



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

หัวข้อ ประชาธิปไตย

เรื่อง ประชาคมติ

จัดทำโดย นายวิทยา ฉายสุวรรณ

รหัส ๕๙๐๔๓๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ประชามติ

ประชามติ หมายถึง มติของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศที่แสดงออกในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือที่ใดที่หนึ่ง (Plebiscite) และมติของประชาชนที่รัฐให้สิทธิออกเสียงลงคะแนนรับรองร่างกฎหมายที่สำคัญที่ได้ผ่านสภานิติบัญญัติแล้ว หรือให้ตัดสินในปัญหาที่สำคัญในการบริหารประเทศ (Referendum) แม้วานิยามของประชามติในความหมายของ Plebiscite และ Referendum จะมีความใกล้เคียงกันเป็นอย่างมาก แต่ทั้งสองคำนั้นมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง กล่าวคือ Plebiscite จะถูกนำมาใช้ในกรณีขอให้รับรองบุคคล หรือหลักการอย่างใดอย่างหนึ่งที่บุคคลนั้นเสนอขึ้นโดยอาจจะเป็นการออกเสียงโดยทำการรับรองทั้งตัวบุคคล (Individual) และเรื่องที่บุคคลนั้นๆ เสนอก็ได้ ในขณะที่ Referendum เป็นการลงประชามติในกรณีที่ได้รับรองร่างกฎหมายทั้งหมดหรือแต่บางส่วนว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายนั้นๆ จะเห็นได้ว่า ประชามติแบบ Plebiscite เป็นการให้ประชาชนออกเสียงลงมติรับรองบุคคลหรือแนวความคิดของบุคคลซึ่งไม่ใช่เรื่องกฎหมาย แต่ Referendum จะเป็นกรณีขอให้ลงมติว่าจะรับหรือไม่รับร่างกฎหมาย หรือผลจะเป็นไปตามเสียงข้างมาก ทั้งนี้ ประชามติที่จะกล่าวถึงในบทความฉบับนี้จะเป็นประชามติแบบ Referendum เป็นสำคัญ

จะเห็นได้ว่า ประชามติยังเป็นรูปแบบของกระบวนการการปกครองที่ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในนโยบายหรือกฎหมายที่สำคัญของประเทศโดยตรง อันเป็นการแสดงออกถึงการปกครองตามหลักประชาธิปไตยโดยตรง (Direct democracy) ที่มีรูปแบบของการมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative democracy) ตามแนวความคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น มีทฤษฎีเรื่องความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอยู่ ๒ ทฤษฎี คือ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติซึ่งอยู่ในแง่ทฤษฎีนั้น ประชามติถือเป็นส่วนหนึ่งในการนำ “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน” มาใช้โดยกระบวนการจัดการให้มีการออกเสียงประชามติจะแสดงให้เห็นถึงว่าประชาชนต้องมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจของตนที่จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับประชามตินั้น แต่ในทางปฏิบัติ นั้นเป็นไปได้ยากที่จะถือตามทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่ง เพราะผลของการออกเสียงประชามตินั้นอาจจะแสดงออกถึงแนวความคิดของทั้งสองทฤษฎีก็ได้ กล่าวคือ เมื่อประชาชนส่วนใหญ่เห็นชอบด้วยเรื่องที่ทำประชามติก็จะเกิดผลผูกพันให้รัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามผลนั้น อันเป็นการยอมรับว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน แต่หากประชาชนส่วนใหญ่ลงมติไม่เห็นด้วย ทำให้เป็นไปตามทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ กล่าวคือ ประชาชนที่มาออกเสียงลงประชามติไม่เห็นด้วยนั้นก็มีหน้าที่ที่จะต้องมิใช้สิทธิอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ชาติมอบให้ เท่ากับว่าเป็นการยอมรับว่า ประชาชนนั้นๆ มีหน้าที่ที่จะต้องทำตามที่ชาติกำหนด

ความเป็นมาของการออกเสียงประชามติ

การทำประชามตินั้นมีการค้นพบมาตั้งแต่ยุคกรีกโบราณและโรมันโบราณ แม้จะมีความแตกต่างกันในเรื่องกระบวนการ เช่น ในยุคกรีกโบราณราชกรรมาชามีอายุ ๒๐ ปีขึ้นไป เป็นผู้ออกเสียงเกี่ยวกับกิจการด้านกฎหมายหรือบริหารเองโดยการยกมือโดยเปิดเผยหากเห็นด้วย และถือตามคะแนนเสียงข้างมากแต่ความมุ่งหมายหรือเจตนาของกรรมาชียังคงเดิมเช่นในปัจจุบันคือการให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำประชามตินั้นได้โดยตรง

ภายหลังจากการล่มสลายของอาณาจักรโบราณต่างๆ กระบวนการลงประชามติก็ได้มีการค้นพบอีกครั้งในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๕ ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์โดยรัฐบาลของมลรัฐ Berne ซึ่งเป็นมลรัฐอิสระของสวิตเซอร์แลนด์ตั้งประเด็นถามประชาชนว่า จะยอมรับการกำหนดกำหนดภาษีพิเศษเพื่อนำไปจ่ายหนี้ที่เกิดจากสงครามครั้งก่อนหรือไม่ แม้ว่าในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ การออกเสียงประชามติจะหายไปเนื่องจากการปกครองระบอบคณาธิปไตย แต่ประชาธิปไตยโดยตรงก็ถูกฟื้นฟูโดยอิทธิพลของการปฏิวัติฝรั่งเศส และสวิตเซอร์แลนด์ได้ปฏิรูประบอบการปกครองตนเองเป็นระบบสมาพันธ์ ที่มีรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ อำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติมีได้อยู่ที่รัฐสภาแต่อยู่ที่ประชาชนโดยตรง เพราะรัฐธรรมนูญประชาชนมีสิทธิในการออกเสียงประชามติ และการริเริ่มที่จะสามารถใช้ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้อาจจะกล่าวได้ว่า ประเทศสวิตเซอร์แลนด์เป็นแม่แบบของการออกเสียงประชามติของประเทศต่างๆ และประเทศแรกที่น่าการออกเสียงประชามติมาใช้อีกด้วยนอกเหนือจากประเทศสวิตเซอร์แลนด์แล้ว ก็ยังมีหลายประเทศที่ได้จัดทำประชามติขึ้นในช่วงของยุคสมัยใหม่ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา กระบวนการออกแบบกฎหมายของอาณานิคม Plymouth มาให้สภาพื้นฐานของประชาชนได้พิจารณา โดยที่ประชาชนทั้งหมดจะร่วมประชุมกันปีละ ๑ ครั้ง เพื่อผ่านร่างกฎหมายใหม่หรือยกเลิกการกระทำที่ไม่เหมาะสมของผู้แทน หรือการประชุมชาวเมือง (Town meeting) ของรัฐ New England ที่ประชาชนจะเข้าร่วมการอภิปรายและตัดสินใจเรื่องนโยบายต่างๆ ของท้องถิ่น หรือประเทศฝรั่งเศสในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘-๑๙ ได้มีการจัดทำประชามติทั้งในแบบ Referendum และแบบ Plebiscite ซึ่งการลงประชามติครั้งที่สำคัญครั้งหนึ่งของประวัติศาสตร์ฝรั่งเศสคือ การลงประชามติสมัย นายพลเดอ โกลล์ (De Gualle) ที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการลงประชามตินี้ ซึ่งการทำประชามติในครั้งนี้มีการตั้งข้อสังเกตว่าเป็นการออกเสียงทั้งต่อร่างกฎหมายและเป็นการออกเสียงเห็นชอบต่อตัวบุคคลในคราวเดียวกัน การออกเสียงประชามติในประเทศที่กล่าวมาข้างต้นล้วนแต่เป็นแม่แบบของการทำประชามติของประเทศอื่นๆ ในปัจจุบันโดยประเทศต่างๆ ได้รับเอากระบวนการออกเสียงของการทำประชามติของประเทศอื่นๆ ได้รับเอากระบวนการออกเสียงประชามติมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของตน รวมถึงประเทศไทยด้วย

