



รวมสรุปการบรรยายพิเศษและการสัมมนา

เรื่อง

- ➡ การลงประชามติในประเทศแคนาดาและประเทศอื่น ๆ
- ➡ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- ➡ ประสิทธิภาพการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ในประเทศออสเตรเลีย
- ➡ การปฏิรูประบบราชการและการจัดทำประมวลจริยธรรม
นักการเมืองของอังกฤษ

จัดทำโดย

สถาบันพระปกเกล้า

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สรุปการบรรยายพิเศษ

เรื่อง การลงประชามติในประเทศแคนาดาและประเทศอื่น ๆ

ประกอบด้วยหัวข้อเรื่อง

การชี้แจงเจตนากรณีในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในกระบวนการตัดสินใจในทางการเมือง
โดย Ms. Isabel Kelly, CIDA/SEAFILD Director

การทำประชามติ - ประสบการณ์การลงประชามติในประเทศแคนาดาและประเทศอื่น ๆ
โดย Mr. Patrick Boyer (อดีต ส.ส. แคนาดา)
ผศ. ดร. สุทิน นพเกตุ ผู้ดำเนินรายการ

การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเรื่อง การทำประชามติและชกถาม
โดย Mr. Patrick Boyer
ดร. วิชัย ต้นศิริ
นายถวิล ไพรสณฑ์

วันที่ 20 มิถุนายน 2540 ณ ห้องกมลทิพย์ 3 โรงแรมสยามซิตี กรุงเทพฯ

แปลและเรียบเรียงโดย สุทาทิพย์ จันทรวิศรุต

คำนำ

สถาบันพระปกเกล้า เป็นหน่วยงานที่สร้างขึ้นในวโรกาสครบรอบ 100 ปี แห่งวันพระบรมราชสมภพพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้า เจ้าอยู่หัว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการเผยแพร่ค่านิยมและศึกษาวิจัยความรู้ทางด้านการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดช ให้อัญเชิญพระนามของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นชื่อของสถาบัน ใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า "KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE" ในเบื้องต้นสถาบันพระปกเกล้าตั้งขึ้นเป็นส่วนราชการระดับกอง สังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีภารกิจหลักในการจัดอบรม สัมมนา และประชุมทางวิชาการ แก่สมาชิกพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่องค์กรเอกชน ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ บริษัทเอกชน นักเรียนและนักศึกษาทั่วไป สถาบันพระปกเกล้าจึงมีความจำเป็นที่จะต้อง มีสถานที่ที่สามารถอำนวยความสะดวกต่อการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อันจะก่อให้เกิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน จึงได้ย้ายที่ทำงานจากเดิมซึ่งตั้งอยู่ใน บริเวณรัฐสภา ถนนอุทองใน มาอยู่ ณ บริเวณชั้นลอย อาคารทหารไทย สาขาพญาไท ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร

ในโอกาสวันเปิดทำการของสถาบันพระปกเกล้าแห่งใหม่นี้ จึงได้รวบรวมสรุปการบรรยายพิเศษและการสัมมนา หวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจโดยทั่วไป

สถาบันพระปกเกล้า

สิงหาคม 2541

สารบัญ

สรุปการบรรยายพิเศษ เรื่องการลงประชามติในประเทศแคนาดาและประเทศอื่นๆ 1

- การชี้แจงเจตนารมณ์ในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในกระบวนการตัดสินใจในทางการเมือง

โดย Ms. Isadel Kelly, CIDA/SEAFILD Director

- การทำประชามติ-ประสบการณ์การลงประชามติในประเทศแคนาดาและประเทศอื่นๆ

โดย Mr. Patrick Boyer (อดีต ส.ส. แคนาดา)

ผศ.ดร. สุทิน นพเกตุ ผู้ดำเนินรายการ

- การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเรื่อง การทำประชามติและชกถาม

โดย Mr. Patrick Boyer

ดร. วิชัย ดันศิริ

นายถวิล ไพโรจน์

เอกสารประกอบการบรรยายเรื่องการลงประชามติในประเทศแคนาดาและประเทศอื่นๆ

โดย Mr. Patrick Boyer

แปลและเรียบเรียงโดย สันติ วิศโรจรกุล

สรุปการสัมมนาเรื่อง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง 31

- ข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ประสบการณ์จากประเทศแคนาดา

โดย Mr. Patrick Boyer (อดีต ส.ส. แคนาดา)

รศ.ดร. อธิภัทร์ เสรีรังสรรค์ ผู้ดำเนินรายการ

- การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
การเลือกตั้งตามกฎหมายที่เสนอและซักถาม

โดย Mr. Patrick Boyer

ดร. วิชัย ตันศิริ

สรุปการบรรยายพิเศษเรื่อง ประสบการณ์การดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ตั้งในประเทศออสเตรเลีย 34

โดย Hon. Mr. Trevor Morling

แปลและเรียบเรียงโดย นายอมรยศ พานิช

การบรรยายพิเศษเรื่อง การปฏิรูประบบราชการและการจัดทำประมวลจริยธรรม
นักการเมืองของอังกฤษ 37

โดย Prof. John McEldowney

แปลและเรียบเรียงโดย นายอมรยศ พานิช

*◎*****◎*

เรื่องการลงประชามติในประเทศแคนาดาและประเทศอื่น ๆ และบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ก่อนการบรรยายพิเศษ Ms. Isabel Kelly CIDA/SEAFILD Director ได้ชี้แจงเจตนารมณ์ในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง มีใจความโดยสรุปว่า โครงการจัดบรรยายพิเศษนี้เป็นข้อตกลงระหว่างสถาบันพระปกเกล้ากับ CIDA และศูนย์รัฐสภาแคนาดา โดยมี ประเด็นเกี่ยวกับ การที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง ซึ่งไม่ใช่แค่เพียงกิจกรรมเดียวหรือกิจกรรมของรัฐบาลหนึ่ง สิ่งที่สำคัญก็คือจะต้องมีศาลยุติธรรมที่มีอิสระ มีระบบกฎหมายที่ให้อิสระภาพในการสื่อสาร ในการที่ประชาชนจะได้รับข่าวสารจากรัฐบาล มีการปกป้องในเรื่องสิทธิมนุษยชน ประชาชนมีสิทธิในเรื่องข้อมูลส่วนบุคคล ทรัพย์สินทางปัญญาและความปลอดภัยของคณะผู้ทำงานในการจัดการที่สำคัญ ตลอดจนเน้นประสิทธิภาพการทำงานของสถาบันต่าง ๆ และองค์กรต่าง ๆ

ขบวนการสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่น่าสนใจที่สุดของประเทศไทยในเวลานี้ ถือว่าเป็นบทเรียนที่สำคัญของพวกเราทุกคน แน่หนอนจะต้องมีเรื่องของความคิดเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องที่ว่าควรหรือไม่ควรที่จะรวมสถาบันใหม่และการใช้สื่อต่าง ๆ ในการที่จะเสนอขอความเห็นที่ค่อนข้างขัดแย้งและรวมไปถึงเรื่อง

ธรรมดาทั่วไป แต่อย่างไรก็ตามการขัดแย้งยอมให้เกิดขึ้นได้ และการตัดสินใจที่จะออกมาในรูปแบบของประชาธิปไตย โดยวิธีการประนีประนอม เป็นสิ่งที่จำเป็นและมีผลลัพธ์ที่ออกมาเป็นเอกภาพ และขอให้ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการปกครองระบอบประชาธิปไตยต่อไป

จากนั้น Mr. Patric Boyer ได้ชี้แจงว่าขณะนี้ในประเทศไทยกำลังถกเถียงและให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง เกี่ยวกับการทำประชามติ สาเหตุที่เราสนใจการทำประชามติในประเทศไทยเพราะประเทศไทยกับประเทศแคนาดามีหลายสิ่งที่คล้ายกัน เช่น มีการเลือกตั้ง มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย Mr. Boyer ได้เล่าถึงประสบการณ์ในการทำประชามติ ประชาพิจารณ์ในประเทศแคนาดาว่ามีการทำมาหลายครั้ง การจัดให้สาธารณชนได้ลงคะแนนเสียงในเรื่องสำคัญ ๆ ซึ่งมีข้อโต้แย้งกันมากนั้น แม้ว่า การจัดประชามติเองจะเป็นเรื่องที่โต้แย้งกันด้วยก็ตามแต่ในประเทศแคนาดาเองก็มีประสบการณ์มานานทั้งในคริสต์ศตวรรษที่ 19 และ 20 ไม่ว่าจะ เป็นประสบการณ์ในด้านวิธีการ และการบันทึกรวบรวมคะแนนเสียงของประชาชนที่ลงมติเพื่อแสดงความคิดเห็นโดยตรงต่อปัญหาที่สำคัญของบ้านเมืองและต่อกฎหมายที่สำคัญ ๆ ของประเทศ

