



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

การออกเสียงลงประชามติกับหลักประชาธิปไตย

จัดทำโดย นายเสถียร เศรษฐสิทธิ์
รหัส ๕๙๐๔๔๕

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การออกเสียงลงประชามติกับหลักประชาธิปไตย

นายเสถียร เศรษฐสิทธิ์^๑

บทคัดย่อ

บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

คำว่า “ประชาธิปไตย” หมายความว่า ประชาชนเป็นใหญ่ หรือระบอบการปกครองที่ประชาชนทั้งประเทศมีสิทธิในการเข้าร่วมบริหารกิจการของประเทศ ซึ่งระบอบประชาธิปไตย หรือการปกครองตนเองของประชาชนนี้ มีรูปแบบที่แบ่งออกได้ ๓ รูปแบบ คือ

- ๑) ประชาธิปไตยโดยตรง
- ๒) ประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทน
- ๓) ประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการผสมผสานของรูปแบบที่ ๑ และ ๒

แต่อย่างไรก็ตาม ระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย มีหลักพื้นฐานที่สำคัญ คือ หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของโดยใช้อำนาจที่มีผ่านกระบวนการเลือกตั้งผู้ปกครองหรือผู้แทนของตนเอง

สำหรับคำว่า การออกเสียงประชามติ หรือ Referendum มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “ad referendum” มีความหมายว่า “การนำมาให้สัตยาบัน” (หรือการนำมาให้รับรอง) สำหรับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมาจากประชาชน เพื่อให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันเป็นปกติสุข มติของคนในสังคมจึงถือเป็นเรื่องสำคัญ

การออกเสียงประชามติ เป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตย แบบโดยตรง ที่ให้ประชาชนสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตนเองได้ ถือเป็นมาตรการถ่วงดุลอำนาจองค์กรหรือสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชน มิให้ดำเนินการใด ๆ โดยมีได้ฟังเสียงที่แท้จริงของประชาชน

ดังนั้น การออกเสียงประชามติในฐานะที่เป็นกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลัก “ประชาธิปไตยทางตรง” จึงหมายถึงถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองโดยตรงของประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน อย่างไรก็ตามประเทศไทยได้มีการออกเสียงประชามติหลายครั้ง โดยล่าสุดเป็นการลงประชามติเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ และแก้ไขฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งมีการลงประชามติในวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙

คำสำคัญ หลักประชาธิปไตย การออกเสียงประชามติ

^๑ ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัท คาราบาวกรุ๊ป จำกัด (มหาชน)

การออกเสียงลงประชามติกับหลักประชาธิปไตย

ก. บทนำ

คำว่า “ประชาธิปไตย” หมายความว่า ประชาชนเป็นใหญ่ หรือระบอบการปกครองที่ประชาชนทั้งประเทศมีสิทธิในการเข้าร่วมบริหารกิจการของประเทศ แต่ด้วยการที่ประชาชนในสังคมมีจำนวนมากขึ้นการที่จะให้ประชาชนใช้สิทธิในการเข้าร่วมบริหารกิจการของประเทศ ย่อมเป็นไปได้ยาก จึงได้มีการนำเสนอทฤษฎีประชาธิปไตย ในรูปแบบของผู้แทนขึ้น กล่าวคือ เป็นประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทน ที่ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้แทนเพื่อทำหน้าที่ตัวแทนของประชาชนในพื้นที่หรือท้องที่ของตนเอง

การออกเสียงประชามติ (Referendum) เป็นการออกเสียงลงมติโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเกี่ยวกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการเมือง หรือเรื่องทางสังคมที่มีผลกระทบต่อคนส่วนรวมของสังคม หรือประเทศชาติ อาทิ ปัญหาที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

สำหรับการออกเสียงประชามติของประเทศไทย มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๔๙๒ เป็นต้นมา แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่ได้มีการจัดให้ประชาชนคนไทยได้มีการออกเสียงประชามติ แต่อย่างใด จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้มีการบัญญัติให้ประชาชนออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยได้มีการจัดให้มีขึ้นเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับชาติ ครั้งแรกของประเทศไทย และต่อมาได้มีการลงประชามติอีกครั้งเพื่อพิจารณารับร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ และแก้ไขฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งมีการลงประชามติในวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙

ภายใต้กระบวนการทางการเมืองการปกครองแบบตัวแทน สถาบันการออกเสียงประชามติ มีบทบาทหน้าที่หลักอย่างหนึ่งคือ การสร้างความชอบธรรมแก่กระบวนการตัดสินใจทางการเมือง บทบาท หน้าที่ดังกล่าวของกลไกการออกเสียงประชามติ ตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานหลัก คือ การตัดสินใจทางการเมืองที่มีระดับความชอบธรรมสูงสุดจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเป็นการตัดสินใจด้วยตนเองของประชาชนโดยผ่านการออกเสียงโดยตรง

ดังนั้น การออกเสียงประชามติ จึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยถือเป็นประชาธิปไตย แบบโดยตรง ที่ให้ประชาชนสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตนเอง

ข. หลักประชาธิปไตย

ความหมาย

คำว่า “ประชาธิปไตย” หมายความว่า ประชาชนเป็นใหญ่ หรือระบอบการปกครองที่ประชาชนทั้งประเทศมีสิทธิในการเข้าร่วมบริหารกิจการของประเทศ เพื่อความเข้าใจยิ่งขึ้น จีระโชค (บรรพต) วีระสัย^๑ ได้อธิบายไว้ว่าคำว่าประชาธิปไตย ใช้ในความหมายที่เป็นกรอบความคิดในมุมกว้างถึง ๓ สถานะด้วยกัน กล่าวคือ

- ๑) ใช้ในฐานะที่เป็นปรัชญา ทฤษฎีหรืออุดมการณ์ทางการเมือง โดยมุ่งไปที่เรื่องของความนึกคิด อันเป็นมโนกรรม (ผลของความคิด) ของผู้บริหารประเทศและประชาชนทั้งหลาย
- ๒) ใช้ในฐานะที่เป็นรูปแบบทางการเมืองการปกครอง คือพิจารณาในเชิงโครงสร้างหน้าที่ของรัฐบาล คณะรัฐมนตรี
- ๓) ใช้ในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต ได้แก่ การยอมรับเสียงข้างมาก, การมีจิตใจกว้าง, การมีขันติธรรม, การไม่ใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา และการมีความเอาใจใส่ในกิจการงานของบ้านเมือง

หลักการของประชาธิปไตย

อุดมการณ์เชิงปรัชญาของประชาธิปไตย นั้น อานนท์ อาภาภิรม^๒ ได้ชี้ให้เห็นถึงหลักการโดยรวมเอาไว้ ดังนี้

- ๑) หลักปัจเจกชนนิยม คือ การยกย่องนับถือสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงในกิจการงานของปัจเจกชน แต่รัฐจะมีหน้าที่ในการรักษาความสงบภายใน และตัดสินข้อพิพาทระหว่างบุคคลกับบุคคล

^๑ จีระโชค (บรรพต) วีระสัย และคณะรัฐศาสตร์ทั่วไป. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๘). หน้า ๒๕๕

^๒ อานนท์ อาภาภิรม. รัฐศาสตร์เบื้องต้น. (กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๘). หน้า ๑๑๙

๒) หลักเสรีภาพ คือ อุดมการณ์ที่สำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มักจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอันได้แก่ เสรีภาพในการพูดการแสดงความคิดเห็น, เสรีภาพในการพิมพ์, เสรีภาพในการนับถือศาสนา, เสรีภาพในการศึกษา, เสรีภาพในการประกอบอาชีพ, เสรีภาพในการจัดตั้งสมาคม เป็นต้น

๓) หลักความเสมอภาค คือ อุดมการณ์พื้นฐานอีกข้อหนึ่งซึ่งประกอบไปด้วย ความเสมอภาคในความเป็นมนุษย์อันได้แก่ ศักดิ์ศรี เกียรติยศ คุณค่าความเป็นมนุษย์ เป็นต้น, ความเสมอภาคทางด้านกฎหมาย, ความเสมอภาคในโอกาส, ความเสมอภาคทางด้านการเมือง เป็นต้น

รูปแบบของประชาธิปไตย

ระบอบประชาธิปไตย หรือการปกครองตนเองของประชาชน มีการจัดกลุ่มหรือแบ่งประเภทในหลายลักษณะ แต่หากจะจัดกลุ่มใหญ่ๆ สามารถจะจัดแบ่งเป็น ดังนี้

๑. ประชาธิปไตยโดยตรง ประชาชนมาประชุมกัน อภิปรายและลงคะแนนกันในเรื่องสำคัญ เช่น การประชุมเรื่องงบประมาณ กฎหมาย ในระดับท้องถิ่น หรือการลงประชามติในระดับประเทศ เช่น การสอบถามความเห็นของประชาชนในเรื่องสำคัญ ต่างๆ อาทิ การจะรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๒. ประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทน เนื่องจากประเทศส่วนใหญ่มีประชาชนมาก มีความซับซ้อน ต้องแบ่งงานกันทำ จึงมักใช้วิธีเลือกผู้แทนขึ้นไปเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายออกกฎหมาย

๓. ประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม การผสมผสานทั้ง ๒ แบบแรก รวมทั้งการให้ประชาชนมีการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น มีองค์กรอิสระที่รักษาผลประโยชน์ฝ่ายประชาชน มีสื่อมวลชนและองค์กรประชาชนที่เข้มแข็ง ภาคประชาชนหรือสังคมพลเมืองมีบทบาทในการตัดสินใจเรื่องการบริหารประเทศค่อนข้างมาก ไม่ได้ปล่อยให้ผู้แทนทำทุกอย่างโดยประชาชนให้ใช้สิทธิแค่เลือกตั้งผู้แทนนานๆ ครั้งเท่านั้น ตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ ประเทศไทย ใช้ประชาธิปไตยแบบที่ ๒ เป็นบางช่วง (บางช่วงเป็นเผด็จการทหาร) ประเทศไทยควรใช้แบบที่ ๑ และ ๓ เพิ่มขึ้น เพราะระบอบประชาธิปไตย โดยระบบผู้แทนมีข้อจำกัด โดยเฉพาะในสภาพที่นักการเมืองกลุ่มน้อยมีฐานะทางเศรษฐกิจสูง มีอำนาจและความรู้สูงกว่าประชาชนส่วนใหญ่มาก ทำให้คนกลุ่มนี้มักได้เป็นผู้แทน และมักจะทำอะไรก็ได้ตามใจชอบ รวมทั้งการคอร์ปชั่น, การหาผลประโยชน์ทับซ้อน โดยอ้างว่าเพราะประชาชนเลือกพวกเขาเข้าไปแล้ว เขาจะทำอะไรก็ถือว่าเป็นประชาธิปไตยทั้งนั้น ประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทน หมายถึงว่า ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปเป็นผู้บริหารจัดการแทนตัวพวกเขา เพื่อให้บริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่ใช่เลือกไปเป็นเจ้านายและประชาชนยังมีสิทธิคัดค้าน ถอดถอนผู้แทนที่ขึ้นไปเป็นรัฐบาลแล้วไม่ได้ทำหน้าที่อย่างซื่อตรงและเพื่อส่วนรวมด้วย