ประชามติในรัฐธรรมนูญไทย

นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนระบอบการปกครองมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขใน พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยมีรัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นหลักในการปกครอง

ประเทศทั้งหมด ๑๙ ฉบับ แต่มีเพียง ๘ ฉบับเท่านั้นที่มีการบัญญัติถึงการออกเสียงลงประชามติในรัฐธรรมนูญได้แก่

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการบัญญัติถึงสิทธิของประชาชนในการใช้สิทธิเลือกตั้งและลงประชามติไว้ในมาตรา ๕๐ และได้มีการบัญญัติไว้เหตุในการจัดทำประชามติไว้ว่า จะต้องเป็นกรณีที่มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้นและพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่จะกระทำนั้นกระทบถึงระบอบซึ่งได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัยเอง พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่ประชาชนออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ทั้งนี้พระมหากษัตริย์ทรงทรงตราพระราชกฤษฎีกาภายใน ๙๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นถวาย กล่าวคือ เป็นดุลพินิจของพระมหากษัตริย์ว่าเห็นสมควรให้มีการทำประชามติหรือไม่ หากพระมหากษัตริย์มีพระราชดำริเห็นว่าควรทำประชามติผลของการออกเสียงนั้นจะถือตามเสียงข้างมากกว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ซึ่งผลของประชามติตามรัฐธรรมนูญนี้มีผลทำให้ร่างรัฐธรรมนูญที่ถูกแก้ไขขึ้นถูกประกาศใช้หากประชามติตามเสียงข้างมากเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญนี้หรือร่างรัฐธรรมนูญนี้อาจตกไปหาเสียงข้างมากของการลงประชามติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญนี้

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการออกเสียงประชามติเหตุในการจัดทำประชามติ และผลในการออกเสียงนั้นได้มีการบัญญัติไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ คือ เป็นดุลพินิจของพระมหากษัตริย์ว่าเห็นสมควรให้มีการจัดทำประชามติหรือไม่ หากพระมหากษัตริย์เห็นสมควรให้ประกาศพระบรมราชโองการและกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ

๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้อำนาจเรื่องการออกเสียงประชามติไว้เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๔๙๒ และ พุทธศักราช ๒๕๑๑ แต่อย่างไรก็ตาม การทำประชามติภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับก็ไม่ได้มีการนำมาใช้แต่อย่างใด

๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙

ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้มีการแก้ไขมาตรา ๒๑๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ เป็นฉบับที่ ๖ โดยมีใจความสำคัญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ทั้งฉบับซึ่งการแก้ไขนี้จะมีผลต่อการสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิรูปการเมือง

เนื่องมาจากสาเหตุที่ว่ามาตรา ๒๑๑ มีความสำคัญต่อการออกเสียงของสถาบัน (Institutional Design) เกี่ยวกับองค์กรที่ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญว่า จะออกแบบอย่างไรให้เกื้อกูลกระบวนการปฏิรูปการเมืองให้ได้ผลมากที่สุด และได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่า หากสมาชิกของรัฐสภามีคะแนนเสียงเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด ให้ดำเนินการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวและหากประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้นำร่างรัฐธรรมนูญนั้นทูลเกล้าฯ ถวายและลงพระปรมาภิไธย แต่ถ้าเสียงข้างมากของประชาชนไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญนั้นหรือมีผู้ใช้เสียงประชามติไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป ดังนี้ หากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงในขณะนั้นคือ ๒๐ ล้านคนจะต้องมีผู้ใช้สิทธิไม่น้อยกว่า ๔ ล้านคน (๑ ใน ๕) และจะต้องมีผู้ที่ออกเสียงเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่น้อยกว่า ๒ ล้านคน ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่น่าประชามติมาใช้เพื่อให้ประชาชนรับรองว่าเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับต่อจากรัฐธรรมนูญนี้ก็ยังไม่ได้เกิดจากการทำประชามติตามที่กำหนดไว้ เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญที่ได้จัดทำขึ้นนั้นโดยที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ได้ผ่านมติเห็นชอบของรัฐสภาโดยมีคะแนนเสียงเห็นชอบ ๕๘๗ เสียง ไม่เห็นชอบ ๑๖ เสียง และงดออกเสียง ๑๗ เสียง กรณีจึงไม่ต้องด้วยมาตรา ๒๑๑ ปีณรศ อันจะมรการจัดทำประชามติได้

๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ประกาศใช้เรื่องประชามติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนไป กล่าวคือ ประชามติจะถูกนำมาใช้ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องนั้นอาจกระทบถึงผลได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

เหตุในการจัดทำประชามตินั้นไม่ใช่กรณีพิจารณา หรือแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแต่เป็นการทำประชามติสำหรับกิจการที่อาจกระทบถึงผลได้เสียของประเทศชาติหรือของประชาชน ซึ่งเป็นส่วนที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นแต่ผลของการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงมีความใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ กล่าวคือ หากผู้มีสิทธิออกเสียงมาใช้สิทธิออกเสียงประชามติไม่มากกว่าหนึ่งในห้า ให้ถือว่าประชาชนในข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องนั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิ

ออกเสียงประชามติและปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น แต่อย่างไรก็ตาม ผลของการออกเสียงประชามตินี้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการลงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีสภาพบังคับผูกพันการทำประชามติในรัฐธรรมนูญอื่นและไม่ได้มีผลทำให้กฎหมายหรือเรื่องที่ปรึกษานั้นมีผลบังคับใช้หรือตกไป

๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้มีการบัญญัติเรื่องประชามติว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นและพิจารณาแล้วให้ทำประชามติ ถ้าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบ ให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทุกเกล้าฯ ถวายลงพระปรมาภิไธย ดังนี้เหตุแห่งการจัดทำประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ เพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ โดยร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องผ่านหรือได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่จะนำมาประชามติ และผลของการออกเสียงเพียงกำหนดไว้ว่าถือตามเสียงข้างมากของผู้ที่มาออกเสียง ดังนี้หากมีผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด ๒๐ ล้านคน แต่มีผู้ใช้สิทธิออกเสียงเพียง ๓ ล้านคน โดยมีผู้ลงคะแนนเสียงเห็นด้วย ๒ ล้านคน ย่อมทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านการพิจารณา ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หากที่ประชามติมาใช้สิทธิลงประชามติไม่ถึง ๑ ใน ๕ ของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามตินั้นตกไปทันที แต่หากประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญและสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตกไปและให้คณะรัฐมนตรีความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเลือกรัฐธรรมนูญที่เคยประกาศใช้บังคับแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งนำมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าฯ และประกาศให้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป

๗. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เกิดจากการออกเสียงลงประชามติ ซึ่งได้กำหนดแห่งการนำประชามติไว้ ๒ กรณี กล่าวคือ (๑) กรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน และ (๒) กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะโดยการทำประชามติรัฐธรรมนูญฉบับนี้อาจเป็นไปเพื่อให้มีข้อยุติในเสียงข้างมากหรือเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดเหตุแห่งการทำประชามติให้กว้างขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ คือ ทั้งในแง่ของกิจการที่กระทบถึงผลได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

และกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ และผลผูกพันของการทำประชามติที่มีทั้งแบบ บังคับและไม่บังคับขึ้นอยู่กับประเภทและวัตถุประสงค์ของการทำประชามติ โดย หลักเกณฑ์และวิธีการในการทำประชามติได้บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบกับ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ได้กำหนดว่าการลงประชามติ ที่จะถือมีข้อยุติในเรื่องนั้นจะต้องมีผู้มาออกเสียงเป็นจำนวนมากของผู้ที่มีสิทธิออกเสียง และจะต้องได้เสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาออกเสียง แต่อย่างไรก็ตามการทำประชามติ ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะกระทำในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือเกี่ยวกับตัว บุคคลหรือคณะบุคคลไม่ได้

๘. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และได้มีการแก้ไข เพิ่มเติมเพื่อกำหนดวิธีการจัดทำประชามติร่างรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดเหตุของการจัดให้มีการออกเสียงประชามติใน ๒ กรณี กล่าวคือ (๑) สำหรับร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับโดยให้ ถือตามเสียงข้างมากผลของการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ หากผู้มี สิทธิออกเสียงประชามติข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญก็ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธย และ (๒) สำหรับประเด็นเพิ่มเติมที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ สภาปฏิรูปแห่งชาติหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะมีมติเสนอประเด็นอื่นใดที่เหมาะสมให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติหนึ่งประเด็นโดยให้ดำเนินการทำประชามติในคราว เดียวกับการทำมติร่างรัฐธรรมนูญ และให้ถือเอาเสียงข้างมากของผู้ออกเสียง และหาก เสียงข้างมากเห็นด้วยกับประเด็นเพิ่มเติมและมีผลทำให้บทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ สอดคล้องกับผลของการออกเสียงประชามติ ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญตามผลของการออกเสียงประชามติ แล้วจึงส่งผลให้ศาล รัฐธรรมนูญว่าชอบด้วยผลของการออกเสียงประชามติหรือไม่ แต่หากมีประชามติไม่ เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงนับตั้งแต่วัน ประกาศผลการออกเสียงประชามติ และจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ขึ้นมาใหม่อีกหนึ่งคณะเพื่อร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๗ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้ยังได้กำหนดให้นำ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในส่วน ที่เกี่ยวข้องด้วยความผิดและบทกำหนดโทษมาใช้การดำเนินการออกเสียงประชามติตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้ด้วย นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบกับรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่อง การออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็ยังมีผลบังคับใช้อยู่ตามข้อ ๓ ของประกาศคณะ รักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗

แต่อย่างไรก็ตามสภาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดลงตามผลของมาตรา ๓๘ (๒) และมาตรา ๓๙/๒ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ สภา ปฏิรูปแห่งชาติมีมติไม่ยอมรับ ร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียง ๑๓๕ ต่อ ๑๐๔ และงด

ออกเสียง ๗ เสียง และผลของการลงคะแนนเสียงเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ส่งผลให้สภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดลง และไม่อาจตั้งสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติขึ้นมาใหม่ได้แต่ให้ตั้ง “สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ” ขึ้นมาแทนเพื่อดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่างๆ ตามมาตรา ๒๗ สืบต่อจากสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ ดังนั้น จึงเป็นอีกประเด็นที่ควรพิจารณาซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

บทวิเคราะห์การทำประชามติในประเทศไทย

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการบัญญัติเรื่องการทำประชามติมาตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๙๒ แต่การออกเสียงประชามติได้นำมาปฏิบัติจริงเพียงครั้งเดียว คือ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เพื่อให้ประชาชนออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งผลรวมทั่วประเทศ ออกมามีผู้เห็นชอบร้อยละ ๕๖.๖๙ และไม่เห็นชอบร้อยละ ๔๑.๓๗ จึงมีผลให้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับความเห็นชอบ โดยนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้ทรงลงพระปรมาภิไธย แล้วจึงนำมาประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้มีผลใช้บังคับ เนื่องจากสถานการณ์ในช่วงดังกล่าวมีความขัดแย้งทางการเมืองสูงมาก ประกอบกับอยู่ในช่วงรัฐประหาร รัฐบาลในขณะนั้นจึงตัดสินใจทำประชามติเพื่อให้ประชาชนแสดงความเห็นว่า จะรับรองรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือไม่ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและทำให้ประชาชนไม่รู้สึว่าการเมืองเป็นเรื่องไกลตัวอีกต่อไป จากประชามติเพื่อรับรองรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทำให้ประเทศไทยได้เรียนรู้ถึงอุปสรรค ข้อจำกัด ตลอดจนผลสัมฤทธิ์ของการทำประชามติว่ามีมากหรือน้อยเพียงใด จากประสบการณ์โดยตรง มิใช่แต่เป็นการเรียนรู้ทฤษฎีจากที่เคยเกิดในต่างประเทศเท่านั้น

ภายหลังจากการแก้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ที่แก้ไขเพิ่มเติมให้มีการทำประชามติเพื่อรับรองร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการจัดทำประชามติครั้งที่ ๒ ของประเทศไทยที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในช่วงเดือนกันยายน ๒๕๕๙ แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีประเด็นหลักๆ ที่ยังคงเป็นที่โต้เถียงในปัจจุบัน ๓ ประเด็นดังนี้ คือ

ประเด็นแรก เรื่องการตีความ “เสียงข้างมาก” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ วรรคเจ็ด แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ว่า เสียงข้างมากจาก “ผู้มีสิทธิออกเสียง” จะเป็นกรณีเดียวกับ “ผู้มีมาใช้สิทธิออกเสียง” หรือไม่ โดยความเห็นแรกเห็นว่า ผู้ที่ไม่มาออกเสียงควรจะต้องนับเป็นศูนย์ แล้วพิจารณาเสียงข้างมากจากผู้ที่มาออกเสียงลงประชามติว่า ผู้ที่มาลงคะแนนเสียงเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากผู้ที่ไม่ออกมาใช้สิทธิไม่ได้หมายความว่าคนนั้นๆ ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ตามแนวคิดนี้เห็นว่า “เสียงข้างมากผู้มีสิทธิออกเสียง” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ นั้น แม้ว่าถ้อยคำจะดูมีปัญหาในเรื่องการตีความ