ในการแลกเปลี่ยนทัศนะการทำประชามติร่างรัฐธรรมนูญใหม่ในประเทศไทย Mr. Patric Boyer ได้ให้หลักการกว้าง ๆ ไว้ 10 ประเด็น ดังนี้

1. มีความเห็นชอบร่วมกันในประโยชน์ที่พึงได้จากการที่ประชาชนให้การสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญของประเทศอย่างกว้างขวาง และการที่นานาประเทศตระหนักถึงความสำคัญที่ได้ประโยชน์จากการจัดให้ประชาชนได้แสดงประชามติ

2. การให้การศึกษาดูงานทางการเมือง การณรงค์ และการจัดให้ประชาชนได้แสดงประชามติ

เป็นการให้การศึกษาด้านการเมืองแก่ประชาชน โดยต้องให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติซึ่งถือได้ว่าเป็นการเรียนรู้ประชาธิปไตยกันทั่วประเทศ เป็นประสบการณ์ทางการเมืองของประชาชนโดยตรง

3. ประชาชนมีสิทธิและโอกาสที่จะเลือกประเด็นที่เสนอให้ประชาชนแสดงประชามติ โดยต้องเป็นประเด็นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกอย่างเที่ยงธรรม

4. ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่และผู้บริหาร-จัดการแสดงประชามติ ตลอดจนระเบียบและขั้นตอนของการแสดงประชามติต้องมีความเป็นกลาง

5. ผู้สังเกตการณ์ ประโยชน์และข้อดีของการมีคณะผู้สังเกตการณ์นานาชาติ

6. เกียรติและศักดิ์ศรีของผู้แสดงประชามติ ต้องจัดให้เป็นกลางและเหมาะสม มาตรการให้ผู้ลงประชามติแสดงได้อย่างปลอดภัย ปราศจากการถูกข่มขู่ คุกคาม

7. สังเกตทางการเมือง ผู้นำทางการเมืองและพรรคการเมืองต่าง ๆ ต้องมีทัศนคติว่า พรรคการเมืองต้องถอยห่างออกจากการจัดรณรงค์และจัดการแสดงประชามติ ปล່อยให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของคณะหรือฝ่ายที่ดำเนินการตามกฎหมาย

8. งบประมาณในการทำประชามติ การจัดทำประชามติหากควบคุมงบประมาณได้ก็จะเป็นประโยชน์แต่ก็เป็นเรื่องที่ยุ่งยากมากที่จะควบคุม

9. การกำหนดกฎระเบียบเพื่อควบคุมการแสดงประชามติ กฎระเบียบต่าง ๆ การเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ทางสื่อ และกลยุทธ์ต่าง ๆ (เพื่อโน้มน้าวให้ลงประชามติ) การบังคับใช้ ต้องคำนึงถึงลักษณะของกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้กำกับและวิธีการบังคับใช้กฎหมายที่ถูกต้อง โดยต้องมีการควบคุม กำกับอย่างเที่ยงธรรม โดยไม่เอื้อเอียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

10. ผลของประชามติ การทำประชามติมักจะต้องตอบคำถามจากผู้ที่ไม่เข้าใจหรือผู้ที่คัดค้านบางส่วน เช่น การแสดงประชามติทำให้เกิดความแตกแยกทางการเมือง หรือภายหลังที่ประชาชนได้แสดงประชามติแล้ว น่าจะแสดงผลอย่างไรบ้าง เป็นต้น

ความสอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบมีตัวแทนในรัฐสภา

ประเทศแคนาดานั้นยังมีคนมองว่าเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบค่อนข้างจะล้ำรวม ทั้งนี้มีหลายสาเหตุด้วยกัน รวมทั้งสาเหตุที่ว่าชาวแคนาดาเองโดยชนบทรวมนิยมประเพณีแล้ว มักจะยอมรับอำนาจของผู้ปกครอง โดยที่เห็นได้จากในคำประกาศเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเองซึ่งระบุไว้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรว่า อธิปไตยของแคนาดานั้นมิได้เป็นของประชาชนหากเป็นของกษัตริย์อังกฤษ ตลอดจนการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงโดยตรงหรือลงคะแนนเสียงแสดงความเห็นโดยตรง ต่อประเด็นปัญหาหรือต่อมาตรการสำคัญ ๆ ในการแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองนั้น นักการเมืองระดับผู้นำจำนวนมากในแคนาดาก็ยังรู้สึกว่าการจัดให้มีประชามติยังไม่สอดคล้องกับประชาธิปไตยระบอบรัฐสภา ซึ่งประชาชนเป็นฝ่ายเลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา และเลือกรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่บริหารบ้านเมือง และรัฐบาลเป็นฝ่ายที่ตัดสินใจในประเด็นปัญหาต่าง ๆ แทนประชาชน โดยถือได้ว่าเป็นตัวแทนที่ประชาชนเลือกพวกเขาเข้าไปทำหน้าที่ต่าง ๆ ดังกล่าว ซึ่งเท่ากับเป็นการได้รับอำណัติจากประชาชนอยู่แล้ว พวกเขาจึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีประชามติแต่อย่างไรเลย

นักการเมืองเหล่านี้แหละ ที่รู้สึกว่าการแสดงความคิดเห็นโดยเสรีภาพเป็นเรื่องสำคัญ ๗ หรือปัญหาที่ยุ่งยากซับซ้อนที่ใครก็โยนประเด็นปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้น ย้อนกลับไปให้ประชาชน ซึ่งนักการเมืองเหล่านี้ก็มักจะอ้างว่า ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นผู้ที่เลือกพวกเขาเข้าไปเป็นรัฐบาลก็เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ๗ จนฟังดูเหมือนเป็นสมการง่าย ๆ ไม่มีอะไรซับซ้อนที่ประชาชนต้องคิดมาก สำหรับนักการเมืองที่วุ่นวายนี้ ระบบจักรวาลประชาธิปไตยในความเข้าใจของพวกเขา ประกอบด้วยโลกเพียง 2 ใบ คือมีแต่ผู้ที่ทำหน้าที่ปกครอง กับผู้ที่ต้องถูกปกครองเท่านั้น และยังมีเส้นแบ่งชัดเจนระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองมากเท่าไร ก็ยิ่งจะเป็นการดีหรือยิ่งเป็นประโยชน์ต่อพวกเขาเหล่านั้นเอง

ถึงแม้ว่าผลของการลงประชามติ รัฐบาลตามระบอบรัฐสภาจะรับหรือไม่รับก็ได้และจะถือเป็นพันธกิจหรือไม่ก็ตาม แต่นักการเมืองเหล่านี้ก็ยังเห็นว่าไม่เป็นการฉลาดอยู่ที่รัฐบาลจะเข้าไปผูกพันอยู่กับเรื่องประชามติซึ่งถือว่าเอาแน่เอานอนอะไรไม่ได้ พวกเขาตกย้ำความเชื่อว่า ข้อดีของระบอบรัฐสภาข้อหนึ่งที่ประเสริฐมากที่สุดก็คือ ระบอบรัฐสภาเปิดช่องให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงมติหรือเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจใด ๆ ก็ได้ เมื่อไรก็ตาม หากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป โดยไม่จำเป็นจะต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนทุกครั้งหรือซ้ำไป