แต่รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาไม่ได้เปิดช่องทางและไม่มีทำให้การศึกษาและข่าวสารแก่ประชาชนว่า ประชาชนมีสิทธิ ประการหลังที่สำคัญนี้ด้วย ประชาชนไม่ได้เลือกผู้แทนไปเป็นเจ้านายในระบอบ อำนาจนิยมซึ่งเป็นระบอบเก่า แต่วัฒนธรรมแบบอำนาจนิยม (ยกย่องเกรงกลัวคนมีอำนาจ) ยังคง ตกค้างมาจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะในประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ที่ประชาชนได้รับการ ศึกษาและข่าวสารน้อยและหรือได้รับแบบคุณภาพต่ำ ทำให้เป็นประชาธิปไตยแค่รูปแบบ หรือ เป็นประชาธิปไตยเพียงบางส่วน ยังไม่ใช้การปกครองตนเองของประชาชนที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่าง แท้จริง ระบอบประชาธิปไตย ไม่ใช่หมายถึงแค่ ประชาธิปไตยทางการเมือง (ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ เลือกตั้ง คัดค้าน ถอดถอน ผู้แทนได้) เท่านั้น หากต้องเป็นประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ (มีการกระจาย ทรัพย์สิน และรายได้ที่เป็นธรรม มีการแข่งขันที่เป็นธรรม) และประชาธิปไตยทางสังคม (ประชาชน มีการศึกษา รับรู้ข้อมูลข่าวสาร มีสิทธิเสรีภาพ และโอกาสการเข้าถึง ศาสนา ความเชื่อ ศิลปวัฒนธรรม อย่างเสมอภาคกัน) ด้วย ประชาธิปไตย ๒ อย่างหลังนี้ ประเทศไทยยังมีน้อย รวมทั้ง ไม่มีการให้ การศึกษา ให้ความรู้ ข้อมูลข่าวสารประชาชนในเรื่องนี้มากพอ เป็นเหตุให้ประชาธิปไตย การเมือง พัฒนาไปได้ช้ามาก

อนึ่ง หลักการประชาธิปไตยในระบอบประชาธิปไตย อยู่บนรากฐานหลักการที่สำคัญ ๕ ประการ คือ

๑. หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของโดยใช้ อำนาจที่มีตามกระบวนการเลือกตั้งอย่างอิสระและทั่วถึงในการให้ได้มาซึ่งตัวผู้ปกครองและผู้แทน ของตน รวมทั้งประชาชนมีอำนาจในการคัดค้านและถอดถอนผู้ปกครองและผู้แทนที่ประชาชนเห็นว่า มิได้บริหารประเทศในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม เช่น มีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ, มีพฤติกรรมทุจริต นอกราชการบังหลวง

๒. หลักเสรีภาพ ประชาชนทุกคนมีความสามารถในการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใด อย่างหนึ่งตามที่บุคคลต้องการ ตราบเท่าที่การกระทำของเขานั้น ไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของ บุคคลอื่น หรือละเมิดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของประเทศชาติ

๓. หลักความเสมอภาค การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรและ คุณค่าต่างๆของสังคมที่มีอยู่จำกัดอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกกีดกันด้วยสาเหตุแห่งความแตกต่างทาง ชั้นวรรณะทางสังคม ชาติพันธุ์ วัฒนธรรมความเป็นอยู่ ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือด้วยสาเหตุอื่น

๔. หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม การให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของ ประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออก การดำรงชีพ ฯลฯ อย่างเสมอหน้ากัน โดยผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใดๆละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และไม่สามารถ ใช้อภิสิทธิ์อยู่เหนือกฎหมาย หรือเหนือกว่าประชาชนคนอื่นๆได้