แต่ความต้องการที่แท้จริง คือ เสียงข้างมากของผู้ที่มาใช้สิทธิ เนื่องจากผู้ที่ไม่มีใช้สิทธิย่อมไม่อาจรู้ได้ว่าคนนั้นๆ จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับเรื่องที่น่ามาทำประชามติดังกล่าว นอกจากนี้หากตีความอย่างเคร่งครัดไปตามตัวอักษรว่า “เสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียง” โอกาสที่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะผ่านประชามตินั้นเป็นไปได้ยาก เนื่องจากตามสถิติการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผู้มีสิทธิออกเสียงประมาณ ๔๕ ล้านคน มีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประมาณ ๒๕ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๕๗.๖๑ ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด หากต้องการให้ร่างรัฐธรรมนูญนี้ผ่านประชามติจะต้องมีผู้ลงคะแนนเสียงเห็นด้วยกับประชามติมากกว่า ๒๒.๕ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๙๐ ของผู้ที่มาลงคะแนนเสียงในครั้งนั้น ซึ่งมีความเป็นไปได้น้อยมากที่จะให้ประชาชนกว่าร้อยละ ๙๐ เห็นชอบในเรื่องเดียวกัน ดังนี้ แนวความคิดนี้จึงเห็นว่า “เสียงข้างมากผู้ที่มีสิทธิออกเสียง” ตามมาตรา ๓๗ คือ เสียงข้างมากของผู้ที่มาใช้สิทธิในตนเอง ในส่วนแนวความเห็นที่สองเห็นว่าควรจะต้องตีความตามตัวอักษร เนื่องจากคำที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เรื่องผลของการออกเสียงสำหรับประชามติสำหรับทั้งสองกรณี มีความแตกต่างกัน กล่าวคือกรณีการลงประชามติสำหรับร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับนั้นจะต้องใช้เสียงข้างมากของ “ผู้มีสิทธิออกเสียง” ทำให้ตีความได้ว่า ในกรณีของร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับนี้จะต้องถือเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด เช่น มีผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด ๔๐ ล้านคน หากมีผู้มาลงคะแนนเสียงทั้งหมด ๓๐ ล้านคน จะต้องมีผู้ลงคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่น้อยกว่า ๒๐ ล้านคน ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงจะมีผลใช้บังคับต่อไป แต่หากมีผู้มาลงคะแนนเสียงเห็นชอบทั้งในส่วนร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ๑๘ ล้านคน แม้จะเป็นคะแนนเสียงส่วนมากของผู้ที่มาใช้สิทธิ แต่ร่างรัฐธรรมนูญย่อมตกไป เนื่องจากควรจะต้องตีความตามลายลักษณ์อักษรที่บัญญัติไว้ ดังนี้ปัญหาในเรื่องการตีความ “เสียงข้างมาก” ยังคงเป็นที่ถกเถียงอยู่ว่า ควรจะใช้เกณฑ์ใดมากำหนดเสียงข้างมากในการทำประชามติ

ประเด็นที่สอง คือ เรื่องการสิ้นสุดของสภาพปฏิรูปแห่งชาติตามผลของมาตรา ๓๙/๒ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ ที่ว่า เมื่อไม่มีสภาพปฏิรูปแห่งชาติ หากจะมีการทำประชามติต่อไปในส่วนองประเด็นเพิ่มเติมที่จะเสนอได้โดยสภาพปฏิรูปแห่งชาติก็จะไม่สามารถทำได้ เนื่องจากไม่มีหน่วยงานดังกล่าว และแม้ว่าสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศจะมีหน้าที่ดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปด้านต่างๆ ตามมาตรา ๒๗ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แต่รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้บัญญัติว่า หน้าที่ในการเสนอประเด็นเพิ่มเติมเพื่อทำประชามติจะเป็นหน้าที่ของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ จึงนำไปสู่แนวทางที่ว่า ประเด็นเพิ่มเติมที่สามารถนำมาทำประชามติตามมาตรา ๓๗ วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช

๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ นั้น จะเหลือเพียงหน่วยงานเดียวเท่านั้นที่สามารถเสนอประเด็นเพิ่มเติมได้คือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ประเด็นที่สาม คือ ทางเลือกหากไม่ผ่านประชามติ เมื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากการทำประชามติเพื่อรับรองร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ นั้น ได้พบปัญหาที่น่าสนใจและควรนำมาพิจารณาสำหรับการทำประชามติที่กำลังจะเกิดขึ้นด้วย กรณีการทำประชามติสำหรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในครั้งก่อนนั้น หากร่างรัฐธรรมนูญนั้นไม่ผ่านประชามติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ จะโยนอำนาจกันไปให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีประชุมร่วมกันเพื่อตัดสินใจว่า จะเลือกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใดก็ได้ที่เคยประกาศใช้แล้วขึ้นมาแก้ไข แล้วประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับแทนร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ผ่านประชามติ ซึ่งหากเป็นดังกรณีดังกล่าวเท่ากับว่าเป็นการบีบให้ประชาชนต้องตัดสินใจเห็นชอบไปโดยปริยาย เพราะทางเลือกที่เปิดให้มันเป็นทางเลือกที่แยกว่า เนื่องจากไม่อาจรู้ได้ว่าคณะรัฐมนตรีจะใช้รัฐธรรมนูญปีใด แล้วนำมาแก้ไขอย่างไร อันอาจส่งผลให้ประชาชนต้องลงมติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเนื่องจากกลัวในผลที่จะเกิดหากร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ผ่านประชามติ ซึ่งอาจจะส่งผลให้การออกเสียงประชามติในปี ๒๕๕๐ เป็นการออกเสียงที่ไม่เป็นธรรมและเอาเปรียบประชาชน ซึ่งจากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมได้บัญญัติในมาตรา ๓๘ วรรคสอง ว่า เมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติมีมติไม่ให้ความเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงไปด้วย และรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดไว้ดีกว่าเมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้ง “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้นมาใหม่หนึ่งคณะภายใน ๓๐ วัน เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และหากร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่ตามมาตรา ๓๙/๑ เสร็จสิ้นแล้ว ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญแจ้งแก่คณะรัฐมนตรีเพื่อให้แจ้งต่อไปยังคณะกรรมการเลือกตั้ง เพื่อดำเนินการทำประชามติต่อไป ซึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ได้สอดคล้องกับมาตราดังกล่าวคือ สภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้สิ้นสุดลง และได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเพิ่มเติมไปว่า หากมีการทำประชามติที่จะเกิดขึ้นในช่วงเดือนกันยายน ๒๕๕๙ แล้วประชาชนไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญตามประชามติ คณะรักษาความสงบแห่งชาติและสภานิติบัญญัติจะต้องทำอย่างไรต่อไป เนื่องจากการทำประชามติควรเสนอทางเลือกให้ประชาชนที่มาออกเสียงด้วยว่า หากร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ผ่านประชามติ แล้วควรจะต้องดำเนินแนวทางใดต่อไป มิใช่เว้นเป็นช่องว่างอันประชาชนมีโอกาสทราบถึงแนวทางที่จะดำเนินต่อไปได้

