

กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน นับตั้งแต่มีการนำระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนมาใช้ในประเทศไทย มีอยู่เพียงวิธีเดียวที่ปฏิบัติได้จริงคือการเลือกตั้ง กล่าวคือ หากประชาชนเห็นว่าผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไปทำหน้าที่ไม่ดีหรือไม่มีประสิทธิภาพ หรือมีข้อบกพร่อง ในการเลือกตั้งคราวต่อไปประชาชนก็จะไม่เลือกผู้แทนคนนั้นเข้าไปเป็นผู้แทนของตนอีก แต่สิ่งที่ปรากฏ ผู้แทนที่ถูกกล่าวหาว่ามีการทุจริต ไม่โปร่งใสในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ก็มักจะได้รับเลือกตั้งกลับมาเหมือนเดิม แม้รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกการตรวจสอบผู้แทน และการมีส่วนร่วมของประชาชนหลายทาง แต่กลไกบางอย่างอำนาจสุดท้ายก็ยังอยู่กับกลุ่มผู้แทน จึงเป็นเรื่องยากที่จะประสบความสำเร็จ ในเมื่อผู้ตรวจสอบและผู้ที่ถูกตรวจสอบเป็นกลุ่มเดียวกัน

ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านทางผู้แทนเป็นส่วนใหญ่ แต่ในหลายประเทศก็ได้นำหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนมีส่วนในการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงมาใช้ เพื่อเป็น

กระบวนการที่เข้ามาเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนให้เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น เช่น การออกเสียงแสดงประชามติ ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้ง ได้มีสิทธิออกเสียงต่อพันธุกิจ ที่ตัวแทนซึ่งได้รับเลือกเข้าไปบริหารประเทศได้ปฏิบัติ ซึ่งการแสดงประชามติดังกล่าวถือว่าการสนับสนุนหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยโดยแท้จริงในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่เรียกว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy)

หลักการของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยนั้น มีหลายรูปแบบ อาทิ การเลือกตั้ง (election) การเข้าร่วมกิจกรรมกลุ่มหรือองค์กร (cooperative activity) การยับยั้งร่างกฎหมาย (veto) การมีส่วนร่วมเสนอกฎหมาย (initiative) การถอดถอน (recall) การลงประชามติ (referendum) เป็นต้น

การออกเสียงแสดงประชามติ มีที่มาจากคำภาษาอังกฤษ 2 คำคือ “Referendum” อ่านว่า “เรฟเฟอเรนดัม” และคำว่า “Plebiscite” อ่านว่า “เพลบิสไซด์” แต่ทั้ง 2 คำนี้ มีนัยที่แตกต่างกัน กล่าวคือ คำว่า “Referendum” โดยปกติแล้วเป็นเรื่องเกี่ยวกับให้ประชาชนมาออกเสียงแสดงประชามติในการร่างกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งทั้งฉบับหรือเพียงหลักการบางอย่าง หรือร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หรือเพียงหลักการสำคัญบางส่วนของรัฐธรรมนูญ ประชาชนจะออกเสียงคะแนนเป็นประชามติว่า จะรับหรือไม่รับร่างกฎหมายนั้น (เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย) และผลก็จะเป็นไปตามคะแนนเสียงของเสียงข้างมาก จึงเป็นเรื่องของหลักการประชาธิปไตยด้วย ส่วนคำว่า “Plebiscite” มักจะไม่ใช่เรื่องของกฎหมายและไม่ใช่เรื่องของประชาธิปไตยทุกเรื่อง เพราะมักเกี่ยวกับการขอรับรองให้ประชาชนลงคะแนนยอมรับหรือไม่ยอมรับเกี่ยวกับตัวบุคคล

นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มมีรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศจนถึงปัจจุบันรวม 18 ฉบับ มีรัฐธรรมนูญเพียง 5 ฉบับเท่านั้นที่ได้ขึ้นชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยแบบตะวันตกหรือประชาธิปไตยแบบคลาสสิกคือ ฉบับปีพุทธศักราช 2489, พุทธศักราช 2492, พุทธศักราช 2517, พุทธศักราช 2540 และฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช 2550 และตั้งแต่มีการบัญญัติเรื่องการออกเสียงแสดงประชามติไว้ใน

รัฐธรรมนูญบางฉบับของไทย ได้ปรากฏว่าให้มีการจัดการออกเสียงประชามติภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มีบทบัญญัติเพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิออกเสียงแสดงประชามติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นครั้งแรกของประเทศไทย โดยประเด็นของเรื่องที่เสนอให้มีการออกเสียงแสดงประชามติเพื่อให้การรับรองรัฐธรรมนูญทั้งฉบับนั้น ปัญหาที่พบคือ ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในร่างรัฐธรรมนูญเท่าที่ควร ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการให้ประชาชนใช้สิทธิออกเสียงแสดงประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับนั้น ประชาชนไม่ได้อ่านเนื้อหาสาระของร่างรัฐธรรมนูญ

จากปัญหาที่เกิดขึ้นในการออกเสียงแสดงประชามติครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ที่ผ่านมา ซึ่งนำมาเปรียบเทียบกับเนื้อหาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในเรื่องของการออกเสียงแสดงประชามติ ผู้เขียนขอเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบการออกเสียงแสดงประชามติสามารถใช้ได้จริงและเป็นประโยชน์ต่อสังคมไทยคือ ควรกำหนดองค์กรซึ่งมีหน้าที่ชัดเจนเพื่อดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติต่างหากจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งการให้ความรู้กับประชาชนอย่างทั่วถึงว่า มิใช่การเลือกตั้งอย่างเดียวเท่านั้นที่จะแสดงออกว่าประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองตามวิถีทางประชาธิปไตย หากแต่ยังมีการมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่น โดยเฉพาะรูปแบบการออกเสียงแสดงประชามติซึ่งประชาชนได้มีส่วนร่วมโดยตรง และควรมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อมีหน้าที่พิจารณาประเด็นที่เห็นควรจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติและนำเสนอต่อรัฐสภา มิใช่เฉพาะคณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่มีอำนาจพิจารณา ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงความจริงจังในการรับฟังเสียงของประชาชนและให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง

Since the institution of parliamentary democracy in the Kingdom of Thailand (Thailand), it has been maintained that the holding of elections is the only practically effective way of ensuring public participation in the political process. It is believed that if citizens perceive that their elected representatives are performing ineffectively and inadequately, or they recognize that their representatives are remiss in carrying out the duties of the offices they hold, then citizens will take it upon themselves to vote such representatives out of office in the next election.

However, the fact remains that representatives who have allegedly committed acts of corruption or have honored more in the breach than in the

observance the requirements of financial transparency are reelected and returned to parliament. Despite provisions of the Constitution providing the means whereby questionable behaviors of representatives can be reviewed or investigated, it is still the case that the power of decision in such cases ultimately rests on the shoulders of the members of parliament themselves. It is possible that problems in situations such as these arise because both the party being examined and the parties conducting the examination belong to the same pressure group.

In most democratic countries, citizens exercise power of sovereignty through delegating authority to elected representatives. However, in many countries with democratic political systems, the citizenry can exercise its sovereign power more directly through certain mechanisms. For example, national referendums can present the citizenry with an opportunity to judge their elected representatives as an instantiation of the principles of “participatory democracy.” In principle, the citizenry can exercise sovereignty through the mechanisms of participatory democracy in a variety of fashions, as in the cases of elections, cooperative activities, vetoes, voter initiatives, recall movements, and referendums.

The concept of “referendum” is best explicated through a contrast with the related concept of “plebiscite.” Although in some respects there are similarities between the two concepts, the denotations of the two terms differ. The term “referendum” is normally used to mention an activity in which the citizenry vote whether to “accept” or “deny” a portion or a whole body of proposed legislation, certain principles, or even a complete constitution. In a

democratic system, the outcome will depend on the will of the majority. On the other hand, the term “plebiscite” does not normally denote voting on specific acts of legislation, nor is it used only for the actions of the citizenry in a democratic system, inasmuch as plebiscites are also held in non-democratic regimes. Plebiscites usually involve only a simple “affirmative” or “negative” vote showing whether or not representatives or leaders are acceptable to the citizenry.

The constitutions adopted by Thailand are by now voluminous, requiring as they do eighteen volumes of text. However, only five volumes are considered to fall under the rubrics of “classic constitution” or “Western constitution.” These constitutions are the Constitution, B.E. 2489 (1946), the Constitution, B.E. 2492 (1949), the Constitution, B.E. 2517 (1974), the Constitution, B.E. 2540 (1997), and the present Constitution, B.E. 2550 (2007).

The right to hold referendums was affirmed in several of the aforesaid volumes. However, in the section pertaining to referendums in the seventeenth volume in which the Constitution, B.E. 2549 (2006) is found, there are statutes allowing the citizenry to cast votes merely “affirming” or “denying” the Constitution as a whole. For the first time in Thai constitutional history, on August 19, 2550 (2007), a referendum was held allowing the citizenry to cast votes in favor of or against a whole constitution, viz., the new Constitution, B.E. 2550 (2007). Nevertheless, it is known that most citizens were devoid of knowledge and understanding of the contents of the Constitution, B.E. 2550 (2007). Even though they were able to cast “yea” or “nay” votes, they were

not at all cognizant of the fine details and even less were they cognizant of the ramifications of this constitution.

In this connection, a number of problems have come to light in respect to the political participation of the citizenry in such referendums. Accordingly, the researcher would like to suggest that concerned organizations should ensure that full and direct accountability be demanded of officials involved in referendums. Monitoring of such referendums should be conducted independently of the Office of the Election Commission of Thailand. Concerned organizations should provide extensive and intensive information to the public in regard to the issues at play in referendums. It must also be recognized that public participation under a democratic system entails much more than being able to participate in elections.

Furthermore, commissions should be established in which informed commissioners determine whether or not referendums are actually needed. The results of the deliberations of the commissioners should be presented to parliament. This would ensure public participation and that the cabinet alone would not decide whether or not referendums should be held.