

## การออกเสียงประชามติ

ดร.ปัญญา อุดชาชน

รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การออกเสียงประชามติ (Referendum) เป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อสอบถามว่าจะรับ (yes) หรือไม่รับ (no) ในประเด็นที่ถือว่าสำคัญที่มีผลกระทบต่อระดับประเทศ ประเด็นสำคัญดังกล่าวมีในต่างประเทศ เช่น การแยกตัวออกเป็นประเทศใหม่โดยไม่ขอขึ้นอยู่กับประเทศเดิม ซึ่งกระบวนการออกเสียงประชามติได้ถูกนำมาสอบถามความต้องการของประชาชนว่าต้องการแยกตัวหรือไม่แยกตัว ได้แก่ กรณีมณฑล Quebec ขอแยกตัวจากประเทศ Canada หรือกรณี Scotland ขอแยกตัวจากประเทศสหราชอาณาจักร เป็นต้น กรณีประเทศไทย การออกเสียงประชามติได้ถูกบัญญัติไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 ฉบับคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 174 บัญญัติว่า “ด้วยพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จะนำขึ้นทูลเกล้าฯถวาย กระทั่งประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั้งประเทศออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น” บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นว่านี้มีปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 170 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 229 ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มาตรา 211 ปันรศ วรรคท้าย บัญญัติว่า “ในกรณีที่มิฉะนั้นเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่ สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 214 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ หรือประชาชน นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 29 วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งต้องจัดทำไม่เร็วกว่า 15 วันและไม่ช้ากว่า 30 วัน นับแต่วันที่เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญประกาศ กำหนด” และปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 165 วรรคแรก บัญญัติว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ” และวรรคสองบัญญัติว่า “การจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ให้กระทำได้ในเหตุดังต่อไปนี้ (1) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ (2) ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ” นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแล้วปัจจุบันยังมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่จะดำเนินการจัดทำประชามติตามมาตรา 165 (1) ของรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้มีการออกเสียงในราชกิจจานุเบกษา โดยจะต้องมีรายละเอียด ดังนี้ (1) กำหนดเรื่องในการจัดทำประชามติ ซึ่งจะต้องมีข้อความที่ชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ”

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายแล้ว จะเห็นว่า การออกเสียงประชามติ เป็นสิทธิของประชาชน ที่ออกมาใช้สิทธิหรือไม่ใช้สิทธิก็ได้ซึ่งจะแตกต่างจากการออกเสียงเลือกตั้งซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยถ้าไม่ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งจะเสียสิทธิทางการเมือง เช่น การสมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น และที่สำคัญจะต้องมีการกำหนดเรื่องในการจัดทำประชามติเพื่อให้ประชาชนลงคะแนนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติด้วย ผู้เขียนเห็นว่าเรื่องหรือประเด็นสำคัญที่ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

1. กรณีการยุบพรรคการเมือง กล่าวคือ พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีจุดเกาะเกี่ยวเชื่อมโยงกับประชาชน เป็นศูนย์รวมของบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างเดียวกัน และดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การยุบพรรคการเมืองต้องเป็นกรณีการกระทำที่มีลักษณะล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อการ

ปกครองเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากมีผลกระทบต่อการเมืองการปกครองของประเทศโดยตรง ส่วนกรณีอื่น ๆ เช่น พรรคการเมืองไม่รายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีที่ผ่านมาหรือไม่รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากรัฐในรอบปีที่ผ่านมาภายในกำหนด เป็นต้น ไม่ควรมีเหตุให้ถึงกับยุบพรรคการเมือง ตัวอย่างกรณีศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2494 (ค.ศ. 1951) เป็นแม่แบบของการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีอายุครบ 15 ปีในปี พ.ศ. 2555 มีผลงานยุบพรรคการเมืองไปแล้วมากกว่า 100 พรรคการเมือง ขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีอายุครบ 61 ปี แต่ยุบพรรคไปแล้วเพียง 2 พรรค คือ พรรค Socialist Reich Party : SRP ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยยุบพรรคเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1952 และพรรค Communist Party of Germany : KPD ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยยุบพรรคเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม ค.ศ. 1956 โดยเป็นการกระทำความผิดตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 (Basic Law) มาตรา 21(2) ที่บัญญัติว่า “พรรคการเมืองไม่ว่าโดยเหตุผลของวัตถุประสงค์หรือความประพฤติของสมาชิกพรรคการเมืองก็ตาม พรรคการเมืองที่มุ่งหมายที่จะขัดขวางหรือทำลายระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ต้องถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความไม่ชอบของรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง”

**2. กรณีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา** กล่าวคือ การสรรหาสมาชิกวุฒิสภามาจากคณะกรรมการสรรหาซึ่งประกอบด้วย 7 คน คือ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกา และตุลาการในศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการสรรหาดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่าง ๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นมาเป็นสมาชิกวุฒิสภา หากวิเคราะห์จากอำนาจหน้าที่ (Functions) ของสมาชิกวุฒิสภาแล้วเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งองค์กรสำคัญ ๆ ต่าง ๆ และเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ถอดถอนบุคคล (Impeachment) จึงถือว่าเป็นสภาแห่งความชอบธรรม ด้วยเหตุนี้ สมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงที่มาจาก การเลือกตั้ง การที่ให้ประธานองค์กรและผู้พิพากษาหรือตุลาการ เพียง 7 คน มาทำหน้าที่สรรหาวุฒิสภาย่อมไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ อย่างสิ้นเชิง

**3. กรณีการสรรหาคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ** กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาที่ทำหน้าที่สรรหา และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่ทำหน้าที่เห็นชอบ ไม่ได้สัดส่วนกัน ดังนี้

3.1 กรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

3.2 กรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ส่งรายชื่อกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นชอบด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภาทำความกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ด้วยเหตุนี้ แสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการสรรหาที่มีอำนาจหน้าที่มากกว่าวุฒิสภาที่เป็นองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจอธิปไตย นอกจากนั้น ประธานวุฒิสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการการแต่งตั้ง หากกระบวนการสรรหา มีข้อบกพร่องเกิดขึ้น ประธานวุฒิสภาต้องรับผิดชอบต่อความบกพร่องดังกล่าว จึงขัดต่อตรรกะที่มีเหตุผลและหลักประชาธิปไตย

ด้วยเหตุผลทางวิชาการดังกล่าวนี้ สมควรยกประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้ออกเสียงประชามติ ประกอบด้วย การยุบพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา 237 การสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา 113 และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กต. และ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 206 มาตรา 231 และมาตรา 246 วรรคสาม เพื่อให้ประชาธิปไตยมีความยั่งยืนสถาพร