แต่ในสังคมการเมืองร่วมสมัย สภาพการณ์และเงื่อนไขต่าง ๆ แตกต่างและหลากหลายมาก ปัจจุบันนี้เป็นสังคมข้อมูลข่าวสารแล้ว สื่อต่าง ๆ และข่าวสารบ้านเมืองแพร่กระจายไปทั่วและรวดเร็วฉับพลันมาก และผลของประชามติใด ๆ ที่จัดขึ้น ฝ่ายรัฐบาลเองก็น่าจะรับรู้แนวโน้มของประชาชนหรือข้อเรียกร้องต้องการของผู้มีสิทธิลงประชามติได้ดี โดยสะดวก และทันเหตุการณ์ได้เกินกว่าความคาดหวังของนักการเมืองสมัยก่อนที่เรียกร้องให้มีระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีสิทธิมีส่วนร่วมโดยตรง และนักการเมืองรุ่นก่อนที่ตัวเองเป็นผู้ที่เรียกร้องต่อสู้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง จนกระทั่งสามารถบรรจุการลงประชามติไว้สำเร็จในระบบนิติบัญญัติของประเทศแคนาดา

การถ่วงดุลย์กับองค์กรหรือสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชน

ในทัศนะของฝ่ายที่สนับสนุนการใช้สิทธิตามระบอบประชาธิปไตยโดยตรงนั้น การแสดงประชามติเป็นวิธีการที่น่าใช้เพื่อแสดงให้เห็นว่า อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของปวงชนโดยที่ปวงชนมีโอกาสดูแลแสดงมติของตนด้วยตนเอง โดยไม่ต้องผ่านตัวแทน และถึงแม้ว่าเจ้าของอำนาจอธิปไตยทุกคนไม่อาจจะมารวมตัวกันเป็นจุดใหญ่ ๆ เช่น ศาลาประชาคม หรือ เทศบาลเมือง ซึ่งเอื้ออำนวยให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น ได้แลกเปลี่ยนทัศนะกันอย่างอิสระเสรีในประเด็นปัญหาสำคัญ ๆ เช่นที่เรา (ชาวแคนาดา) เคยเห็นการรวมตัวกันเพื่อแสดงประชามติหลายครั้งในขอบเขตทั่วประเทศแคนาดา ในช่วงปลาย ค.ศ. 1991 เพื่ออภิปรายกันถึงข้อดีและข้อเสียของร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้ง 28 ฉบับที่เสนอโดยรัฐบาล แต่ในปัจจุบันนี้ ศักยภาพของแคนาดาในการสื่อสารและในการใช้วิทยาการทันสมัยมาก แคนาดาจึงได้พัฒนารูปแบบวิธีการแสดงประชามติ จนขณะนี้ ไม่จำเป็นต้องใช้รูปแบบการรวมตัวที่ศาลาประชาคมหรือเทศบาลเมืองเช่นในอดีตอีกต่อไป แต่ถึงแม้ว่ารูปแบบวิธีการจะแตกต่างกันตามยุคสมัย แต่แก่นแท้ของสาระก็ยังคงเป็นหลักการเดิม คือการแสดงความคิดเห็นหรือทัศนะโดยตรงของประชาชนนั่นเอง

ตัดสินใจในประเด็นที่สำคัญ ๆ โดยให้ประชาชนเป็นผู้สร้างความชอบธรรม

ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการแสดงประชามติก็คือ เป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่การตัดสินใจในประเด็นปัญหาที่สำคัญ ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องตัดสินใจหรือเสนอให้ประชาชนตัดสินใจเลือกทางใด

ทางหนึ่ง ข้อโต้แย้งพื้นฐานของฝ่ายที่สนับสนุนให้ใช้วิธีการแสดงประชามติมี 2 ด้าน คือ

1. การตัดสินใจทางการเมือง ควรจะต้องมีความชอบธรรมมากที่สุดเท่าที่จะมากได้และ
2. ความชอบธรรมสูงสุดนั้นพึงได้มาจากการตัดสินใจเลือกโดยให้ประชาชนได้ลงคะแนน

เสียงโดยตรงว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วย โดยปลอดจากการแทรกแซง

ข้อสนับสนุน 7 ประการต่อการแสดงประชามติ

1. ประเด็นปัญหาที่สำคัญมาก ๆ ได้มีการเปิดเผยต่อสาธารณชน
2. การนำประเด็นปัญหามาสู่ประชาชนทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ
3. ประเด็นปัญหาที่สำคัญตัดสินชี้ขาดด้วยมติของมหาชน
4. แสดงเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างถูกต้องแม่นยำ การตัดสินใจของรัฐบาลต้องผ่านการกลั่นกรองของพรรคการเมือง
5. ช่วยจัดความเบื่อหน่ายเฉื่อยชาและความรู้สึกที่แตกแยกของประชาชน
6. ตอบสนองสาธารณชนได้มากกว่า เมื่อใดที่ประชาชนได้ใช้สิทธิและโอกาสได้ลงคะแนนเสียงในประเด็นปัญหาที่สำคัญ ๆ หรือกฎหมายที่จะมีผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ แทนที่จะปล่อยให้เป็นที่ของนักการเมือง ประชาชนย่อมจะคำนึงถึงผลกระทบหรือสิทธิประโยชน์ที่จะกระทบถึงคนรุ่นลูกรุ่นหลาน แทนที่จะมองแต่ประโยชน์แค่การเลือกตั้งครั้งต่อไปเท่านั้น
7. ประชาชนได้ใช้และพัฒนาศักยภาพทางการเมืองถึงขั้นสูงสุด คราใดที่การลงคะแนนเสียงของประชาชนโดยผ่านการแสดงประชามติ สามารถควบคุมการบริหารบ้านเมืองได้อย่างแท้จริง เช่น การริเริ่มรณรงค์ ชูประเด็น ดีแต่ข้อดีข้อเสียของประเด็นปัญหาที่ประชาชนสนใจ จะช่วยกันผลักดันให้มีการออกกฎหมายที่ดีขึ้น

ข้อโต้แย้งบางประการต่อการทำประชามติ

ข้อโต้แย้งหลัก ๆ ของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการจัดทำประชามตินั้น มีดังต่อไปนี้

1. การแสดงประชามติมักเปิดโอกาสให้คนบางคนใช้สำนวนโวหาร ปลุกเร้าอารมณ์ความรู้สึกของประชาชน อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์แอบแฝงบางกลุ่มแอบอ้างและฉกฉวยโอกาสสร้างความสับสนทางความคิด จนกระทั่งประชาชนลงคะแนนเสียงโดยไม่อาจจำแนกแยกออกว่า ควรจะสนับสนุนหรือคัดค้านอย่างเหมาะสม และเมื่อเกิดกรณีดังกล่าวขึ้นก็ไม่อาจจะหาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือไม่อาจจะกล่าวโทษฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ต้องรับผิดชอบต่อผลพวงของการตัดสินใจผ่านกระบวนการแสดงประชามติ

2. ประเด็นปัญหาที่นำเสนอเพื่อทำประชามติต้องเลือกอย่างพิเคราะห์รอบด้าน ในกรณีที่รัฐบาลเลือกที่จะจัดให้มีการแสดงประชามติต่อประเด็นปัญหาที่ตัดสินใจยากมาก เพราะเป็นเรื่องของศีลธรรมจรรยา เช่น จะให้มีบทลงโทษตามกฎหมายต่อผู้กระทำผิดร้ายแรง จนถึงขั้นประหารชีวิตหรือไม่ และถ้าหากว่า จัดให้ลงประชามติในประเด็นนี้ได้ จะปฏิเสธได้อย่างไรหากมีผู้เสนอให้ลงประชามติในประเด็นสิทธิเสรีภาพในการทำแท้ง ซึ่งมีประชาชนส่วนหนึ่งถือว่าเป็นการฆ่ามนุษย์เช่นเดียวกัน และเป็นประเด็นที่สำคัญมากต่อผู้ที่มีความเชื่อศรัทธาในเชิงศาสนา ปัญหาก็คือ เมื่อจัดให้ลงมติในประเด็นหนึ่งได้ ประเด็นอื่น ๆ ที่สำคัญในทำนองเดียวกันก็น่าจะต้องจัดด้วย แล้วจะขีดเส้นลึ้นสุดกันอย่างไร ด้วยเหตุนี้ การจัดให้ลงประชามติ จึงไม่ควรจัดอย่างพร่ำเพรื่อ