๕. หลักการเสียงข้างมาก (Majority rule) ควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) การตัดสินใจใดๆที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหมู่มาก ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าสู่ระบบการเมือง การตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ย่อมต้องถือเอาเสียงข้างมากที่มีต่อเรื่องนั้นๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจเลือก โดยถือว่าเสียงข้างมากเป็นตัวแทนที่สะท้อนความต้องการ/ข้อเรียกร้องของประชาชนหมู่มาก หลักการนี้ต้องควบคู่ไปกับการ เคารพและคุ้มครองสิทธิเสียงข้างน้อยด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการพวกมากลากไปตามผลประโยชน์ความเห็นหรือกระแสความนิยมของพวกเขาตนอย่างสุดโต่ง แต่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างสังคมที่ประชาชนเสียงข้างน้อย รวมทั้งชนกลุ่มน้อย ผู้ด้อยโอกาสต่างๆ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข โดยไม่มีการเอาเปรียบกันและสร้างความขัดแย้งในสังคมมากเกินไป ค่านิยม ทศนคติ ที่ส่งเสริมประชาธิปไตย ระบอบประชาธิปไตย นอกจากจะเป็นระบอบการเมืองแล้ว ยังเป็นระบอบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมด้วย ดังนั้นจึงไม่ใช่อยู่ที่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย การเลือกตั้ง และการต่อรองทางการเมืองเท่านั้นหากอยู่ที่สมาชิกในสังคมจะต้องช่วยกันหล่อหลอม สร้างค่านิยม วิถีชีวิต ที่เป็นประชาธิปไตย มาตั้งแต่ในครอบครัว โรงเรียน ที่ทำงาน ชุมชน เพื่อจะนำไปสู่หรือการปกป้อง ระบอบประชาธิปไตย ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ดังนั้น ระบอบประชาธิปไตย หมายถึง ระบอบการปกครองตนเองของประชาชน ตรงกันข้ามกับระบอบอำนาจนิยม (เช่น ระบอบราชาธิปไตย, ระบอบเผด็จการทหาร, ระบอบอำมาตยาธิปไตย) ซึ่งเป็นระบอบปกครองโดยคนคนเดียว หรือโดยคนกลุ่มน้อย ผู้มีอำนาจมากกว่าประชาชนทั่วไป (เรียกว่า พวกอภิสิทธิชน) ในโลกยุคเศรษฐกิจตลาดเสรีสมัยใหม่ คนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นพลเมือง ผู้เสียภาษี (ทั้งทางตรงและทางอ้อม) และเป็นเจ้าของสาธารณสมบัติร่วมกัน เชื่อว่าระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่จะสร้างควมมีประสิทธิภาพ (ในการแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศ) และความเป็นธรรมได้มากกว่าระบอบอำนาจนิยม ทั้งนี้ ในบางสถานการณ์ ระบอบอำนาจนิยม อาจจะมีผู้ปกครองที่เป็นคนดีหรือคนเก่งอยู่บ้าง แต่ก็ไม่มีหลักประกันว่า เขาหรือลูกหลาน หรือพรรคพวกเขา ที่ได้ตำแหน่งจากการสืบเชื้อสาย หรือการแต่งตั้ง จะปกครองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมสำหรับคนส่วนใหญ่เสมอไป เพราะระบบสืบเชื้อสายและแต่งตั้งเป็นระบบที่ไม่แน่นอน และไม่มีประสิทธิภาพ และเพราะว่าการให้คนสืบทอดอำนาจโดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลมักนำไปสู่การฉ้อฉลเพื่อประโยชน์ส่วนตน ระบอบประชาธิปไตยดีกว่าระบอบอำนาจนิยมในแง่ที่ว่า มีระบบคัดเลือกผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพกว่า และมีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ปกครองมีอำนาจมากเกินไปได้ดีกว่า แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชน มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ไม่ใช่สักแต่มีการเลือกตั้ง แต่ยังมี การซื้อเสียงขายเสียง การโกง การใช้อำนาจและระบบอุปถัมภ์

ค. ความหมายของการออกเสียงประชามติ

ประชามตินั้น ตามความหมายภาษาอังกฤษมีใช้อยู่ ๒ คำ คือ Plebiscite กับ Referendum โดยในพจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาของราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ศัพท์บัญญัติของคำว่า Plebiscite คือ การออกเสียงประชามติเป็นการออกเสียงลงมติโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกี่ยวกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับส่วนรวม โดยเฉพาะปัญหาการแยกรัฐหรือแยกออกจากสังกัดทางการเมือง ประชาชนที่เกี่ยวข้องอาจจะได้รับสิทธิให้ออกเสียงลงมติว่า จะยังคงสังกัดอยู่กับรัฐเดิม แยกตัวเองออกเป็นรัฐอิสระใหม่ หรือเข้าร่วมกับรัฐอื่น ส่วนคำว่า Referendum นั้น ในพจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา มิได้บัญญัติศัพท์ไว้ คงใช้กับศัพท์ว่า เรเฟอเรนดัม มีความหมายคือ การให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนในปัญหาที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ได้ผ่านสภานิติบัญญัติแล้ว

ส่วนในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ เห็นว่า Plebiscite และ Referendum สามารถให้ศัพท์เป็นคำไทยว่า ประชามติ ได้ทั้ง ๒ คำ โดยมีความหมายคือ มติของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศที่แสดงออกในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือที่ใดที่หนึ่ง อีกนัยหนึ่งคือ มติของประชาชนที่รัฐให้สิทธิออกเสียงลงคะแนนรับรองร่างกฎหมายสำคัญที่ได้ผ่านสภานิติบัญญัติแล้ว หรือให้ตัดสินในปัญหาสำคัญในการบริหารประเทศ

สำหรับในวิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี ได้ให้ความหมายของการประชามติว่า เป็นการนำร่างกฎหมาย ร่างรัฐธรรมนูญ และนโยบายที่สำคัญของประเทศไปผ่านการตัดสินเพื่อแสดงความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบโดยประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย นับเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อแนวทางการปกครองประเทศ และถือเป็นประชาธิปไตยทางตรงแบบหนึ่งซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมเสียงโดยตรงในการบริหารราชการแผ่นดิน

คำว่า การออกเสียงประชามติ หรือ Referendum มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “ad referendum” มีความหมายว่า “การนำมาให้สัตยาบัน” (หรือการนำมาให้รับรอง) สำหรับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมาจากประชาชน เพื่อให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันเป็นปกติสุข มติของคนในสังคมจึงถือเป็นเรื่องสำคัญ เดิมประชาชนในรัฐมีจำนวนไม่มาก จึงสามารถใช้อำนาจออกเสียงต่อกิจการบ้านเมืองได้โดยตรง แต่เมื่อรัฐเจริญขึ้นและมีประชากรมากขึ้น หากต่างคนต่างใช้อำนาจก็ย่อมทำให้เกิดความวุ่นวาย ต่อมาจึงจัดให้มีระบบผู้แทนราษฎรขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้แทนราษฎรทำหน้าที่รับความคิดเห็นมาจากประชาชน ออกเสียงแทนประชาชนในเรื่องต่าง ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (จัดทำกฎหมาย) และอำนาจบริหาร (คณะรัฐมนตรี) แทนประชาชน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในทางสังคมวิทยาแล้ว สมาชิกผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมืองที่สังกัดก็ดี อาจใช้วิธีการต่าง ๆ ในการเอื้อประโยชน์ต่อตนเองหรือแก่พรรคซึ่งทำให้การใช้อำนาจ

เหล่านั้นไม่ตรงกับเจตนาของประชาชนส่วนใหญ่ หรือแม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีเจตนาบริสุทธิ์ ประชาชนมีส่วนในการเป็นเจ้าของประเทศ มีผลได้ผลเสียด้วย จึงมีวิธีการที่หลากหลายในการตรวจสอบการใช้อำนาจ วิธีตรวจสอบเดิมคือการเลือกตั้งเท่านั้น โดยหากประชาชนเห็นว่าผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกไปไม่มีประสิทธิภาพหรือปฏิบัติตัวไม่ดี ก็ไม่เลือกผู้แทนคนนั้นในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

การออกเสียงประชามติเป็นกลไกที่นำมาเสริมทฤษฎีตัวแทนของประชาชน โดยให้สิทธิแก่ประชาชนในการตัดสินใจต่อกิจการหรืองานใด ๆ สนับสนุนหลักการสำคัญของระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง นอกจากการให้สิทธิประชาชนออกเสียงประชามติในเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแล้ว บางประเทศยังเปิดโอกาสให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องอื่น ๆ เช่น ร่างกฎหมายหรือนโยบายที่สำคัญหรือกิจการอื่นที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ให้ความหมายของการออกเสียงประชามติว่า คือ กระบวนการในการแสดงความเห็นของประชาชนด้วยการลงคะแนนออกเสียงเพื่อตัดสินใจว่า จะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ หรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก่อนที่จะนำมติหรือการตัดสินใจนั้น ออกเป็นกฎหมาย หรือนำไปปฏิบัติเพื่อบังคับใช้เป็นการทั่วไป ซึ่งการออกเสียงประชามติเป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยแบบโดยตรงที่ให้ประชาชนสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตนเองได้ ถือเป็นมาตรการถ่วงดุลอำนาจองค์กรหรือสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนมิให้ดำเนินการใด ๆ โดยมีได้ฟังเสียงที่แท้จริงของประชาชน

โดยการออกเสียงประชามติต่างจากประชามติที่การออกเสียงประชามติจะต้องมีการลงคะแนนออกเสียงเพื่อห้ามติของประชาชนในเรื่องสำคัญนั้น ๆ ส่วนประชามติเป็นเพียงการรับฟังความเห็นของประชาชนที่จะได้รับผลกระทบในเรื่องนั้น ๆ ก่อนที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะมีคำสั่งหรือดำเนินการใด ๆ

ง. แนวคิดของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย

ในระบบประชาธิปไตยถือว่าการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนมีความสำคัญ จึงมีแนวคิดที่จัดแบ่งการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

๑. การมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy)

การที่ประชาชนของรัฐทั้งหมดจะร่วมประชุมพิจารณาเรื่องต่างๆ หรือทำหน้าที่เป็นสภาเองตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งรุสโซ (Rousseau) เป็นหนึ่งในผู้นำคนสำคัญในการเผยแพร่ความคิดนี้ โดยมีหลักการว่า ประชาชนทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ในสังคม กล่าวคือ ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการบัญญัติกฎหมายอันเป็นการเจตจำนงร่วมกันซึ่งเคยใช้ในบางแคว้นในสวิตเซอร์แลนด์ แต่เมื่อจำนวนประชาชนมากขึ้นการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) จึงเป็นเรื่องที่ยากที่จะให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเอง

๒. การมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนหรือประชาธิปไตยโดยอ้อม (Representative Democracy or Indirect Democracy)

ตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ประชาชนจะเลือกผู้แทนทำหน้าที่แทนตนในสภา โดยที่ประชาชนยังพอจะมีช่องทางในการควบคุมการปกครองได้บ้าง ขอบเขตของการมีตัวแทนของปวงชนนั้นต้องเป็นไปอย่างกว้างขวางทั่วไป ประชาชนทั่วไปต้องมีสิทธิที่จะมีตัวแทน สิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะไม่เป็นของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือมีเงื่อนไขกีดกันประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และสิทธิพื้นฐาน (Basic Rights or Fundamental Rights) ของประชาชนต้องได้รับการรับรอง เช่น สิทธิในการพูด การเขียน การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การนับถือศาสนา และสิทธิที่เท่าเทียมกันในศาล เป็นต้น

๓. การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตยแบบกึ่งโดยตรง (Semi-direct Democracy)

กรณีนี้ได้้นำการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยโดยตรงมาผสมผสานกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งน่าจะใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

๔. การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

การมีส่วนร่วมทางการเมืองนี้เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ซึ่งเป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองในระดับต่างๆ มากขึ้น โดยให้ประชาชนมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนด้วย มิใช่เพียงมีอำนาจหรือเป็นที่มาแห่งอำนาจปกครองหรือมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งลักษณะหรือรูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้นอาจจะเป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง เช่น การออกเสียงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นต้น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงน่าจะอยู่ตรงกลางระหว่างการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบตัวแทนหรือประชาธิปไตยโดยอ้อมที่ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างเดียวกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองตัวแทนซึ่งประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองในรูปแบบของประชาธิปไตยโดยตรงควบคู่กันไปด้วย

๕. การมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบพหุการเมือง (Plural Politics)

กรณีนี้เป็นการยอมรับหลักการการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบผู้แทน เช่น การเลือกตั้ง เป็นต้น เพื่อให้ได้ผู้แทนไปทำหน้าที่แทนตน และการมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยตรง เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การออกเสียงประชามติ เป็นต้น และยอมรับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้มีสิทธิส่วนร่วมในทางการเมืองเท่าเทียมกัน และปฏิเสธการผูกขาดอำนาจทางการเมืองให้เป็นของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง การมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบพหุการเมืองจึงต้องยอมรับภาวะความเป็นพหุสังคม (Plural Society) อันเป็นการเคารพความแตกต่างและความหลากหลาย และระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ดังนั้น การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนจึงสามารถกระทำได้หลายรูปแบบหรือวิธีการ และขอบเขต กลุ่ม หรือจำนวน และกลุ่มของประชาชนผู้มีสิทธิเข้ามีส่วนร่วมจำกัดน้อยลง ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองกว้างขวางขึ้น แม้ว่าในอดีตนั้นการตัดสินใจทางการเมืองและกิจกรรมทางการเมืองเป็นของกลุ่ม “ผู้นำ” ในสังคมเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น และเมื่อใดประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เรียกร้องที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การเลือกนโยบายหรือปฏิบัติตามนโยบายเพิ่มมากขึ้น และในขณะเดียวกันรัฐและปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้พัฒนาอยู่ในระดับหนึ่งก็จะเพิ่มรูปแบบหรือวิธีการและขยายขอบเขต หรือจำนวน และกลุ่มของประชาชนที่มีส่วนร่วมในทางการเมืองอันส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

แต่อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้ส่งผลต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบพหุการเมืองจะทำให้

ประชาชนแต่ละกลุ่มได้มีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยมีการยอมรับความแตกต่างและความหลากหลายของแต่ละกลุ่มทำให้ภาวะดุลยภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อันจะก่อให้เกิดสังคมบูรณาการไปสู่การเป็น “ประชาสังคม” เป็นการพัฒนาไปสู่ความเป็น “ชุมชนเข้มแข็ง” และปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนในการผลักดันให้พัฒนาไปสู่ “ภาวะการเมืองภาคประชาชน” หรือ “การเมืองของพลเมือง” และเป็นการพัฒนาการเมืองแบบยั่งยืนที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ว่า “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน”

จ. การออกเสียงประชามติ : หลักสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบ ประชาธิปไตย

ภายใต้กระบวนการทางการเมืองการปกครองแบบตัวแทน สถาบันการออกเสียงประชามติ มีบทบาทหน้าที่หลักอย่างหนึ่งคือ การสร้างความชอบธรรมแก่กระบวนการตัดสินใจทางการเมือง บทบาท หน้าที่ดังกล่าวของกลไกการออกเสียงประชามติ ตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานหลักคือการตัดสินใจทางการเมืองที่มีระดับความชอบธรรมสูงสุดจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเป็นการตัดสินใจด้วยตนเองของประชาชนโดยผ่านการออกเสียงโดยตรง^๓

ดังนั้น การออกเสียงประชามติ จึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยถือเป็นประชาธิปไตย แบบโดยตรง ที่ให้ประชาชนสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตนเองได้ ถือเป็นมาตรการถ่วงดุลอำนาจองค์กรหรือสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชน มิให้ดำเนินการใด ๆ โดยมีได้ฟังเสียงที่แท้จริงของประชาชน

