

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : การออกเสียงแสดงประชามติในประเทศไทย

ชื่อผู้เขียน : นายวัชรพงษ์ จำปาวาน

ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา : 2541

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ :

- | | |
|----------------------------|---------------|
| 1. รศ.ดร.พูนศักดิ์ ไวสารวง | ประธานกรรมการ |
| 2. รศ.อัยยงค์ ปาณิกบุตร | |
| 3. รศ.ดร.วิษณุ วัลญญ | |

เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าในระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน แต่จากสภาพความซับซ้อนของภาระหน้าที่ของรัฐในปัจจุบันรวมทั้งจำนวนประชากรในแต่ละรัฐมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น การที่จะให้ประชาชนแต่ละคนเข้าไปใช้อำนาจดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความวุ่นวาย ดังนั้น เกือบทุกรัฐจึงจำเป็นต้องใช้ระบอบการปกครองที่ให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางผู้แทนซึ่งเป็นระบอบที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าผู้แทนที่ประชาชนเลือกนั้นเป็นตัวแทนของประชาชนและการกระทำของผู้แทนสะท้อนออกถึงความต้องการของประชาชน กล่าวคือผู้แทนก็คืออย่างไรประชาชนคิดอย่างนั้น แต่ปัจจุบันรูปแบบการปกครองดังกล่าวมีปัญหาโดยทั่วไป ซึ่งเกิดจากระบบผู้แทนที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขทางด้านสังคมวิทยา (Sociology) แล้วจะพบว่าผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่ผู้แทนสังกัดอยู่ย่อมมีผลประโยชน์ผูกพันกับตนเองหรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ทำให้การใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนไม่ตรงกับเจตนารมณ์ร่วมของประชาชน ประกอบกับกลไกการตรวจสอบผู้แทนที่ให้ประชาชนมีส่วนโดยตรงมีเฉพาะการใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น โดยหากประชาชนที่เลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนนั้นเห็นว่าผู้แทนของตนทำหน้าที่ไม่ดีหรือมีข้อบกพร่องประชาชนก็จะไม่เลือกผู้แทนคนนั้นอีก

จากการศึกษาพบว่า ในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศสวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส อิตาลี สวีเดน ซึ่งใช้ระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนเป็นหลัก ในการปกครองประเทศก็ได้ นำมาตรการที่เรียกว่า การออกเสียงแสดงประชามติ (Referendum) มาใช้เสริมจุดอ่อนของการใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านทางผู้แทนเพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะการให้ประชาชนตรวจสอบการบิดเบือนอำนาจทางนิติบัญญัติของผู้แทนและมาตรการดังกล่าวไม่ส่งผลให้ความรับผิดชอบของเหล่าผู้แทนลดน้อยลง ส่วนการออกเสียงแสดงประชามติที่ประเทศดังกล่าวนำมาใช้ก็มีหลายรูปแบบและส่วนใหญ่จะนำมาใช้เป็นกระบวนการสุดท้ายในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งการนำการออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ก็ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน ประเทศไทยใช้ระบอบการปกครองที่อำนาจอธิปไตยถูกใช้ผ่านผู้แทนมาตลอด ในทางปฏิบัติประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนของประเทศไทยเกิดปัญหาหลายประการไม่ว่าจะเป็นเรื่องหลักการของระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ระบบเลือกตั้ง ระบบพรรคการเมือง ตลอดจนกลไกของการตรวจสอบผู้แทนยังไม่เพียงพอ

ส่วนเรื่องแนวความคิดในการนำการออกเสียงแสดงประชามติมาใช้เสริมระบอบการปกครองที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยผ่านผู้แทน ประเทศไทยได้มีความพยายามนำการออกเสียงแสดงประชามติมาใช้หลายครั้ง แต่ยังไม่เคยถูกใช้ในทางปฏิบัติและรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้นำการออกเสียงแสดงประชามติบัญญัติไว้ในมาตรา 214 แต่เป็นรูปแบบในเชิงหารือซึ่งให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ริเริ่มและผลของการออกเสียงแสดงประชามติไม่มีผลผูกพันองค์กรของรัฐให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่ารูปแบบการออกเสียงแสดงประชามติดังกล่าวเป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีและมีความเป็นไปได้

อย่างมากที่จะกลายเป็นการออกเสียงแสดงประชามติสนับสนุนตัวบุคคลมากกว่านโยบายหรือกิจการใดๆที่คณะรัฐมนตรีต้องการหารือ และเป็นเรื่องยากที่จะหามาตรการมาป้องกันการกระทำดังกล่าว

ผู้เขียนจึงเสนอว่าประเทศไทยควรจะต้องเลือกใช้การออกเสียงแสดงประชามติในรูปแบบที่กฎหมายบังคับให้ต้องกระทำและมีผลผูกพัน โดยในเบื้องต้นเห็นควรใช้เป็นข้อยกเว้นของระบอบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทนและใช้เฉพาะกรณีการจัดทำรัฐธรรมนูญ การแก้ไขรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเห็นควร ปรับปรุงสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มาตรา 170 และยกเลิกการออกเสียงแสดงประชามติในรูปแบบที่ปรากฏใน มาตรา 214