3. การทำประชามติอาจถูกมองว่าเป็นการคุกคามระบบการเมือง และมุ่งที่จะควบคุมนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารบ้านเมือง นอกจากนี้ยังมองด้วยว่า ไม่มีหลักประกันล่วงหน้าว่า ผลของประชามติจะต้องออกมาชัดเจนทางใดทางหนึ่งตามความคาดหวัง ในประเทศนอร์เวย์ เมื่อปี 1972 เคยจัดให้ลงประชามติในประเด็นว่า จะเข้าร่วมในประชาคมยุโรปหรือไม่ ผลที่ออกมาปรากฏว่า ประชามติขัดแย้งกับความเห็นชอบร่วมกันของนักการเมือง นอกจากนี้ ด้วยผลของประชามติเดียวกันนี้ ยังสร้างความริ้วฉานอย่างเห็นได้ชัดระหว่างพรรคเสรีนิยม กับ พรรคแรงงาน จนถึงขั้นที่พรรคแรงงานที่เป็นรัฐบาลต้องลาออก และอาจจะกล่าวได้ว่า มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงชั่วคราวทางการเมืองในระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ของประเทศนอร์เวย์อย่างค่อนข้างจะถาวร

ในประเทศแคนาดา เคยมีประชามติที่ต้องจัดแล้วจัดอีกในประเด็นปัญหาเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องกันถึง 2 หรือ 3 ครั้งก็เคยมี ทั้งนี้เนื่องจากว่าเป็นประเด็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนและซับซ้อนมาก จนยากต่อการตัดสินใจอย่างเฉียบขาด รวดเร็ว และเมื่อมีการลงมติซ้ำแล้วซ้ำอีก ประชาชนก็เกิดความอ่อนล้าในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นจุดอ่อนให้ถูกโจมตีว่า การแสดงประชามตินั้นต้องล้มเหลว เพราะเป็นวิธีการที่ไม่ดี ไม่เหมาะสม แทนที่จะมองว่า อาจจะเป็นเพราะประเด็นปัญหาที่ขูให้ลงประชามตินั้น คณะประชามติออกมาไม่เด็ดขาด เป็นภาพสะท้อนของสังคมที่ยังมีความคิดเห็นที่ถกเถียงกันอยู่ หรือ ไม่แน่ใจ หรือประเด็นปัญหาอาจจะยังไม่สุกงอมก็เป็นได้ อีกสาเหตุหนึ่งก็คือ การเรียบเรียงถ้อยคำที่เป็นคำถามให้ประชาชนคิดและไตร่ตรองก่อนลงประชามตินั้น อาจจะไม่เหมาะสม หรือ ไม่ชัดเจนเหมาะสมเพื่อให้ประชาชนเลือกอย่างเด็ดขาดว่า จะสนับสนุนหรือคัดค้านได้อย่างชัดเจน เพราะการลงคะแนนเสียงเช่นนี้ ต้องเห็นประเด็นปัญหาที่ชัดเจนว่า ชาวจัดหรือดำจัด และหากมีสีเทา ๆ มาปนด้วย ทำให้ประชาชนตัดสินใจลำบากว่า เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย สนับสนุนหรือคัดค้าน ฯลฯ ซึ่งผลทำนองเดียวกันก็เกิดขึ้นได้บ่อย ๆ เช่นผลของการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งผลก็ไม่ได้พรรคใดพรรคหนึ่งเป็นเสียงข้างมากโดยเด็ดขาด ในบางครั้งเราจึงได้รัฐบาลที่เป็นเสียงข้างน้อยในสภา เพราะพรรคการเมือง เวลาหาเสียงบางครั้งก็ไม่อาจแถลงได้ชัดเจนว่า ต่อปัญหานี้ปัญหานั้น พรรคนี้จะมั่นนโยบายอย่างไร และอะไรคือสิ่งที่พรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด จะยึดมั่นว่าเป็น “อาณัติที่ได้รับมอบหมายจากประชาชน” อย่างชัดเจน แต่เมื่อการเลือกตั้งได้ผลออกมาไม่เด็ดขาดอยู่บ่อยครั้ง เหตุใดจึงไม่มีเสียงเรียกร้องให้เลือกใช้วิธีการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

อิทธิพลของสื่อมวลชน สำหรับฝ่ายสนับสนุนนั้นจะมองว่า การทำประชามติในยุคนี้นี้ เป็นการเชื่อมโยงโดยตรงระหว่างประชาชนและรัฐบาล หากจะเปรียบเทียบก็เสมือนการประชุมเปิดเวทีความคิดของประชาชน เพื่อแลกเปลี่ยนทัศนคติความเห็นและออกเสียงว่าจะสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายบางอย่างของรัฐบาล โดยรวมตัวกันอภิปรายถกเถียงกันที่ศาลาประชาคมในสมัยก่อน แต่นักวิจารณ์การเมืองบางคนก็เคยชี้ให้เห็นว่า ในเมื่อยุคนี้ผู้ลงประชามติไม่อาจจะรวมตัวกันตามศาลาประชาคมได้อภิปรายกัน ได้เห็นหน้าค่าตากันทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านเช่นที่เคยกระทำในยุคก่อน การแสดงความคิดเห็น โต้แย้งหรือสนับสนุนทางใดทางหนึ่ง จึงต้องผ่านทางสื่อมวลชน

สรุปเป็นข้อหลัก ๆ ได้ว่า การทำประชามตินั้น โดยลักษณะวิธีการแล้วทำให้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่าง 2 ฝ่าย มากกว่าจะส่งเสริมให้ประนีประนอมกัน การทำประชามติทำให้เกิดการแบ่งแยกประชาชนเป็นฝ่ายชนะและฝ่ายแพ้ กล่าวโดยสรุป ก็คือ

หนึ่ง ในการแก้ไขปัญหาคัดค้านนั้น ย่อมมีบางครั้งบางโอกาส หรือภายใต้สภาพการณ์แวดล้อมที่มีการตัดสินใจทางใดทางหนึ่ง ยังกดีกว่าไม่ตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างไรเลย หากการชะลอเวลาไปเรื่อย ๆ ก็จะเป็นการทำลายโอกาสที่จะได้ความเห็นชอบร่วมกันในหมู่ประชาชนและจะทำลายอารมณ์ความรู้สึกที่ดี ๆ ของผู้คนที่มีส่วนได้ส่วนเสียอีกด้วย

สอง ในกรณีที่มีการประนีประนอมที่จะเอาใจทุกคนทุกฝ่ายนั้น มีโอกาสสำเร็จได้ยากมากหรือเป็นไปได้ไม่ได้เลยที่จะเอาใจคนทั้งหมดและคนทุกฝ่ายได้ ในกรณีเช่นนี้ การแสดงประชามติก็ยังมีผลดีอย่างน้อยประการหนึ่งคือ ไม่เพียงแต่จะช่วยให้เกิดการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาลงแล้ว แต่ในยุคสมัยที่ประชาธิปไตยเบ่งบานนี้ การตัดสินใจด้วยประชามติก็ยังถือได้ว่ามีความชอบธรรม และยอมรับได้มากกว่าการตัดสินใจทางอ้อมโดยผ่านทางนักการเมืองที่ผ่านการเลือกตั้งเข้าไปเป็นผู้แทนราษฎร

เงื่อนไขพื้นฐานบางประการเพื่อให้การแสดงประชามติมีความเที่ยงธรรม

เมื่อตัดสินใจแน่วแน่แล้วว่า จะจัดให้มีประชามติ ตามที่เคยจัดระดับทั่วประเทศ ถึง 2 ครั้งและจัดในระดับรัฐหรือจังหวัดอีกกว่า 60 ครั้ง จึงมีประเด็นว่า จะจัดการอย่างไรเพื่อให้การลงคะแนนเสียงแสดงประชามติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเที่ยงธรรม จากประสบการณ์ของแคนาดาที่มีเงื่อนไขพื้นฐานซึ่งควรพิจารณาอยู่ 6 ประการคือ

1. หน่วยงานที่จัดประชามติ ต้องดำเนินการอย่างเป็นกลาง ไม่เอินเอียงฝักใฝ่กับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด และเจตนาในการจัดประชามติก็ต้องบริสุทธิ์และจริงใจอีกด้วย
2. ประเด็นคำถามที่ประชาชนจะต้องลงคะแนนเป็นมตินั้น จะต้องมิสมเหตุสมผล
3. การตั้งคำถาม จะต้องมิมีลักษณะที่เรี่ยเรียงได้ดี ชัดเจน ไม่สับสน
4. จังหวะและโอกาสที่จะจัดจะต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับประเด็นปัญหา
5. จะต้องให้ข้อมูลข่าวสารที่ดี ถูกต้อง ไม่บิดเบือน ไม่ปกปิด และเพียงพอต่อการพิจารณาของผู้ลงประชามติ