บทสรุป/ข้อเสนอแนะ

การออกเสียงประชามติเป็นกระบวนการที่แสดงออกถึงประชาธิปไตยโดยตรงที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นต่อเรื่องที่ทำประชามติได้โดยตรงจึงเป็นกระบวนการที่สำคัญอย่างหนึ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตามการออกเสียงประชามติในประเทศไทยนั้น เนื่องจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในประเด็นที่ทำประชามติที่แท้จริง โดยเฉพาะการทำประชามติเพื่อรองรับร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบกับประเด็นที่ทำประชามตินั้นมีความซับซ้อน ไม่รัดกุม และยากที่จะเข้าใจ จึงควรที่ประชาสัมพันธิ์ให้ประชาชนเข้าใจว่าการออกเสียงประชามติเป็นวิธีการสำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอันเป็นแนวทางที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนได้อย่างชัดเจนแนวทางหนึ่ง

สำหรับประเด็นที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้นเรื่องการตีความ “เสียงข้างมาก” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ ยังคงมีข้อโต้เถียงกันในเรื่องเสียงข้างมากตามมาตรา ๓๗ วรรคเจ็ด ว่าเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงควรจะหมายถึง เสียงข้างมากของผู้ที่มาใช้สิทธิหรือไม่ เนื่องจากความแตกต่างของคำว่า “เสียงข้างมาก” ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๕๗ กรณีการทำประชามติเพื่อรองรับรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๓๗ และการทำประชามติในประเด็นเพิ่มเติม ตามมาตรา ๓๗/๑ ได้ใช้คำที่ต่างกันอย่างมีความขัดแย้งในเรื่องการตีความอยู่ ดังนั้นหากต้องการให้เกิดความชัดเจนก็ควรที่จะเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้ชัดเจนว่า “เสียงข้างมาก” ที่ต้องการให้เป็นหลักเกณฑ์ในการผ่านประชามติของร่างรัฐธรรมนูญคือเสียงข้างมากของผู้ที่มีสิทธิใช้เสียงหรือผู้มาออกเสียงก่อนที่จะมีการประชามติครั้งต่อไป

เช่นเดียวกับการสิ้นสุดลงของสภาพปฏิรูปทางชาติที่ส่งผลไปถึงหน่วยงานที่มีสิทธิในการเสนอประเด็นเพิ่มเติมในการทำประชามติตามมาตรา ๓๗ วรรคสี่ กล่าวคือ เมื่อไม่มีสภาพปฏิรูปแห่งชาติจะเลือกหน่วยงานเดียวที่สามารถเสนอประเด็นเพิ่มเติมได้ คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่หากคณะรัฐมนตรีหรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ต้องการให้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศมาดำเนินการแทนสภาพปฏิรูปแห่งชาติในการเสนอประเด็นเพิ่มเติมนี้ ก็ควรจะมีดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ให้ชัดเจน

รวมไปถึงกรณีไม่ผ่านประชามติว่า หากร่างรัฐธรรมนูญไม่ผ่านประชามติ ทางคณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติควรต้องดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดแนวทางและวิธีการหากร่างรัฐธรรมนูญไม่ผ่านประชามติให้ชัดเจนและเหมาะสม เพราะจากที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดไว้นั้น เป็นการกำหนดที่ทำประชามติใหม่โดยไม่มีจุดสิ้นสุด กล่าวคือไม่มีการกำหนดเรื่องผลหากร่างรัฐธรรมนูญไม่ผ่านประชามติไว้ อันเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งที่

ประชาชนสนใจและนำมาประกอบการพิจารณาการออกเสียงเลือกประชาตติ ดังนั้น ควรจะต้องทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเพิ่มเติมในประเด็นนี้ให้ชัดเจน

ในกรณีที่จะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ในประเด็นที่ดังกล่าวมาข้างต้น สามารถทำได้โดยให้คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีมติร่วมกันแก้ไขรัฐธรรมนูญชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยจัดทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา และสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้ หากไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และเมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อไป

นอกจากนี้สิ่งสำคัญที่ควรจะต้องจัดให้มีเพื่อให้การทำประชาตติเกิดผลที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดคือ การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น อภิปรายถึงประเด็นที่นำมาทำประชาตติ ทั้งในฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับประเด็นนั้นๆ รวมไปถึงการวิเคราะห์ให้เห็นถึงจุดอ่อน จุดแข็ง และผลกระทบภายหลังในประเด็นดังกล่าว เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ศึกษา แสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมกับประเด็นที่นำมาทำประชาตติได้ และทำให้กระบวนการตามระบอบประชาธิปไตยของเมืองไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและแสดงออกถึงความคิดเห็นของประชาชนได้ชัดเจนที่สุด

บทสัมภาษณ์ ความเห็นทางวิชาการ นายมีชัย ฤชุพันธ์

เรื่อง “หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบ ที่มา และอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ ในอันที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย”

กองบรรณาธิการ สำนักกฎหมาย

เมื่อวันอังคารที่ 9 กุมภาพันธ์ 2559

ณ ห้องรับรองชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3 ถนนอุทองใน กรุงเทพมหานคร

หากจะกล่าวถึงแนวความคิดและหลักการสำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ในอันที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทยแล้ว ในเบื้องต้นจะต้องย้อนกลับไปพิจารณาเห็นว่าปัญหาของประเทศไทยที่ผ่านมาอันเป็นเรื่องใด ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าปัญหาที่สำคัญก็คือ การที่คนในชาติเกิดความขัดแย้งหรือมีการทะเลาะเบาะแว้งกัน รวมทั้งการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในวงการเมืองและระบบราชการโดยปัญหาดังกล่าวนับวันยิ่งจะขยายตัวกว้างขวางออกไปและมีแนวโน้มที่รุนแรงมากขึ้น ซึ่งหากปล่อยให้เป็นเช่นนี้ประเทศก็จะเดินหน้าต่อไปไม่ได้ และงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาคนหรือจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนก็จะสูญหายไป ทั้งนี้เมื่อพิจารณาว่าอะไรคือสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบค่าตอบก็คือ การที่คนขาดความสำนึกในความดีงาม วินัย และประโยชน์ส่วนรวมของสังคมหรือประเทศชาติ รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เคร่งครัด ตลอดจนองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรมชั้นต้นขาดความเป็นอิสระและขาดสำนึกในหน้าที่ของตนจนทำให้มีการแทรกแซง ควบคุมสั่งการหรืออยู่ใต้อาณัติของบุคคลใดๆ เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อประเทศไทยจะปฏิรูปประเทศ จึงต้องปฏิรูปทั้งประชาชน การเมือง และการบริหารราชการ ซึ่งทั้งสามส่วนดังกล่าวต้องมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “ประชาชน” นั้น เรามักจะกล่าวถึงแต่สิทธิและเสรีภาพของตนเองเป็นหลัก โดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ทั้งๆ ที่สิทธิและเสรีภาพเปรียบเสมือนเหรียญที่มี ๒ ด้าน กล่าวคือ คนๆ หนึ่งนอกจากจะมีสิทธิและเสรีภาพแล้วยังต้องมีกรอบในการจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพด้วย เพราะทุกคนก็ล้วนมีสิทธิและเสรีภาพเหมือนกันทั้งหมด ดังนั้น ถ้าบุคคลไม่มีกรอบจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพแล้วก็จะก่อให้เกิดความวุ่นวายหรือสร้างความเดือดร้อนเสียหายให้แก่บุคคลอื่นได้ เช่น เสรีภาพในเคหสถาน ซึ่งบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะอยู่อาศัยในบ้านของตนเอง และมีสิทธิที่จะเปิดวิทยุเสียงดังเพียงใดก็ได้เพราะเข้าใจว่าเป็นสิทธิและเสรีภาพของเรา แต่ไม่ได้คำนึงว่าผู้ที่อาศัยอยู่ข้างบ้านเราก็มีสิทธิและเสรีภาพที่จะอยู่อาศัยอย่างสงบและไม่ถูกรบกวนเช่นกัน ดังนั้น การใช้สิทธิและเสรีภาพเปิดวิทยุเสียงดังโดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพในการ

อยู่อาศัยอย่างสงบของคนข้างบ้านก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาทะเลาะเบาะแว้งกันขึ้นได้ ฉะนั้น ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลให้ชัดเจนว่า การใช้สิทธิเสรีภาพต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ และไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน รวมทั้งไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ทั้งนี้เพื่อไม่ให้มีการใช้สิทธิเสรีภาพกันอย่างไม่มีขอบเขตหรือไม่คำนึงถึงสังคมและผู้อื่นเหมือนที่ผ่านมา

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับ “การเมือง” นั้น ก็ได้มีการพิจารณาถึงผู้ที่ จะเข้ามาสู่การเมืองซึ่งเป็นบุคคลที่ต้องดูแลเรื่องความเป็นอยู่ของประชาชน การจัดทำบริการสาธารณะและการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมนวมทั้งความสงบสุขของประเทศชาติ ซึ่งการทำหน้าที่ดังกล่าวจำเป็นต้องเป็น “ผู้ที่สุจริต” เพราะหากการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการเป็นไปโดยไม่สุจริต ก็จะเป็นช่องทางในการสร้างความเดือดร้อนให้เกิดขึ้นได้ ซึ่งแม้ว่าประเทศจะมีทรัพย์สิน มีความมั่นคง มั่งคั่ง และมีทรัพยากรเหลือเฟือเพียงใด แต่หากมีการหยอchnวดยประโยชน์ของส่วนรวมดังกล่าวไปเป็นของส่วนตนมากยิ่งขึ้นแล้ว ความมั่นคงและมั่งคั่งนั้นก็จจะร่อยหรอจนหมดตัวได้ในที่สุด เปรียบเสมือนบ้านที่มีแม่บ้านคอยยกยอกเงินค่ากับข้าวของคนในบ้านไปเป็นของตัวเอง หรือคนในบ้านที่ต่างหยอchnวดยเอาทรัพย์สินไปขาย จำนำหรือจำนองอยู่เสมอ ในที่สุดด้านหนึ่งก็จะไม่เหลือทรัพย์สินแม้ว่าจะร่ำรวยเพียงใดก็ตาม ดังนั้นเป้าหมายของรัฐธรรมนูญจะยึดถือแต่เพียงว่าเมื่อประชาชนเลือกใครเข้ามาทำหน้าที่แล้ว คนนั้นย่อมเป็นคนดีคงไม่ได้ มิฉะนั้นเวลาที่คนจะไปบวชเป็นพระ พระพุทธเจ้าท่านคงตั้งคำถามที่เรียกว่า “ขานนาค” โดยถามเป็นภาษาบาลี เช่น ถามว่า “มะนุสโสสิ” เธอเป็นมนุษย์ใช่ไหม) “กุญฺฐัง” เธอเป็นโรคเรื้อนหรือไม่ “อนะโณสิ” (เธอไม่เป็นหนี้ใครใช่ไหม) เป็นต้น ซึ่งการตั้งคำถามดังกล่าวนั้นก็เปรียบเสมือนการกำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะเข้ามาสู่การเมือง ฉะนั้น ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามต่างๆ ของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ทั้งนี้ เพื่อให้ได้คนที่ซื่อสัตย์สุจริตและไม่มีประวัติในทางเลวร้าย อาทิ ต้องไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตหรือประพฤตมิชอบ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญาความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในฐานะเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นต้น

สำหรับในส่วนของ “การบริหารราชการ” จะเห็นว่าได้มีการใช้อำนาจโดยเฉพาะในด้านการใช้จ่ายเงินงบประมาณซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว บทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการทำงานขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา อำนาจบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการ ได้แก่ ศาลรวมทั้งองค์กรอิสระ ตลอดจนหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม นอกจากนี้ ในบางเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามไว้แต่ยังไม่มีการกำหนดบทลงโทษ (Sanction) ซึ่งส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงได้บัญญัติบทลงโทษไว้อย่างชัดเจน อาทิ เรื่องการบัญญัติห้ามรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำการเกี่ยวกับการเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้ตนมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย เช่น การแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งข้อห้ามดังกล่าวเป็นเรื่องที่ถูกกำหนดไว้แล้ว ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่ยังไม่มีการกำหนดบทลงโทษไว้อย่างชัดเจนเท่า นั้น ฉะนั้นในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงกำหนดบทลงโทษเกี่ยวกับข้อห้ามดังกล่าว โดยกำหนดให้การกระทำนั้นไม่มีผลและให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กระทำการต้องทำนั้นพ้นจากสมาชิกภาพและให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นด้วย รวมทั้งในกรณีที่รัฐมนตรีกระทำการดังกล่าวเสียเอง รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีกระทำการหรือไม่ยับยั้งการกระทำนั้นด้วย เป็นต้น

ประการที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง เพื่อให้การบริหารราชการได้รับการปฏิรูปอย่างถูกต้องและเป็นไปตามทำนองครองธรรมหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าต้องมีธรรมาภิบาลซึ่งคำว่า “ธรรมาภิบาล” ดังกล่าวก็คือ “การใช้ธรรมะในการปกครอง และการคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก ไม่ใช่ประโยชน์ส่วนตนหรือของพวกพ้อง” ฉะนั้น คณะรัฐมนตรีที่เข้ามารับหน้าที่จึงต้องบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติอย่างแท้จริง ไม่ใช่เฉพาะเพื่อประโยชน์ของกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มบุคคลในจังหวัดที่เลือกตนเข้ามาดำรงตำแหน่งเท่านั้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ร่างมาตรา ๑๕๙) จึงได้กำหนดให้

“ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา รวมทั้งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (๑) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เปิดเผย และมีความรอบคอบและระมัดระวังในการดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนส่วนรวม
- (๒) ใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด
- (๓) ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และ

(๔) สร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมอยู่ร่วมกันผาสุก”

ในส่วนที่เกี่ยวกับ “องค์กรที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการหรือตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” ให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ยังคงให้มีองค์กรตรวจสอบดังกล่าวเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ โดยกำหนดให้แต่ละองค์กรมีอำนาจในการตรวจสอบซึ่งกันและกันด้วย เช่น ศาลรัฐธรรมนูญก็อาจถูกตรวจสอบได้โดย ป.ป.ช. เหมือนกับองค์กรอื่นๆ หากมีพฤติการณ์ร้ายรวมผิดปกติ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ซึ่ง ป.ป.ช.ต้องเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อวินิจฉัย เป็นต้น

สำหรับวุฒิสภาซึ่งเดิมเคยมีอำนาจในการ “ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจะเห็นว่าวุฒิสภาไม่เคยมีการถอดถอนใครสำเร็จ ซึ่งพิจารณาแล้วพบว่า การกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ให้มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) นั้น ทำให้ ส.ว.ต้องอิงกับระบบการเมือง เพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง และการที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่ ส.ว.ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงมีความพยายามจากฝ่ายการเมืองที่จะเข้าครอบงำการใช้ อำนาจดังกล่าว ฉะนั้น จึงเป็นการยากที่ ส.ว.จะมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงที่มาของ ส.ว. โดยใช้ระบบผสมกล่าวคือ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนส่วนหนึ่งและมาจากการสรรหาอีกส่วนหนึ่งก็ตาม แต่ ส.ว.ที่มาจาก การเลือกตั้งก็ยังคงอิงกับระบบการเมือง ส่วน ส.ว.ที่มาจาก การสรรหาก็คาดความยึดโยงกับประชาชน ดังนั้น จึงไม่อาจแก้ไขความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ว.ได้ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงมีความเห็นว่า “วุฒิสภา” นั้นยังคงมีความสำคัญสำหรับประเทศไทย แต่มีใช้ในฐานะสภาพี่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎรเหมือนเดิม หากแต่เป็น “สภาเติมเต็ม” หรือ “สภาพลเมือง” โดยจะช่วยพิจารณา ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรให้รอบด้าน ตามหลักการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ของสังคมในการตรากฎหมาย เพราะ ส.ส.เป็นตัวแทนพื้นที่และเป็นตัวแทนพรรค การพิจารณา ร่างกฎหมายจึงยังขาดมุมมองของภาคส่วนอื่นที่หลากหลายของสังคมอันจะทำให้กฎหมายต่างๆ มีความรอบคอบและรอบด้านมากขึ้น นอกจากนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังเห็นว่า การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่ง ควรให้ “ศาล” เป็นผู้วินิจฉัยเพราะจะมีผลเป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง แล้วแต่กรณีของบุคคลด้วย อีกทั้งการให้อำนาจเช่นนั้นแก่วุฒิสภาก็แสดงให้เห็นว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้มีการแทรกแซงในรูปแบบต่างๆ ดังนั้น จึงมีได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกต่อไป

สำหรับที่มาของ “สภาผู้แทนราษฎร” นั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก จำนวน ๕๐๐ คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๓๕๐ คน และสมาชิกซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง จำนวน ๑๕๐ คน เจตนารมณ์ที่ได้กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อ เพราะว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตมาจากระบบการคำนวณคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ใครได้คะแนนมากที่สุดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง (First Passes the Post) ดังนั้น คะแนนของผู้ที่ไม่ได้รับเลือกตั้งจำนวนมากจึงถูกทิ้งนำไปซึ่งไม่เป็นธรรม เพราะในหลายกรณี คะแนนของผู้ที่ไม่ได้รับเลือกตั้งทุกรายรวมกันแล้ว กลับมีจำนวนมากกว่าคะแนนผู้ได้รับเลือกตั้งเสียอีก คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จึงกำหนดให้มี ส.ส.บัญชีรายชื่อขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมที่ว่านี้ คะแนนเสียงทุกคะแนนจะถูกนำไปใช้ในการคำนวณจำนวนผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่แต่ละพรรคจะพึงมีในระบบการเลือกตั้งเช่นว่านี้ จะทำให้พรรคการเมืองต้องค้นหาผู้สมัครที่ดีที่สุดในแต่ละเขต เพราะมีผลกระทบต่อคะแนนรวมที่แต่ละพรรคจะได้รับจากการเลือกตั้ง

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงมีความเห็นว่า ส.ส.๒ ประเภท คือ ที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตกับบัญชีรายชื่อควรจะมารวมกัน โดยใช้ “บัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียว” แล้วนำไปคำนวณ

ต่อกรณีนี้ ได้มีการแสดงความเห็นอย่างกว้างขวางว่าเป็นการตัดสิทธิของประชาชน เพราะเดิมเขาเคยเลือกพรรคกับเลือกบุคคล ความจริงแล้วไม่ได้เป็นเช่นนั้น เพราะเดิมนั้นเป็นการออกเสียงลงคะแนนให้ ส.ส.บัญชีรายชื่อ ไม่ได้เป็นการลงคะแนนให้พรรคการเมืองแต่อย่างใด

ผมมีความเห็นว่า ด้วยวิธีนี้จะทำให้ประชาชนที่ออกไปลงคะแนนทุกคะแนนมีความหมาย เดิมเวลาเราจะออกไปเลือกตั้ง ถ้าคนที่เราอยากเลือก ทำทางแพ้นั้น ถ้ามว่าเราอยากออกไปเลือกใหม่ ดังนั้นในการเลือกตั้งที่ผ่านมาใช้ระบบผู้ชนะเอาไปหมดแพ้อดเลย (Winner take all) แล้วพบว่าคะแนนเสียงที่ออกเสียงให้แก่ผู้ที่แพ้การเลือกตั้งมีจำนวนมากถึงร้อยละ ๔๐ ซึ่งใกล้เคียงกันกับคะแนนเสียงของผู้ชนะการเลือกตั้งมาก และในบางเขตเลือกตั้งนั้น บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งไม่ได้คะแนนเสียงข้างมากแต่เป็นคนที่ได้คะแนนมากกว่าคนอื่น

ดังนั้น กรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงเห็นพ้องว่า เมื่อประเทศปฏิรูปการเมือง เพื่อเข้าสู่การปรองดองของทุกคนในชาติ เหตุใดเราไม่เฉลี่ยความสุขให้พออยู่กันได้ คนที่ออกไปลงคะแนนเขาควรจะมีมั่นใจได้ว่าคะแนนของเขาจะมีส่วนมีบทบาทในการเลือกคนไปทำงานเป็นตัวแทนในสภาผู้แทนราษฎร

หากใช้ระบบการเลือกตั้งรูปแบบนี้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งน่าจะเกิดความกระตือรือร้นมีกำลังใจ อย่างไม่รู้ต้องออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งแน่นอน เพื่อให้พรรคการเมืองที่ตนชอบได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากบัญชีรายชื่อมากขึ้น ย่อมเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนออกไปลงคะแนน

เสียงมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ได้มีการวิจัยมาแล้วว่า เมื่อมีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก การซื้อสิทธิขายเสียงมีแนวโน้มที่จะไม่ประสบผลสำเร็จ