หลักสำคัญของการออกเสียงประชามติ

๑. เรื่องที่จะจัดทำประชามติต้องมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติและประชาชน โดยไม่เกี่ยวกับตัวบุคคล
๒. ข้อความที่จะขอความเห็นต้องชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถตัดสินใจว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องนั้น ๆ ได้
๓. ต้องเปิดโอกาสให้ผู้เห็นชอบและไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ ได้แสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน

^๓ David Butler and Austin Ranney, Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory, p.๒๕

๔. ต้องจัดให้มีการลงคะแนนออกเสียงประชามติโดยอิสระ
๕. ต้องนำผลการออกเสียงประชามติไปดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มาออกเสียงประชามติ

ฉ. ประเภทของการออกเสียงลงประชามติ

สามารถจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขด้านสถานะทางกฎหมายได้ดังนี้

(๑) การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายบทบัญญัติ (Pre-regulated referendum) ได้แก่ การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติที่รัฐธรรมนูญหรือ กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ในกรณีนี้ การออกเสียงประชามติจะถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองการปกครองของประเทศ การจัดการออกเสียงประชามติจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อการตัดสินใจทาง การเมืองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเข้าข่ายเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่นเดียวกับแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติในการจัดการออกเสียงประชามติ ก็จะดำเนินไปภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ที่มีอยู่ ตัวอย่างเช่น มาตรา ๑๖๕ แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ว่า “การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้

(๑.๑) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(๑.๒) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามติตาม (๑.๑) หรือ (๑.๒) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อให้มีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

(๒) การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นโดยไม่มีบทบัญญัติกฎหมายรองรับ (Non-pre-regulated referendum) ได้แก่ การออกเสียงประชามติซึ่งจัดขึ้นโดยการตัดสินใจของรัฐบาลหรือองค์กรของรัฐ โดยที่มิได้อยู่ภายใต้กรอบข้อกำหนดของกฎหมาย หรือเป็นการจัดการออกเสียงประชามติที่ไม่มีการบัญญัติเงื่อนไข ข้อกำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยส่วนใหญ่มักเป็นการจัดการออกเสียงประชามติภายใต้สภาพเงื่อนไข ความจำเป็นและข้อจำกัดในทางปฏิบัติของฝ่ายการเมือง

ดังนั้น การออกเสียงประชามติในลักษณะนี้จึงมักเกิดขึ้นแบบชั่วคราวชั่วคราว และมีใช้การออกเสียงประชามติที่มีบทบาทหน้าที่ในกระบวนการทางการเมืองในสภาวะปกติ

ข. การออกเสียงประชามติของประเทศไทย

การออกเสียงประชามติของประเทศไทย ได้เคยมีบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ ในมาตรา ๑๗๔ ที่กำหนดว่า การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากพระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่าอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติหรือประชาชน อาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้ และไม่เฉพาะรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๔๙๒ เท่านั้น ที่ได้บัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ แต่ยังมีรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาถึง ๔ ฉบับ (ไม่นับรวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙) ได้แก่ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๗๐ ที่กำหนดให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติได้ หากพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าถวายกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศ โดยให้ยึดถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ สำหรับฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๒๒๙ ก็ได้มีการกำหนดการออกเสียงประชามติคล้ายกับฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒ และฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ คือ ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญนั้นกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน เห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัยด้วยการออกเสียงประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น และให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ส่วนฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น มิได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ดำริให้ประชาชนทำการออกเสียงประชามติ กรณีที่ว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีผลกระทบต่อประโยชน์ของประเทศ แต่ได้กำหนดในมาตรา ๒๑๑ บัญญัติว่า กรณีที่มีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่ โดยยึดถือเสียงข้างมากเป็นหลัก และฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งจะมีรายละเอียดที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กล่าวคือ นอกจากจะให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแล้วยังกำหนดให้เรื่องที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติเป็นเรื่องอื่น ๆ ที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความสำคัญ และอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติและประชาชนอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับจะมีบทบัญญัติรับรองเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เคยจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับชาติ จึงอาจกล่าวได้ว่า การออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นการออกเสียงประชามติระดับชาติครั้งแรกของ

ประเทศไทย และมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๑ ออกมารองรับในการจัดทำออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้ประชาชนออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จัดให้มีขึ้นเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งผลการออกเสียงประชามติทั่วประเทศ มีผู้เห็นชอบร้อยละ ๕๗.๘๑ และไม่เห็นชอบร้อยละ ๔๒.๑๙ ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้นำการออกเสียงประชามติมาใช้ ดังปรากฏในมาตรา ๑๖๕ โดยการจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในสองกรณี คือ กรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีหรืออาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและ ประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ และในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ โดยรัฐต้องดำเนินการแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังไม่เคยถูกนำมาใช้แม้เพียงแต่ครั้งเดียว จนในที่สุดเมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้ามายึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับดังกล่าวสิ้นสุดลง พร้อมกันนั้นก็มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ เพื่อให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยกำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องผ่านขั้นตอนการลงประชามติของประชาชน ซึ่งต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาออก “พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙” เพื่อจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าจะยอมรับร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นนั้นหรือไม่ โดยคณะกรรมการเลือกตั้งกำหนดให้มีการลงประชามติในวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙”