6. งบประมาณที่ใช้สนับสนุนในการรณรงค์ ต้องเท่าเทียมกันทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้าน หรือ ทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย

หากกล่าวในเชิงบริหาร-จัดการแล้ว การแสดงประชามติเมื่อปี 1980 ในแคว้นควิเบก เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และโดยทั่ว ๆ ไปแล้วยอมรับกันว่า บริสุทธิยุติธรรม โดยที่รายชื่อของผู้มีสิทธิลงประชามติจัดทำขึ้นอย่างละเอียด ถูกต้อง และแม่นยำ ตลอดจนการลงคะแนนก็เป็นไปด้วยความราบรื่นและยุติธรรม ผลปรากฏว่า มติส่วนใหญ่ให้แคว้นควิเบกยังอยู่เป็นส่วนหนึ่งของแคนาดา สัดส่วน 60% - 40% และถึงแม้ว่าผลแพ้หรือชนะจะออกมาสูสีกันมากกว่านี้ก็ไม่น่าจะมีการประท้วงหรือร้องเรียนว่าเกิดการทุจริตหรือไม่ยุติธรรมในเชิงเทคนิค เพราะทุกอย่างและทุกขั้นตอนดำเนินการอย่างยุติธรรมและด้วยเจตนาที่โปร่งใส รวมทั้งผู้ที่ไปใช้สิทธิแสดงมติก็นำมาด้วยจิตใจและสำนึกของประชาธิปไตย ทำให้การแสดงประชามติครั้งนั้นสมควรได้รับการยกย่องเชิดชูว่าเป็นแบบอย่างที่ดี เพราะปัญหาการแยกประเทศของแคว้นควิเบกนั้น เกี่ยวข้องกับอารมณ์ ความรู้สึกที่เร่าร้อน ละเอียดอ่อนมาก มีการโต้แย้งถกเถียงกันมานานหลายทศวรรษ แต่แล้วในที่สุด ก็เสนอให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ

ในเชิงดำเนินการนั้น เริ่มต้นจากการเตรียมการในเรื่องของรายชื่อผู้มีสิทธิลงประชามติการเรียงเรียงถ้อยคำในคำถามที่ประชาชนต้องอ่านให้เข้าใจก่อนลงคะแนนเสียง จนกระทั่งถึงการควบคุมค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการประชาชาติทั้งสองคณะ

แต่ในกรณีที่ประชาชนไม่สามารถริเริ่มหรือผลักดันให้จัดประชามติได้ หรือว่า ไม่มีตัวบทกฎหมายที่ระบุว่าจะต้องจัดประชามติ แต่ต้องขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของรัฐบาลว่าจะจัดหรือไม่นั้น แรงจูงใจหรือเจตนาของรัฐจะเป็นสิ่งที่ทำให้ความเป็นกลางนั้นเกิดขึ้นได้ยากมาก เพราะรัฐบาลจะรณรงค์ระดมให้ประชาชนไปลงมติ ซึ่งมองได้ว่า รัฐบาลเพียงแต่ต้องการใช้ประชามติเป็นตราประทับรับรองการตัดสินใจของรัฐบาลเอง เพราะรัฐบาลตระหนักดีว่า เหตุผลและกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลในขณะนั้น ไม่เพียงพอที่จะเป็นที่ยอมรับได้ของประชาชนส่วนใหญ่ในตนเอง ทำให้รัฐบาลของหลายประเทศ ซึ่งไม่มีทางออกให้ประชาชนได้ริเริ่มและผลักดันให้ทำประชามติต้องจัดประชามติเอง แต่ก็ไม่กล้าจัดทำบ่อย ๆ และจะจัดทำก็เฉพาะในกรณีและภายในเงื่อนไขพิเศษเท่านั้น

แต่ดูเหมือนว่าในภาคอื่น ๆ ของแคนาดา ยังมีการดำเนินการบางอย่างที่กฎหมายไม่ได้ห้ามทำให้แต่ละฝ่ายในประชามติสามารถระดมทุนและใช้งบการรณรงค์ได้อย่างเสรี ซึ่งโดยหลักการแล้ว มีอยู่ 2 แนวทางที่จะควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณในการทำประชามติ คือ

1. จำกัดยอดจำนวนเงินบริจาคที่พึงจะได้รับได้โดยมีการจำกัดจำนวนที่จะรับได้จากแต่ละราย
2. จำกัดยอดจำนวนเงินที่แต่ละฝ่ายจะใช้ในการรณรงค์เพื่อประชามติ

อย่าไรก็ตาม ยังมีผู้เสนอว่า ควรจะต้องมีมาตรการจำกัดแหล่งเงินที่จะให้ความสนับสนุนหรือ จำกัดจำนวนเงินที่บริจาค ต้องเปิดเผยแหล่งเงินหรือผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน ต้องเปิดเผยยอดใช้จ่ายในการรณรงค์ หรือ หาเสียง รวมทั้งการจำกัดรูปแบบวิธีการรณรงค์และต้องเปิดเผยว่าวิธีการหรือกิจกรรมแต่ละประเภทใช้จ่ายไปมากน้อยเพียงไร

ในแคนาดามีผู้เสนอไว้ 3 แนวทางที่น่าสนใจ และกำกับบังคับได้ คือ

1. จะต้องมิตัวแทนองค์กรหรือตัวแทนของฝ่ายที่ได้รับมอบหมายหรือมีอำนาจเต็มในเรื่องของการเงิน เป็นตัวเป็นตนที่แน่ชัด โดยการกระทำใด ๆ ในเรื่องการเงินถือว่าเป็นการกระทำแทนองค์กร ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายสนับสนุนหรือฝ่ายคัดค้านก็ต้องมีอย่างน้อยฝ่ายละ 1 คน

2. จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรที่เป็นอิสระ หรือ องค์กรกลางที่ทำการกำกับดูแลให้การรณรงค์เพื่อประชามติ เป็นไปตามกฎระเบียบที่กฎหมายกำหนด

3. จะต้องมีกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดโดยเฉพาะว่า ในกรณีใด จะรับเงินสนับสนุนจากประชาชน หรือ กลุ่ม/คณะบุคคลได้อย่างไร มากน้อยเพียงไร โดยจะต้องมีหลักฐานการรับและการจ่ายอย่างถูกต้องทุกประการ

จากนั้นผู้ดำเนินรายการกล่าวสรุปในตอนท้ายว่าในเรื่องการทำประชามตินั้น เป็นการเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทางสถาบันพระปกเกล้าผู้จัดโครงการนี้มิได้มีเจตนารมณ์ในการที่จะชี้นำให้มีการทำประชามติในประเทศไทยในขณะนี้

ตัวอย่างคำถามจากผู้เข้าร่วมสัมมนา

คำถามที่ 1 การทำประชามติทั่วไปมีเปอร์เซ็นต์เท่าไรจึงถือว่าใช้ได้

ตัวแทนประเทศแคนาดาชี้แจงว่า ในประเทศแคนาดาเสียงส่วนใหญ่เกิน 50% ในการทำประชามติบางประเทศนั้นอาจจะมีเปอร์เซ็นต์ที่สูงกว่า 50% ก็ได้ 60% ก็ได้ สำหรับในแคนาดามีคนเสนอ 60% แต่มีข้อโต้แย้งว่าเอาแค่ 50+1% ถือว่าผ่าน ฉะนั้นเป็นโอกาสที่ดีของคนไทยที่จะต้องกำหนดกฎเกณฑ์เองว่า 50% 60% 70% ก็ตาม ก็ได้ ขึ้นอยู่กับประเทศไทย

คำถามที่ 2 มีวิธีการอย่างไรในการดูแลควบคุมการเลือกตั้ง โดยมีให้มีการใช้เงินใช้ทอง

Mr. Patric Boyer ชี้แจงว่าจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวที่ชัดเจน และควรให้อำนาจแก่ผู้ที่ทำหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้ง หรือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาด ระดมองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมรณรงค์การให้ความรู้ความเข้าใจในทางที่ถูกต้อง และต่อต้านการทุจริตทุกวิถีทางเพื่อให้การดำเนินการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม

หลังจากปิดการบรรยายพิเศษแล้วได้มีการบรรยายในหัวข้อเรื่อง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายที่เสนอและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น โดย อติตรอง ประธานคณะ

กรรมวิธีการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้ง (นายถวิล ไพรสณฑ์) สรุปประเด็นได้ดังนี้

ในช่วงที่มีกระแสของการปฏิรูปการเมือง ทำอย่างไรและมีวิธีการอย่างไรที่จะทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยดำเนินไปตามครรลองคลองธรรม เพื่อให้พนักงานการเมืองและพรรคการเมือง ผ่านขบวนการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ ยุติธรรม โปร่งใส จะมีวิธีการตรวจสอบอย่างไรด้วยเหตุนี้จึงได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขระบบการเลือกตั้ง พนักงานการเมือง พรรคการเมืองให้ผ่านเวทีทางการเมืองด้วยความบริสุทธิ์ ถูกต้อง ยุติธรรม อย่างแท้จริง ส่วนจะมีองค์กรตรวจสอบอย่างไร ขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ในปัจจุบันนี้องค์กรที่ดำเนินการเลือกตั้งเป็นกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอำนาจจะอยู่ที่รัฐมนตรีที่เป็นผู้ที่สังกัดพรรคการเมืองจึงทำให้การดำเนินการเลือกตั้งขาดความเป็นกลาง และมีปัญหาทุกครั้ง กระแสเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้ง และแนวคิดที่จะจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อควบคุมการเลือกตั้งมีในสมัย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมทย์ เมื่อ พ.ศ. 2519 ต่อมาปี พ.ศ. 2538 ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีพระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับควบคุมการเลือกตั้ง

ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา โดยวุฒิสภาขอแก้ไขให้วุฒิสภามีส่วนร่วมในการคัดเลือกคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งด้วย

ตัวร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 9 ท่าน โดยประธานรัฐสภา ผู้นำฝ่ายค้าน นายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา จะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามาดำเนินการเลือกตั้ง และทั้ง 9 ท่านนี้ จะมีคุณสมบัติตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และจะทำหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งในประเทศไทยทุกระดับ รวมทั้งมีอำนาจในการบริหารการเลือกตั้งทั้งหมดกำหนดเขตการเลือกตั้งทุกปี และเป็นผู้ประกาศผลการเลือกตั้ง ตลอดจนประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีอำนาจในการกำกับดูแล การทุจริตในการเลือกตั้ง เช่น การนับคะแนนใหม่ ถ้าหากมีผู้ร้องเรียนคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถแต่งตั้งข้าราชการทุกกรม ทุกกระทรวงให้เข้ามาดำเนินการเลือกตั้งได้ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้สั่งการไปยังกระทรวง กรม เพื่อเข้ามาเป็นแขนขาให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งด้วยความคล่องตัวขึ้น

ในกรณีที่ไม่มีเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องทำหน้าที่ส่งเสริมเผยแพร่ระบอบประชาธิปไตยควบคู่ไปด้วย และหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีวาระ 6 ปี และจะเป็นอีกไม่ได้

นายถวิล ไพรสณฑ์ ได้กล่าวเพิ่มเติมในตอนท้ายว่า ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้งฉบับใหม่นี้ หวังว่าจะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรมอย่างแท้จริง ตามเจตนารมณ์ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้ง

อาณัติจากประชาชน การทำประชามติเพื่อประชาธิปไตย

ประสบการณ์ของแคนาดา

โดย.....Mr. Patrick Boyer

เอกสารประกอบการสัมมนา.....แปลและเรียบเรียงโดย...สันติ อิศโรวุธกุล

ข้อสนับสนุนและข้อโต้แย้งเกี่ยวกับ ประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct Democracy)

การจัดให้สาธารณชนได้ลงคะแนนเสียงในเรื่องสำคัญ ๆ ซึ่งมีข้อโต้แย้งกันมากนั้น แม้ว่า การจัดประชามติเองจะเป็นเรื่องที่ได้แย้งกันด้วยก็ตาม แต่ในประเทศแคนาดาเองก็มีประสบการณ์มานาน ทั้งในคริสต์ศตวรรษที่ 19 และ 20 ไม่ว่าจะเป็ประสบการณ์ในด้านวิธีการ และการบันทึกรวบรวม คะแนนเสียงของประชาชนที่ลงมติเพื่อแสดงความคิดเห็นโดยตรง ต่อปัญหาที่สำคัญของบ้านเมืองและ ต่อกฎหมายที่สำคัญ ๆ ของประเทศ

ความสอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบมีตัวแทนในรัฐสภา

ประเทศแคนาดานั้นยังมีคนมองว่าเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบ ค่อนข้างจะล่ารวม ทั้งนี้มีหลายสาเหตุด้วยกัน รวมทั้งสาเหตุที่ว่าชาวแคนาดาเองโดยชนบธรรมเนียม ประเพณีแล้ว มักจะยอมรับอำนาจของผู้ปกครอง โดยที่เห็นได้จากในคำประกาศเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญเองซึ่งระบุไว้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรว่า อธิปไตยของแคนาดานั้นมิได้เป็นของประชาชน หากเป็นของกษัตริย์อังกฤษ ตลอดจนการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงโดยตรงหรือลงคะแนน เสียงแสดงความคิดเห็นโดยตรง ต่อประเด็นปัญหาหรือต่อมาตรการสำคัญ ๆ ในการแก้ไขปัญหของ บ้านเมืองนั้น นักการเมืองระดับนำจำนวนมากในแคนาดาก็ยังรู้สึกว่าการจัดให้มีประชามติยังไม่ สอดคล้องกับประชาธิปไตยระบอบรัฐสภา ซึ่งประชาชนเป็นฝ่ายเลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ใน รัฐสภา และเลือกรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่บริหารบ้านเมือง และรัฐบาลเป็นฝ่ายในรัฐสภา และเลือกรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่บริหารบ้านเมือง และรัฐบาลเป็นฝ่ายที่ตัดสินใจในประเด็นปัญหาต่าง ๆ แทนประชาชน โดยถือว่าเป็นตัวแทนที่ประชาชนเลือกพวกเขาเข้าไปทำหน้าที่ต่าง ๆ ดังกล่าว ซึ่งเท่ากับเป็นการได้รับ อาณัติจากประชาชนอยู่แล้ว พวกเขาจึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีประชามติแต่อย่างไรเลย

นักการเมืองเหล่านี้แหละ ที่รู้สึกว่ารัฐบาลไม่ควรจะแสดงความอ่อนแอโดยการที่ว่า เมื่อมีประเด็นสำคัญ ๆ หรือปัญหาที่ยุ่งยากซับซ้อนที่ไรก็จะโยนประเด็นปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้น ย้อนกลับไปให้ประชาชน ซึ่งนักการเมืองเหล่านี้ก็มักจะอ้างว่า ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นผู้ที่เลือกพวกเขาเข้าไปเป็นรัฐบาลก็เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จนฟังดูเหมือนเป็นสมการง่าย ๆ ไม่มีอะไรซับซ้อนที่ประชาชนต้องคิดมาก สำหรับนักการเมืองที่ว่ำนี่ ระบบจักรวาลประชาธิปไตยในความเข้าใจของพวกเขาประกอบด้วยโลกเพียง 2 ใบ คือ มีแต่ผู้ที่ทำหน้าที่ปกครอง กับผู้ที่ต้องถูกปกครองเท่านั้น และยังมีเส้นแบ่งชัดเจนระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองมากเท่าไร ก็ยิ่งจะเป็นการดีหรือยิ่งเป็นประโยชน์ต่อพวกเขาเหล่านั้นเอง

นักการเมืองที่สังกัดอยู่ในสำนักความคิดนี้ เชื่อว่า ถึงแม้จะมีการจัดทำประชามติที่ถูกต้องชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ก็ยังขัดแย้งกับระบอบรัฐสภาอยู่ดี พวกเขาเห็นว่าการทำประชามตินั้นไม่สอดคล้องกับการดำเนินการของระบอบรัฐสภาเลยแม้แต่น้อย และการตัดสินใจกับปัญหาต่าง ๆ ตามระบอบรัฐสภานั้นจะต้องเป็นการตัดสินใจของตัวแทนในรัฐสภาเท่านั้นมิใช่หน้าที่ของประชาชนที่จะต้องมาทำหน้าที่ตัดสินใจ

ถึงแม้ว่าผลของการลงประชามติ รัฐสภาตามระบอบรัฐสภาจะรับหรือไม่รับก็ได้จะถือเป็นพันธกิจหรือไม่ก็ตาม แต่นักการเมืองเหล่านี้ก็ยังเห็นว่าไม่เป็นการฉลาดอยู่ดีที่รัฐบาลจะเข้าไปผูกพันยุ่งเกี่ยวกับเรื่องประชามติซึ่งถือว่าเอาแน่เอานอนอะไรไม่ได้ พวกเขาตอกย้ำความเชื่อว่า ข้อดีของระบอบรัฐสภาข้อหนึ่งที่ประเสริฐมากก็คือ ระบอบรัฐสภาเปิดช่องให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงมติหรือเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจใด ๆ ก็ได้ เมื่อไรก็ตาม หากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป โดยไม่จำเป็นจะต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนทุกครั้งหรือร่ำไป

แต่ในสังคมการเมืองร่วมสมัย สภาพการณ์และเงื่อนไขต่าง ๆ แตกต่างและหลากหลายมากขึ้นนี้เป็นสังคมข้อมูลข่าวสารแล้ว สื่อต่าง ๆ และข่าวสารบ้านเมืองแพร่กระจายไปทั่วและรวดเร็วฉับพลันมาก และผลของประชามติใด ๆ ที่จัดขึ้น ฝ่ายรัฐบาลเองก็น่าจะรับรู้อารมณ์ของประชาชน หรือข้อเรียกร้องต้องการของผู้มีสิทธิลงประชามติได้ดี โดยสะดวก และทันเหตุการณ์ได้เกินกว่าความคาดหวังของนักการเมืองสมัยก่อนที่เรียกร้องให้มีระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีสิทธิมีส่วนร่วมโดยตรง และนักการเมืองรุ่นก่อนที่ว่ำนี่เองเป็นผู้ที่เรียกร้องต่อสู้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง จนกระทั่งสามารถบรรจุงการลงประชามติไว้สำเร็จในระบบนิติบัญญัติของประเทศแคนาดา

ประเพณีการปกครองที่รับมาจากอังกฤษ - สิ่งที่ต้องพิจารณาทบทวน

ชาวแคนาดาหรือนักการเมืองที่มักจะออกมายืนยันว่า ระบบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีสิทธิมีส่วนร่วมโดยตรงนั้น ไม่สอดคล้องกับระบบรัฐสภาของแคนาดาเอง ก็มักจะย้ำเพิ่มเติมอีกด้วยการแสดงประชามติเป็นการขัดต่อจารีตประเพณีการปกครองตามระบอบรัฐสภาที่แคนาดาได้สืบทอดมาจากระบอบการปกครองของอังกฤษอีกทั้งยังเป็นการบ่อนทำลายแบบอย่างที่เป็นต้นแบบของเวสมินสเตอร์อีกด้วย พวกเขาเข้าใจเองว่า ในการอ้างอำนาจหน้าที่ในการปกครองและแบบอย่างจารีตประเพณีที่มีมานานนั้น ไม่เพียงแต่เพิ่มน้ำหนักให้กับข้อโต้แย้งของฝ่ายตน แต่ยังเป็นการยืนยันอีกด้วยว่า ความคิดของฝ่ายตนนั้นเป็นความคิดที่ถูกต้อง

แต่ความจริงแล้ว พวกเขาเข้าใจผิดทั้ง 2 สถาน ผิดทั้ง 2 ประเด็น กล่าวคือ

1. พวกเขากล่าวอ้างโดยมิได้คำนึงถึง หรือ ไม่เคยเห็นความจริงที่ว่า ในสหราชอาณาจักร (ประเทศอังกฤษ) นั้น ระบบประชาธิปไตยมีการพัฒนาคลี่คลายอย่างต่อเนื่อง โดยที่ในประเทศอังกฤษเอง ก็ยังเคยจัดให้ประชาชนคนอังกฤษได้แสดงประชามติถึง 3 ครั้งแล้ว

2. พวกเขาไม่เข้าใจ แนวความคิดของการจัดทำ “ประชามติ” นั้น ซึ่งท่านเวอร์นอนโบกดานอร์ เคยเรียกว่า “เป็นการแสดงความคิดเห็นของประชาชนโดยสมบูรณ์และควรแต่การเคารพยกย่องในจารีตประเพณีการเมืองของประเทศอังกฤษ ที่เรียกร่องผลักตันให้มิขึ้นโดยปราชญ์ทางการเมืองบางท่านของอังกฤษที่มีทัศนคติทางการเมืองแจ่มชัดมากที่สุดของประเทศที่เคยผ่านพบและสัมผัสในช่วงหนึ่งศตวรรษที่แล้ว”

ถ่วงดุลย์กับองค์กรหรือสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชน

ในทัศนะของฝ่ายที่สนับสนุนการใช้สิทธิตามระบอบประชาธิปไตยโดยตรงนั้น การแสดงประชามติเป็นวิธีการที่นำไปเพื่อแสดงให้เห็นว่า อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของปวงชนโดยที่ปวงชนมีโอกาสดำเนินการตามมติของตนเองโดยไม่ต้องผ่านตัวแทน และถึงแม้ว่าเจ้าของอำนาจอธิปไตยทุกคนไม่อาจจะมารวมตัวกันแสดงความคิดเห็นได้พร้อมกันทีเดียว แต่ประชาชนก็ยังมีสิทธิเสรีภาพที่จะจัดให้มีการรวมตัวกันเป็นจุดใหญ่ ๆ เช่น ศาลาประชาคม หรือเทศบาลเมือง ซึ่งเอื้ออำนวยให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น ได้แลกเปลี่ยนทัศนคติกันอย่างอิสระเสรี ในประเด็นปัญหาสำคัญ ๆ เช่น ที่เรา (ชาวแคนาดา) เคยเห็นการรวมตัวกันเพื่อแสดงประชามติหลายครั้งในขอบเขตทั่วประเทศแคนาดา ในช่วงปลาย ค.ศ. 1991 และช่วงต้นปี ค.ศ. 1992 เพื่ออภิปรายกันถึงข้อดีและข้อเสียของร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้ง 28 ฉบับที่เสนอโดยรัฐบาล

แต่ในปัจจุบันนี้ ศักยภาพของเราในการสื่อสารและในการใช้วิทยุการที่ทันสมัยมาก เราจึงได้พัฒนารูปแบบวิธีการแสดงประชามติ จนขณะนี้ไม่จำเป็นต้องใช้รูปแบบการรวมตัวที่ศาลาประชาคมหรือเทศบาลเมืองเช่นในอดีตอีกต่อไป แต่ถึงแม้ว่ารูปแบบวิธีการจะแตกต่างกันตามยุคสมัย แต่แก่นแท้ของสาระก็ยังคงเป็นหลักการเดิม คือ การแสดงความคิดเห็นหรือทัศนคติโดยตรงของประชาชนนั่นเอง

ตัดสินใจในประเด็นที่สำคัญ ๆ โดยให้ประชาชนเป็นผู้สร้างความชอบธรรม

ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการแสดงประชามติก็คือ เป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่การตัดสินใจในประเด็นปัญหาที่สำคัญ ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องตัดสินใจหรือเสนอให้ประชาชนตัดสินใจเลือกทางใดทางหนึ่ง ข้อได้เปรียบพื้นฐานของฝ่ายที่สนับสนุนให้ใช้วิธีการแสดงประชามติ คือ ประโยชน์ 2 ด้าน คือ

1. การตัดสินใจทางการเมืองใด ๆ ควรจะต้องมีความชอบธรรมมากที่สุด เท่าที่จะมากได้ และ
2. ความชอบธรรมสูงสุดนั้นพึงได้มาจากการตัดสินใจเลือกโดยให้ประชาชนได้ลงคะแนนเสียงโดยตรงว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วย โดยปลอดจากการแทรกแซง

