงประชามติเป็นเช่นไรก็ควรที่จะดำเนินการเช่นนั้นเพราะถือว่าเป็นความต้องการของประชาชน ซึ่งหากการออกเสียงประชามติเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้นก็อาจเกิดผลกระทบได้ เช่น ในเรื่องของการสูญเสียทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเงินจำนวนมากที่จะต้องนำไปใช้ในการจัดทำเอกสารเพื่อเผยแพร่รวมทั้งการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงก็จะเกิดการสูญเปล่าด้านทรัพยากรต่าง ๆ หรือในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ซึ่งหากรัฐบาลไม่ทำตามผลของการออกเสียงประชามติของประชาชนอาจเกิดผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทั้งของรัฐบาลและประเทศซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่สงบในสังคมได้

ดังนั้น การออกเสียงประชามตินั้นจึงเป็นการออกเสียงของประชาชนเพื่อแสดงความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับมาตรการที่รัฐบาลเสนอซึ่งถือว่าควรนำมาใช้ควบคู่กับระบบประชาธิปไตยโดยจะทำให้ผลของการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง โดยก่อนที่จะมีการออกเสียงประชามตินี้ควรจะมีการให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องของเนื้อหาสาระและวิธีการ ก่อนที่จะให้ลงประชามติอันเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหลักการที่มาจากประชาชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนอันเป็นสิ่งสำคัญ

^๔ นันทวัฒน์ บรมานันท์ “บทควมเรื่องการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ”