

## ประชาธิปไตยในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญและการออกเสียงประชามติ

Eisenstadt, Todd A., A. Carl LeVan and Tofigh Maboudi. 2015. "When Talk Trumps Text: The Democratizing Effects of Deliberation during Constitution-Making, 1974–2011." *American Political Science Review* 109 (3): 592-612.

Lenowitz, Jeffrey A. 2015. "A Trust That Cannot Be Delegated": The Invention of Ratification Referenda. *American Political Science Review* 109 (4): 803-816.

สตีธร ธนานิธิโชติ<sup>1</sup>

ในช่วงปลายปี พ.ศ.2558 *American Political Science Review* วารสารวิชาการชั้นนำของผู้สนใจศึกษาด้านรัฐศาสตร์ ได้เผยแพร่บทความเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญและการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญออกมา ในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน 2 บทความ บทความแรกเป็นการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณของ ทอดด์ เอ. ไอเซนสตัดท์ (Todd A. Eisenstadt) เอ. คาร์ล เลแวน (A. Carl LeVan) และโทฟีฟ มาบูดี (Tofigh Maboudi) นักรัฐศาสตร์แห่ง American University ที่ให้ความสนใจกับผลของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ที่มีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยหลังจากที่รัฐธรรมนูญได้มีการประกาศใช้แล้ว ส่วนอีกบทความหนึ่งเป็นผลงานของเจฟฟรีย์ เอ. ลีโนวิทซ์ (Jeffrey A. Lenowitz) แห่ง Brandeis University ที่ได้ทำการวิเคราะห์เจาะลึกถึงเหตุผลและที่มาของการจัดให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ

บทความปริทัศน์นี้มุ่งทำการสรุปและสังเคราะห์ความรู้ที่ได้จากบทความทั้งสอง โดยมุ่งตอบคำถามสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) การปฏิรูปการเมืองโดยการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ส่งผลอย่างไรต่อระดับความเป็นประชาธิปไตยโดยรวมของประเทศ (2) การนำร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนประกาศใช้มีผลอย่างไรต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ และทำไมจึงเป็นเช่นนั้น และ

<sup>1</sup> นักวิชาการชำนาญการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

(3) ทำอย่างไรให้การจัดทำและออกเสียงประชามติ ร่างรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาธิปไตยของประเทศได้อย่างแท้จริง

การตอบคำถามทั้งสามประการข้างต้นนอกจากจะทำให้ทราบถึงแง่มุมที่นักวิชาการปัจจุบันมีต่อปรากฏการณ์การจัดทำรัฐธรรมนูญ การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ และผลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าวต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมาแล้ว ยังทำให้ได้ข้อคิดและบทเรียนสำหรับประเทศไทยซึ่งกำลังอยู่ในช่วงของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2557 (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 กำหนดให้ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญที่ยกร่างขึ้นมานั้นไปให้ประชาชนให้ความเห็นชอบผ่านการออกเสียงประชามติ<sup>2</sup>

**การปฏิรูปการเมืองโดยการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ส่งผลอย่างไรต่อระดับความเป็นประชาธิปไตยโดยรวมของประเทศ** ผลการศึกษาของไอเซนสตัดท์และคณะ พบว่า ในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา (ค.ศ.1974 – 2011) ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เกิดขึ้นใน 118 ประเทศทั่วโลก รวมรัฐธรรมนูญใหม่ที่มีการประกาศใช้ถึง 138 ฉบับแต่ในบรรดารัฐธรรมนูญเหล่านี้มีเพียง 73 ฉบับเท่านั้นที่ภายหลังการประกาศใช้แล้ว คะแนนความก้าวหน้าของประชาธิปไตยโดยรวมตามตัวชี้วัดของ Polity IV Project<sup>3</sup> ของประเทศที่บังคับใช้รัฐธรรมนูญนั้นๆ เพิ่มขึ้น ในขณะที่อีก 45 ฉบับเมื่อประกาศใช้แล้วคะแนนความก้าวหน้าของประชาธิปไตยของประเทศนั้นๆ ไม่เพิ่มขึ้นหรือกลับตกต่ำลงยิ่งกว่าเดิม และหากพิจารณาระดับความก้าวหน้าของประชาธิปไตยตามตัวชี้วัดของ The Democracy Score (UDS)<sup>4</sup> ปรากฏว่า มีกรณีที่ระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพิ่มขึ้นเพียง

<sup>2</sup> น่าสนใจว่า การบัญญัติให้มีขั้นตอนในการนำร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนให้ความเห็นชอบผ่านการลงประชามตินั้นมิได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2557 (ฉบับชั่วคราว) เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ในคราวแรก แต่เป็นการบัญญัติเพิ่มเติมในภายหลัง โดยมีการเพิ่มเติมขั้นตอนการให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญของสภาปฏิรูปแห่งชาติ การจัดทำกรลงประชามติ และการดำเนินการกรณิร่างรัฐธรรมนูญไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (ดู เช่น เดลินิวส์ออนไลน์, 9 มิถุนายน 2558) ก่อนที่จะมีการปรับปรุงเงื่อนไขและเพิ่มเติมรายละเอียดของการจัดทำประชามติอีกครั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559 (ดู เช่น โปสต์ทูเดย์ออนไลน์, 10 มีนาคม 2559)

<sup>3</sup> Polity เป็นโครงการศึกษาที่ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบอบการเมืองของประเทศต่างๆ นับเป็นฐานข้อมูลที่มีการนำไปใช้อ้างอิงวิเคราะห์อย่างกว้างขวาง ข้อมูลที่บทความของไอเซนสตัดท์และคณะนำมาใช้วิเคราะห์ที่ได้มาจาก Polity IV Project ซึ่งได้ทำการชี้วัดระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศที่มีประชากรมากกว่า 500,000 คนขึ้นไปทั่วโลกเป็นรายปีตั้งแต่ ค.ศ. 1800–2013 โดยในการประเมินระดับประชาธิปไตยของประเทศต่างๆ นั้นเป็นการพิจารณาจากการมีกาเลือกตั้งที่เปิดกว้าง และมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง และการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยในแต่ละปี ระดับความเป็นประชาธิปไตยของแต่ละประเทศจะถูกประเมินจากระดับคะแนนตั้งแต่ -10 ถึง +10 โดยที่คะแนนระหว่าง -10 ถึง -6 หมายถึงประเทศที่เป็นเผด็จการ (autocracy) คะแนนระหว่าง -5 ถึง 5 หมายถึงประเทศที่มีลักษณะผสมระหว่างเผด็จการกับประชาธิปไตย (anocracy) และคะแนนระหว่าง 6 ถึง 10 หมายถึงประเทศที่เป็นประชาธิปไตย (democracy) (ดู เพิ่มเติมเกี่ยวกับ Polity ได้ที่ <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>)

<sup>4</sup> The UDS เป็นโครงการศึกษาที่พยายามพัฒนาตัวชี้วัดระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศต่างๆ โดยการนำตัวชี้วัดหรือตัวแปรที่มีการพัฒนาไว้แล้วโดยหน่วยงานหรือนักวิชาการคนอื่นๆ รวม 10 แห่ง ได้แก่ Arat (Arat1991), BLM (Bowman, Lehoucq, and Mahoney 2005), Bollen (Bollen2001), Freedom House (Freedom House 2007), Hadenius (Hadenius1992), PACL (Przeworski et al. 2000; Cheibub and Gandhi 2010), Polity (Marshall, Jaggers, and Gurr2006), Polyarchy (Coppedge and Reinicke1991), PRC (Gasiorowski1996; Reich 2002), และ Vanhanen (Vanhanen2003) เพื่อให้ตัวแปรที่นำมาใช้ชี้วัดมีความครอบคลุมมากที่สุด แต่ยังคงครอบคลุมหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย อาทิ การมีส่วนร่วมทางการเมือง การเลือกตั้งที่เปิดกว้างและมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม การมีกลไกควบคุมและตรวจสอบองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร และเสรีภาพของสื่อและประชาชน (ดู Pemstein et al., 2010)

51 กรณีเท่านั้น ในขณะที่อีก 72 กรณีที่เหลือ ระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไม่เปลี่ยนแปลงหรือแย่งกว่าก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่เสียอีก ดังนั้น สำหรับไอเซนสตัดท์และคณะแล้ว การปฏิรูปการเมืองโดยการเขียนรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่จึงไม่ใช่วิธีการที่จะนำพาประเทศไปสู่การมีประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าขึ้นได้โดยอัตโนมัติ แต่การที่จะทำให้การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาธิปไตยของประเทศได้อย่างแท้จริงนั้น จำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญด้วย

เพื่อพิสูจน์ข้ออ้างดังกล่าว ไอเซนสตัดท์และคณะได้ทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนและระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ โดยการจัดระดับของการมีส่วนร่วมเป็น 3 ระดับ ตั้งแต่ **ระดับการมีส่วนร่วมตามใบสั่ง (decreed)** คือ การมีส่วนร่วมภายใต้กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญที่อยู่ภายใต้การควบคุมของชนชั้นนำ **การมีส่วนร่วมแบบครึ่งใบ (mixed modalities)** คือ การมีส่วนร่วมภายใต้กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญที่มีชนชั้นนำกำกับควบคุมในบางขั้นตอนและเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องในบางขั้นตอน และ **การมีส่วนร่วมแบบเต็มที (polyarchic)** คือ การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญที่โปร่งใสและเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง ระดับของการมีส่วนร่วมทั้งสามระดับนี้ได้นำไปใช้พิจารณากระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญที่ไอเซนสตัดท์และคณะแบ่งออกเป็น 3 ช่วงหลัก ได้แก่ ช่วงยกร่าง (drafting) ช่วงอภิปรายเนื้อหา (debating) และช่วงการออกเสียงประชามติ (ratification) ส่วนระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศต่างๆ นั้นเป็นการพิจารณาจากคะแนนเฉลี่ยระดับความก้าวหน้าของประชาธิปไตยตามตัวชี้วัดของ Polity และ UDS ในช่วง 3 ปีแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ผลการวิเคราะห์ความ

สัมพันธ์ของตัวแปรดังกล่าวยืนยันอย่างหนักแน่นว่าการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ มีผลเชิงบวกต่อระดับความเป็นประชาธิปไตยโดยรวมของประเทศภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่อย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากนี้ ผลการศึกษาของไอเซนสตัดท์และคณะยังชี้ให้เห็นเพิ่มเติมอีกว่า ในประเทศที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตั้งแต่แรกเริ่ม โดยเฉพาะในช่วงของการยกร่างอย่างเข้มข้นและมีความหมาย (เช่น การเปิดรับความเห็นจากภาคประชาสังคมอย่างกว้างขวาง การมีกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่โปร่งใส และการกำหนดให้คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญมาจากการเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรม) คะแนนเฉลี่ยระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศดังกล่าวในช่วง 3 ปีแรกหลังจากที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าในประเทศอื่นๆ ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอภิปรายเนื้อหาเมื่อร่างรัฐธรรมนูญจัดทำเสร็จแล้ว และมากกว่าประเทศที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้นอย่างชัดเจน ดังนั้น **การนำร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนประกาศใช้จะมีส่วนช่วยให้การพัฒนาประชาธิปไตยภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญมีความก้าวหน้าขึ้นหรือไม่** สำหรับไอเซนสตัดท์และคณะ จึงขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรก กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่มีการดำเนินการก่อนการออกเสียงประชามติจะต้องเป็นกระบวนการที่เปิดกว้างทั้งในแง่ของการเปิดรับข้อมูลความคิดเห็น และความต้องการของผู้เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง และในแง่ของการเปิดพื้นที่ให้ทุกฝ่ายสามารถมีส่วนร่วมในการถกเถียงพูดคุยเกี่ยวกับเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างเสมอภาคกัน ส่วนเงื่อนไขประการที่สองนั้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องพิจารณาว่าการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญที่จัดขึ้นมานั้น

เป็นกระบวนการที่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีอิสระ (free) ในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและการตัดสินใจมากน้อยเพียงใด และเป็นกระบวนการที่เป็นธรรม (fair) สำหรับทุกฝ่ายในการเข้าถึงและมีส่วนร่วมหรือไม่เพียงใด

ข้อค้นพบดังกล่าวของไอเซนสตัดท์และคณะระบุว่ามีความสอดคล้องกับผลการศึกษาของ เอ. ลีโนวิทซ์ โดยเฉพาะในส่วนที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ และการจัดการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญที่มี “คุณภาพ”

**ทำไมการนำร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนประกาศใช้ จึงเป็นขั้นตอนสำคัญประการหนึ่งที่ประเทศประชาธิปไตยจำนวนมากถือปฏิบัติกัน<sup>5</sup> และเป็นขั้นตอนที่ผู้เชี่ยวชาญมักเสนอแนะให้มีในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่** เพื่อไขข้อสงสัยนี้ เอ. ลีโนวิทซ์ได้ย้อนไปศึกษาอย่างเจาะลึกถึงต้นกำเนิดของกระบวนการจัดการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรกในสหรัฐอเมริกา นั่นคือ การร่างรัฐธรรมนูญของมลรัฐแมสซาชูเซตส์ใน ค.ศ.1780 (The 1780 Massachusetts Constitution) และค้นพบว่าแนวคิดในการบรรจุขั้นตอนการนำร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนประกาศใช้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่นั้น เกิดขึ้นจากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นตระหนักถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญที่เชื่อมโยงกับที่มาของอำนาจอันชอบธรรมในการปกครอง 6 ประการ เริ่มต้นจากการยอมรับว่า (1) การปกครองภายใต้กฎหมายเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งยวดเพื่อป้องกันสังคมจากความไร้ระเบียบและปกป้องประชาชนจากอำนาจเผด็จการ (2) อำนาจในการปกครองต้องมีที่มาจากประชาชน (3) เสี่ยงส่วนใหญ่ของประชาสังคมเท่านั้นที่ เป็นผู้สร้างและทำให้เกิดการปกครองที่มี

ความชอบธรรมในการใช้อำนาจ (4) การสถาปนาและทำให้เกิดอำนาจอันชอบธรรมในการปกครองดังกล่าวจำเป็นต้องมีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมา [เพื่อให้] (5) ประชาชนใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญผ่านการมอบอำนาจ (6) [ซึ่ง] เป็นสิทธิที่ไม่มีใครสามารถเอาไปจากประชาชนได้ ภายใต้องค์ประกอบทั้งหมดประการนี้เองที่ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเชื่อว่ารัฐธรรมนูญที่จะนำมาบังคับใช้จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผ่านการออกเสียงประชามติก่อน

จากการวิเคราะห์ของ เอ. ลีโนวิทซ์ หลักคิดดังกล่าวของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแมสซาชูเซตส์เป็นการผสมผสานแนวคิดสัญญาประชาคมเข้ากับความเข้าใจใหม่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการเขียนรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในแง่มุมที่มองว่ารัฐธรรมนูญคือแหล่งที่มาของอำนาจอันชอบธรรม ดังนั้น องค์การภายใต้รัฐธรรมนูญซึ่งรับมอบอำนาจมาจากประชาชนย่อมไม่สามารถสถาปนาอำนาจของตัวเองโดยการเป็นผู้ร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญเองได้ การมอบอำนาจในการปกครองจึงเป็นสิทธิอันชอบธรรมของประชาชนเท่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้หลักคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการนำร่างไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนประกาศใช้จะเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแยกไม่ออก แต่ก็มีใช้เรื่องง่ายที่จะทำให้หลักการทั้งหมดปรากฏเป็นจริงในทางปฏิบัติ ด้วยข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้อิทธิพลครอบงำของชนชั้นนำในกระบวนการจัดทำและออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ และ/หรือเป็นผลจากการที่ประชาชนทั่วไปขาดความรู้ในเรื่องทฤษฎีรัฐธรรมนูญและ/หรือการออกแบบสถาบันทางการเมือง ดังนั้น สำหรับ เอ. ลีโนวิทซ์แล้ว การออกเสียงประชามติจะกลายเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจของประชาชน

<sup>5</sup> เอ. ลีโนวิทซ์ อ้างถึงการสำรวจของ Blount (2011 : 37) และ Widner (2007 : 1525) ที่พบว่ามากกว่าร้อยละ 40 ของรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลกตั้งแต่ ค.ศ.1975 เป็นต้นมา ได้ผ่านกระบวนการนำร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

ในกระบวนการการจัดทำรัฐธรรมนูญที่แท้จริงได้ก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติมีความเข้าใจที่เพียงพอเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและสามารถชั่งน้ำหนักผลดี-ผลเสียของการออกเสียงรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างมีเหตุมีผล ปราศจากการครอบงำหรือตกอยู่ภายใต้อำนาจอิทธิพลใดๆ

**ทำอย่างไรให้การจัดทำและออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาธิปไตยของประเทศได้อย่างแท้จริง** เอ. ลีโนวิทซ์ เสนอว่าการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับความสำคัญและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญอย่างเข้มข้นก่อนการออกเสียงประชามติเป็นเรื่องที่จำเป็นและมีความสำคัญอย่างยิ่ง นอกจากนี้การปกป้องกระบวนการออกเสียงประชามติจากการรณรงค์ที่มุ่งบิดเบือนสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญหรือมุ่งสร้างความสับสนเข้าใจผิดเกี่ยวกับกระบวนการออกเสียงประชามติแก่ประชาชนเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่มีโอกาสจะได้ ที่สำคัญ การจัดโครงการให้การศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญจะต้องมีใช้กิจกรรมที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้จัดดำเนินการเองทั้งหมด เนื่องจากเจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่งของการจัดทำให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็เพื่อเป็นเครื่องป้องกันประชาชนจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ฉ้อฉลการปล่อยให้ประชาชนได้รับการศึกษาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญเพียงฝ่ายเดียวจึงเป็นการทำลายคุณค่าของการลงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญในข้อนี้ไป

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการให้การศึกษาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแก่ประชาชนและการปกป้องประชาชนจากการได้รับข้อมูลที่บิดเบือน ก็มีใช้เรื่องง่ายอีกเช่นเดียวกันเนื่องจากข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญของประชาชนนั้นส่วนใหญ่จะอยู่ภายนอกปริมณฑลของการเมืองโดยทั่วไป และเป็น

เรื่องที่ประชาชนไม่ค่อยจะคุ้นเคยมากนัก การเรียนรู้ด้วยตนเองและการอาศัยทางลัดในการเข้าถึงข้อมูลแบบที่ผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติเคยใช้กับการตัดสินใจอื่นๆ (เช่น การเลือกตั้ง) นอกจากจะเป็นไปได้ยากแล้วยังอาจเพิ่มความสับสนและเข้าใจผิดแก่ประชาชนยิ่งขึ้นไปอีกในทัศนะของ เอ. ลีโนวิทซ์การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญผ่านการให้ข้อมูลที่ครบถ้วนในทุกแง่มุมเช่นเดียวกับการออกเสียงประชามติโดยทั่วไปจึงมีความสำคัญ เพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติมีความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องตัดสินใจ (ในที่นี้ คือ รัฐธรรมนูญ) ตลอดจนทราบถึงผลลัพธ์สุดท้ายที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจ “รับ” หรือ “ไม่รับ” ร่างรัฐธรรมนูญที่นำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั้น

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ที่เกิดขึ้นแทบจะในทุกประเทศได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น ในการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ของประเทศยูกันดา ได้มีขั้นตอนในการเผยแพร่ร่างเบื้องต้นของรัฐธรรมนูญออกไปอย่างกว้างขวาง พร้อมกับการเปิดเวทีสาธารณะให้มีการอภิปรายถกเถียงและให้ข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงร่างดังกล่าว ก่อนการจัดการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ปรับปรุงตามข้อเสนอแนะเหล่านั้นแล้ว (ดู Moehler, 2008) นอกจากนี้ในหลายประเทศยังได้มีการพัฒนารูปแบบและวิธีการสร้างการมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างและทันสมัยโดยเฉพาะผ่านช่องทางที่เทคโนโลยีสื่อสารสมัยใหม่เอื้ออำนวย เช่น ในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศไอซ์แลนด์ได้อาศัยสื่อสังคมออนไลน์ (social media) เป็นช่องทางรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างรัฐธรรมนูญจากประชาชน โดยคณะผู้ยกร่างนำข้อมูลที่ได้รับไปพิจารณาอย่างจริงจัง (ดู Landemore, 2015) ประสบการณ์ของประเทศเหล่านี้ถือเป็นหลักฐานยืนยัน

ข้อค้นพบของเอ. ลีโนวิทซ์ รวมถึงของไอเซนสตัดท์และคณะได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม การถอดบทเรียนเพื่อค้นหากระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ที่เป็นแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ (best practice) ยังเป็นช่องว่างที่มีได้สะท้อนผ่านบทความทั้งสองชิ้นและต้องการการศึกษาวิจัยในเชิงลึกเพิ่มเติม

ประเทศไทยผ่านการมีรัฐธรรมนูญมาแล้วถึง 19 ฉบับ แต่กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและมีความหมายเพิ่งจะได้รับความสนใจและเอาใจใส่อย่างจริงจังเมื่อไม่นานมานี้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญถาวร 2 ฉบับหลังสุด ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในขณะที่การออกเสียงประชามติในประเทศไทยในแง่ที่มีการกำหนดเป็นบทบัญญัติในกฎหมายอาจกล่าวได้ว่ามิใช่เรื่องใหม่ ดังที่ปรากฏว่า ที่ผ่านมามีการบัญญัติเรื่องประชามติในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยหลายฉบับ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ในหมวดที่ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้รัฐบาลสามารถจัดการออกเสียงประชามติเพื่อขอคำปรึกษาจากประชาชนได้ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงบทบัญญัติเช่นเดียวกันนี้ไว้และมีการขยายขอบเขตของการจัดการออกเสียงประชามติให้ครอบคลุมถึงการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นเพื่อให้รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามผลการออกเสียงประชามติของประชาชนอย่างไรก็ตามที่ผ่านมามีประเทศไทยเคยมีการจัดการออกเสียงประชามติเพียงครั้งเดียว เมื่อครั้งการออกเสียงรับหรือ

ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 การบัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559 มาตรา 39/1 จึงเป็นโอกาสที่ประชาชนชาวไทยสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทางตรงผ่านการลงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งที่ 2 ในประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทยเท่านั้น

ข้อคิดและบทเรียนที่สะท้อนผ่านบทความของไอเซนสตัดท์ และคณะ และบทความของ เอ. ลีโนวิทซ์ สำหรับประเทศที่ประชาธิปไตยยังไม่หยั่งรากฝังลึกและมีประสบการณ์ในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมทางตรงผ่านการลงประชามติน้อยมากอย่างประเทศไทยก็คือ การตระหนักในเบื้องต้นเสียก่อนว่ากระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นการสถาปนาอำนาจอันชอบธรรมในการปกครองผ่านกระบวนการมอบอำนาจจากประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอ้างกล่าวส่วนวิธีการที่จะทำให้การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาธิปไตยของประเทศอย่างได้ผลนั้น จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ในทุกขั้นตอน และการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะต้องไม่เป็นเพียงการมีส่วนร่วมในเชิงปริมาณหรือการมีส่วนร่วมที่มุ่งจูงใจให้ประชาชนจำนวนมากนิยมชมชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่จะต้องเป็นการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพในลักษณะที่ประชาชนมีเสรีภาพและความเท่าเทียมกันในการเสนอความเห็นเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สามารถอภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างอิสระและถูกรับฟัง รวมถึงการมีอิสระและความเสมอภาคในการใช้สิทธิลงคะแนนออกเสียงประชามติเพื่อให้เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้น หากปราศจากซึ่งความตระหนักในความสำคัญของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่มีที่มาจากประชาชน

และมองข้ามวิธีการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการเหล่านี้แล้ว ย่อมคาดหวังได้ยากว่ารัฐธรรมนูญใหม่ที่ถูกประกาศใช้จะได้รับการยอมรับและเป็นหลักประกันการใช้อำนาจการปกครองที่เป็น

ธรรม ซึ่งเป็นรากฐานของการมีประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและยั่งยืนได้ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะผ่านความเห็นชอบของประชาชนเสียงข้างมากในการออกเสียงประชามติก็ตาม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

“สนช.ผ่านร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญชั่วคราวปมประชามติ.” โพสต์ทูเดย์ออนไลน์, 10 มีนาคม 2559. สืบค้นจาก <<http://www.posttoday.com/politic/420830>> เข้าถึงเมื่อ 1 เมษายน 2559.

“มติ ครม.-คสช. แก้ รธน. 7 ประเด็นปูทางประชามติพ่วงคำถามอื่น.” เดลินิวส์ออนไลน์, 9 มิถุนายน 2558. สืบค้นจาก <<http://www.dailynews.co.th/politics/327140>> เข้าถึงเมื่อ 1 เมษายน 2559.

### ภาษาอังกฤษ

Arat, Zehra F. 1991. **Democracy and human rights in developing countries.** Boulder, CO: Lynne Rienner.

Blount, Justin. 2011. “Participation in Constitutional Design.” In **Comparative Constitutional Law**, eds. Tom Ginsburg and Rosalind Dixon, 38–56. Cheltenham: Edward Elgar.

Bollen, Kenneth A. 2001. Cross-national indicators of liberal democracy, 1950–1990. 2nd ICPSR version. Ann Arbor, MI: Inter-university Consortium for Political and Social Research. <http://webapp.icpsr.umich.edu/cocoon/ICPSRSTUDY/02532.xml>.

Bowman, Kirk, Fabrice Lehoucq, and James Mahoney. 2005. **Measuring political democracy : case expertise, data adequacy, and Central America.** *Comparative Political Studies* 38:939–70.

Cheibub, Jose Antonio, Zachary Elkins, and Tom Ginsburg. 2011. “Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective.” **Texas Law Review** 89 : 1707–43.

Coppedge, Michael, and Wolfgang H. Reinicke. 1991. Measuring polyarchy. In **On measuring democracy : Its consequences and concomitants**, ed. Alex Inkeles, 47–68. New Brunswick, NJ : Transaction.

Freedom House. 2007. Freedom in the World. <http://www.freedomhouse.org>.

Gasiorowski, Mark J. 1996. **An overview of the political regime change data set.** *Comparative Political Studies* 29 : 469–83.

Hadenius, Axel. 1992. **Democracy and development.** Cambridge : Cambridge University Press.

Landemore, H?l?ne. 2015. Inclusive Constitution-Making : The Icelandic Experiment. **Journal of Political Philosophy** 23 (2): 166–191.

Marshall, Monty G., Keith Jagers, and Ted Robert Gurr. 2006. Polity IV : Political regime characteristics and transitions, 1800–2004. Retrieved from <<http://www.cidcm.umd.edu/polity/>> Accessed on 1 April 2016.



- Moehler, Devra C. 2008. **Distrusting Democrats: Outcomes of Participatory Constitution Making.** Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Pemstein, Daniel, Stephen A. Meserve, and James Melton. 2010. "Democratic Compromise: A Latent Variable Analysis of Ten Measures of Regime Type." **Political Analysis** 18 (4): 426–49.
- Przeworski, Adam, Michael Alvarez, Jose? Antonio Cheibub, and Fernando Limongi. 2000. **Democracy and development: Political regimes and economic well-being in the World, 1950–1990.** Cambridge: Cambridge University Press.
- Reich, Gary. 2002. **Categorizing political regimes: New data for old problems.** *Democratization* 9:1–24.
- Vanhanen, Tatu. 2003. **Democratization: A comparative analysis of 170 countries.** New York: Routledge.
- Widner, Jennifer. 2007. "Constitution Writing in Post-Conflict Settings: An Overview." **William and Mary Law Review** 49: 1513–42.