นอกจากนี้ ในส่วนเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรนั้น สภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้รัฐสภาเป็นเวทีในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองอย่างแท้จริง จึงได้เปิดโอกาสให้ผู้นำฝ่ายค้านแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุม แต่รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

ส่วนประเด็นหลักการใหม่ที่ได้กล่าวไปข้างแล้วในตอนต้น เกี่ยวกับการกำหนด เรื่องกำหนดบทลงโทษ (Sanction) นั้น ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็ได้กำหนดข้อห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้ตนมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือที่เรียกว่า “งบบปรญัตติ” กล่าวคือ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ทั้งนี้ รวมถึงการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนร่วมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายก็กระทำมิได้เช่นเดียวกัน

หากปรากฏกรณี que เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรการข้างต้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา สามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนจริง ได้กำหนดให้การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล และถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ก็ย่อมพ้นจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยและให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นด้วย หากเป็นในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำหรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่ามีมีการกระทำความดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้งได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยและให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจาก

ตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ยอีกด้วย

สำหรับกลไกที่กรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดว่า ในการเลือกตั้งทั่วไปให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแจ้งรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคการเมืองนั้นมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็น “นายกรัฐมนตรี” ไม่เกิน ๓ รายชื่อต่อคณะกรรมการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครเลือกตั้ง และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้ประชาชนทราบนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ทราบล่วงหน้าว่าหากลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะส่งผลให้บุคคลใดได้รับการเสนอชื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทำให้ประชาชนก็มีโอกาสเลือกได้มากยิ่งขึ้น

ประเด็นสุดท้ายที่เกี่ยวกับรูปแบบ ที่มา และอำนาจหน้าที่ “วุฒิสภา” นั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มีความเห็นว่า นับแต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.๒๔๗๕ เป็นต้นมานั้น สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ที่ได้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ได้รับการกำหนดให้มีขึ้นเพื่อเป็น “พี่เลี้ยง” แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากเลือกตั้งในพื้นที่ แต่เนื่องจากสมัยนั้นการศึกษาของประชาชนยังไม่ทั่วถึงและการเปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตยเกิดขึ้นรวดเร็วมาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่จึงยังขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองในระบบประชาธิปไตยและการตรากฎหมาย

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้สมาชิกวุฒิสภาต้องอิงกับระบบการเมืองเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง จึงยากนักที่สมาชิกวุฒิสภาจะมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

แม้ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยใช้ระบบผสม กล่าวคือ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนส่วนหนึ่งกับมาจากการสรรหาอีกส่วนหนึ่งก็เกิดปัญหาใหม่ขึ้น เพราะสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งยังคงอิงกับระบบการเมืองส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา นั้น ก็ยังขาดความยึดโยงกับประชาชน ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังประสบปัญหาในด้านความเป็นกลางและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จึงมีความเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภานั้นยังคงมีความสำคัญสำหรับประเทศไทย แต่มิใช่ในฐานะสภาพี่เลี้ยงอย่างเดิม หากแต่เป็น “สภาเต็มเต็ม” หรือ “สภาพลเมือง” โดยจะช่วยพิจารณาร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปโดยรอบด้านตามหลักการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ของสังคมในการตรากฎหมาย เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ย่อมเป็นเพียงตัวแทนจากเขตพื้นที่และเป็นตัวแทนพรรค การพิจารณาร่างกฎหมายจึงยังขาดมุมมองของภาคส่วนอื่นที่หลากหลายของสังคม อันจะทำให้กฎหมายต่างๆ มีความรอบคอบและรอบด้านมากขึ้น นอกจากนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้อาชีพวุฒิสภาตกอยู่ภายใต้อำนาจของนักการเมือง หรือมิให้มาจากการสรรหาเพื่อมิให้ถูกมองว่า อาจสรรหาโดยไม่เป็นธรรม จึงได้หาวิธีว่าทำอย่างไรให้ประชาชนเข้ามาสู่วุฒิสภาได้โดยตรง

วิธีที่จะให้เกิดความเปลี่ยนแปลงได้ดังกล่าวนั้น ก็คือ กำหนดที่มาของวุฒิสภาเสียใหม่ โดยกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๐๐ คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยให้ทุกคนมีสิทธิลงสมัคร แล้วจับกลุ่มให้เป็นอาชีพ เป็นประเภท แล้วให้เลือกกันเอง ทายอยเลือกกันมาจากระดับอำเภอ ระดับจังหวัด จนกระทั่งสุดท้ายให้ผู้สมัครในกลุ่มแต่ละด้านลงคะแนนเลือกผู้สมัครในกลุ่มด้านอื่น ให้คงเหลือผู้ผ่านการเลือกตั้งรอบสุดท้ายในแต่ละด้านตามจำนวนที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง อย่างไรก็ตามประชาชนเขาจะเข้ามามีส่วนร่วมได้โดยตรง ผู้สมัครก็ไม่ต้องไปอิงพรรคการเมือง เพราะไม่ต้องไปหาเสียง เขาก็คุยกันเฉพาะแต่ในกลุ่มบุคคลที่มาสมัคร กลไกในลักษณะนี้จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาปลอดจากการเมือง มาจากทุกสาขาอาชีพ มาจากคนทั่วประเทศ และกลุ่มบุคคลเหล่านี้ก็คือ “ประชาชน” เราต้องการสมาชิกวุฒิสภาที่มาพิจารณากลับกรองกฎหมายในอีกแง่มุมหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนจากทุกสาขาอาชีพได้มองกฎหมายในแง่มุมของเขา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจมองในแง่มุมของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ประชาชนที่มาเป็นสมาชิกวุฒิสภาย่อมจะมองในแง่มุมของประชาชน

เพราะฉะนั้น เพื่อให้การเมืองพัฒนาไปอีกระดับหนึ่งในอันที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่จึงกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ให้มีความแน่นอน ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าเรื่องใดบ้างเป็นสิ่งที่ต้องห้าม ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนจะต้องถูกลงโทษอย่างไร หรือกรณีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ซึ่งมีการบัญญัติเพิ่มเติมมากขึ้นกว่าที่ผ่านมาก็ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือถูกดำเนินการประการใดบ้าง โดยมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรวินิจฉัยอันเป็นอำนาจที่มีมาตั้งแต่เดิม

ทั้งนี้ การสร้างกลไกต่างๆ เพื่อการปฏิรูปในครั้งนี้มีเจตนารมณ์ที่จะทำให้การเมืองสุจริตยิ่งขึ้น และคาดหวังให้การเมืองเป็นตัวนำประชาชนไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านนี้แน่นอนว่าไม่สามารถที่เสกคาถาเพียงครั้งเดียวแล้วจะสำเร็จได้ในทันที แต่จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการและปรับตัว โดยเมื่อถึงระดับที่ทุกคนคิดว่าประเทศได้มาสู่ภาวะปกติเหมือนที่เคยเป็นแล้ว เมื่อนั้นจึงจะถือว่าการปฏิรูปย่อมเป็นผลสำเร็จ