บทสรุป

กล่าวโดยสรุป การออกเสียงประชามติ (Referendum) นับเป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการปกครองตามหลัก ประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) เมื่อก้าวถึงรากฐานความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการออกเสียงประชามติ นักวิชาการจึงมักจะเชื่อมโยงการออกเสียงประชามติสมัยใหม่ เข้ากับหลักการการ ปกครองที่ตั้งอยู่บนการมีส่วนร่วมตัดสินใจอิสระโดยตรงพลเมือง ในการปกครองแบบประชาธิปไตย เอเธนส์และรวมถึงการมีส่วนร่วมออกเสียงในสภาของประชาชนในสาธารณรัฐโรมัน

อย่างไรก็ตาม แม้การออกเสียงประชามติสมัยใหม่ จะตั้งอยู่บนหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย ทางตรง แต่ก็ต้องตระหนักว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่ (Modern direct democracy) นั้น มีความแตกต่างจากรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทางตรงยุคกรีกและโรมันโบราณ รวมถึงการปกครองตนเองของพลเมืองในนครขนาดเล็กแถบยุโรปในยุคกลาง

ในขณะที่การมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองการปกครองของพลเมืองในแบบประชาธิปไตยทางตรงยุคโบราณนั้น มีฐานะเป็นกระบวนการปกครองของนครรัฐ นั่นคือ การใช้อำนาจการปกครองตนเองร่วมกันของพลเมือง โดยการร่วมเสนอประเด็น อภิปรายโต้แย้ง และออกเสียงตัดสินใจทางการเมืองของนครภายในสภาประชาชน แต่กรณีของการออกเสียงประชามติ ซึ่งถือเป็นรูปแบบของการใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมืองของพลเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่นั้น เป็นกลไกหรือสถาบันทางการเมืองที่ดำรงอยู่ในฐานะส่วนหนึ่งของระบบการเมืองการปกครองแบบตัวแทน

ดังนั้น การออกเสียงประชามติในฐานะที่เป็นกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลัก “ประชาธิปไตยทางตรง” จึงหมายความถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองโดยตรงของประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative democracy) ซึ่งมีนัยต่างจากการตัดสินใจทางการเมืองโดยตรงของประชาชนที่เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยบริสุทธิ์ (Classical and pure democracy) ดังเช่น ประชาธิปไตยทางตรงในกรีกโบราณ (Athenian direct democracy) หรือการออกเสียงตัดสินใจของพลเมืองในสภาประชาชนกลางแจ็งของชาวสวิส (Landsgemeinden) หรือที่ประชุมสภาเมืองของชาวอเมริกันในแถบนิวอิงแลนด์ (Town meeting) เป็นต้น

ภายใต้ระบบการเมืองประชาธิปไตยแบบตัวแทน การออกเสียงประชามติมีบทบาทหน้าที่ในฐานะ กลไกการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มช่องทางสำหรับให้ประชาชนธรรมดา สามารถมีสิทธิร่วมแบ่งปันการใช้อำนาจในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองของนักการเมืองได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การออกเสียงประชามติ (Referendum) รวมถึงรูปแบบ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ตั้งอยู่บนหลักการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่อื่น ๆ อาทิ การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) และการเข้าชื่อยื่นถอดถอนตัวแทนในรัฐสภา (Recall) เป็นสถาบันทางการเมืองที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการเติมเต็ม หรือแก้ไขข้อบกพร่องในการทำงานของสถาบันหลักทางการเมืองในระบบตัวแทน ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการจึงเรียกระบบการปกครองแบบตัวแทนที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรงควบคู่ไปด้วย ในชื่อต่าง ๆ อาทิ “ประชาธิปไตยกึ่งทางตรง” (Semi-direct democracy) และ “ประชาธิปไตยแบบผสม” (Hybrid democracy) เป็นต้น

บรรณานุกรม

- ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์, ประชาชาติ [Online],
 Available: <http://www.wiki.kpi.ac.th/index.php> [๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๙].
- รศ.ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การออกเสียงประชามติ: กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่
 [Online], Available: http://www.kpi.ac.th/media/pdf/M7_156.pdf
 [๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๙].
- ปุนเทพ ศิริพงษ์, ประชาชาติความหมายและความเป็นมาทางทฤษฎี (จบ) [Online],
 Available: <http://www.thailib.org/thread> [๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๙].
- กิตติศักดิ์ พรกิต, การลงประชามติใน “ประชาธิปไตย” ภายใต้กำกับของฮิตเลอร์ [Online],
 Available: <https://th-th.facebook.com/notes/kittisak-prokati>
 [๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๙].
- ปัญหาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนของประเทศไทย, [Online],
 Available: <http://digi.library.tu.ac.th/thesis/po/1294/04chapter3.pdf>
 [๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๙].
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, การออกเสียงประชามติ [Online],
 Available: <http://www.guru.sanook.com/4350/> [๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๙].