ซึ่ง บัตเลอร์และแรนนี่กล่าวไว้ว่า “ไม่แปลกใจเลยที่พบว่า ประเด็นปัญหาที่ประชาชนยอมรับว่าควรสนับสนุนอย่างกว้างขวางให้ใช้ประชามติตัดสินนั้น เป็นการตัดสินใจประเด็นปัญหาที่ชอบธรรมที่สุด”

ส่วนนักวิชาการอย่าง ออเดรย์ มาริสัน แอดามส์ ผู้เคยทำวิจัยประชามติที่จัดขึ้นที่ บริติชโคลัมเบีย ประเทศแคนาดา ก็ยังระบุถึงส่วนดีของการทำประชามติไว้ว่า “เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อประเด็นปัญหาที่ซับซ้อนโดยพรรคการเมืองว่าจะยอมรับได้หรือจะปฏิเสธคัดค้าน แม้ว่าจะเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนเป็นส่วนใหญ่จากการเลือกตั้งก็ตาม”

และด้วยวิธีการนี้เอง ที่การแสดงประชามติ “ได้กลายเป็นเครื่องมือหรือทางออกที่สะดวกเมื่อมองจากทั้งในแง่มุมมองของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและของพรรคการเมือง ที่มีความจำเป็นต้องตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งต่อประเด็นปัญหาที่สำคัญและมีผลกระทบหลายด้าน ทั้งนี้อาจจะเป็นประเด็นปัญหาที่ฝ่ายพรรคการเมืองอยากหลีกเลี่ยงที่จะตัดสินใจ หรือ หากพรรคการเมืองตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งเอง ก็อาจจะต้องมีปัญหาทางการเมืองภายในพรรค หรือ ระหว่างพรรคกับประชาชนส่วนใหญ่ที่เลือกพรรค เพราะเป็นประเด็นปัญหาที่สร้างความกระอักกระอ่วนใจ เพราะหากพรรคตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง อาจจะเป็นการขัดต่อนโยบายของพรรค หรือ อาจจะขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนที่เลือกพรรคการเมืองนั้น” แอดตามส์ได้ตั้งสังเกตไว้ พร้อมกับสรุปความเห็นไว้ว่า

“เมื่อก้าวในเชิงทฤษฎีแล้ว การที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หรือ ผู้มีสิทธิลงประชามติได้แสดงความคิดเห็นโดยตรง ด้วยการแสดงประชามติเท่านั้น ที่จะแสดงออกถึงสำนึกของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้ การแสดงประชามติจึงมีประโยชน์มากกว่าวิธีการอื่นใดในการตัดสินใจชี้ขาดประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับศีลธรรม จรรยาบรรณ หรือ ความถูกต้องชอบธรรม”

การแสดงประชามตินั้น มองได้จากหลายทัศนะ แม้กระทั่งนักการเมืองที่ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนก็ตาม บางคนก็ยังมีท่าทีที่ไม่เห็นด้วย เพราะนักการเมืองบางคนยังเห็นว่า ตนมีหน้าที่ตัดสินใจแทนประชาชน เพราะตนเองมาจากประชาชน แล้วทำไมการเสนอร่างกฎหมายบางฉบับจึงต้องนำออกเสนอให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นชอบด้วยเล่า?

จากประสบการณ์ของแคนาดานั้น นักวิชาการ เช่น เคนเนธ แกรนท์ ครอว์ฟอร์ด ยังระบุในรายงานวิจัยด้วยว่า นักการเมืองบางคนยังเชื่อว่า เป็นหน้าที่ของตนที่ต้องสนับสนุนหรือคัดค้านร่างกฎหมายหรือประเด็นปัญหาโดยเปิดเผย อีกทั้งยังต้องแสดงความเป็นผู้นำอย่างเปิดเผยหรือชี้นำสาธารณชนอีกด้วยว่า ควรจะตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใด หรือ ควรจะยอมรับร่างกฎหมายฯ หรือไม่ และ ด้วยเหตุผลใด ฯลฯ แต่ก็ยังมีนักการเมืองอีกจำนวนหนึ่งที่แสดงท่าทีอย่างชัดเจนว่า นักการเมือง หรือ พรรคการเมือง ควรจะปล่อยให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีอิสระเสรีในการตัดสินใจเอง โดยนักการเมืองไม่ต้องไปชี้นำทางความคิดเลย

นอกจากนี้แล้ว ยังมีนักการเมืองอีกส่วนหนึ่งที่แสดงจุดยืนทางความคิดว่า

- “ในกรณีที่เป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ หรือ ค่าใช้จ่ายของเมืองของนคร หรือ ของประเทศ นั้น หรือ การที่รัฐบาล (ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลท้องถิ่นหรือรัฐบาลระดับชาติ) ต้องการจะทำสัญญาในโครงการใหญ่ ๆ หรือ จะให้สัมปทานแก่บริษัทหนึ่งบริษัทใด ที่จะมีผลกระทบต่อเงินภาษี และความเป็นอยู่ของประชาชนแล้วละก็ ผู้แทนราษฎรหรือตัวแทนของประชาชนในสภาฯ หรือรัฐบาลก็ควรจะต้องพยายามอย่างเต็มความสามารถที่จะพิจารณาวางแผนให้ดีที่สุด แล้วค่อยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น โดยการแสดงประชามติว่า ควรจะเห็นชอบให้การสนับสนุนหรือ ควรจะคัดค้านหรือจะปฏิเสธ”

● ทั้งนี้ ก็ยังมีนักการเมืองอีกจำนวนหนึ่งที่เห็นว่า หากเกิดกรณีดังกล่าวข้างต้น พวกเขา ก็เชื่อว่า ผู้แทนราษฎรหรือตัวแทนประชาชนไม่ควรจะเสนอให้แสดงประชามติ นอกเสียจากว่า ต้องเป็นโครงการหรือแผนงานหรือร่างกฎหมายที่ดีจริง ๆ ต่อคนส่วนใหญ่ โดยให้เหตุผลว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะแสดงประชามตินั้น มีสิทธิและโอกาสที่จะเข้าใจเอาเอง หรือ ตั้งสมมุติฐานเองว่า โครงการหรือแผนงานหรือร่างกฎหมายใดที่นำเสนอให้แสดงประชามตินั้น ถ้าหากว่าผู้แทนในสภาฯ ไม่อยากให้มีหรือไม่อาจให้ผ่านความเห็นชอบแล้วละก็ จะนำเสนอให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นหรือพิจารณาเห็นชอบทำไมกัน?

ข้อสนับสนุน 7 ประการต่อการแสดงประชามติ

บัตเลอร์และแรนนี่ ได้ศึกษาพบว่า การแสดงประชามติมีคุณประโยชน์ที่ชัดเจนอยู่อย่างน้อย 7 ประการดังต่อไปนี้

1. ประเด็นปัญหาที่สำคัญมาก ๆ ถูกตีแผ่และเปิดเผยต่อสาธารณชน การจัดทำประชามติทำให้ประเด็นปัญหาที่สำคัญ ๆ ต่อประชาชนคนส่วนใหญ่ของประเทศ ที่อาจจะสร้างความแตกแยกทางความคิด หรือมีผลกระทบต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในบ้านเมือง ซึ่งโดยปกติแล้วจะไม่ถูกนำเสนอในเวทีแสดงความคิดเห็นของประชาชน เพื่อการอภิปรายหาข้อยุติที่เหมาะสม จะมีโอกาสได้นำเสนอต่อประชาชนที่อาจถือสิทธิประโยชน์ของตน หรือ ของสังคมโดยรวม เพื่อจะได้รับรู้และมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเอง
2. นำประเด็นปัญหาไปสู่ประชาชนและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เมื่อมีประเด็นปัญหาที่จะต้องแก้ไขโดยการลงคะแนนเสียงโดยตรงของประชาชน แทนที่จะปล่อยให้สมาชิกนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่อยู่ห่างไกลประชาชนในเขตเลือกตั้ง หรือ นักการเมืองที่ถูกมองว่าห่างเหินจากประชาชน การทำประชามติเป็นการทำให้ “การเมืองการปกครอง หรือ การบริหารบ้านเมืองได้ใกล้ชิดกับประชาชน อีกทั้งเป็นการขจัดความเคลือบแคลงสงสัยของประชาชนได้อีกส่วนหนึ่งด้วย”

3. ประเด็นปัญหาที่สำคัญต่อสาธารณชน ตัดสินชี้ขาดด้วยมติของมหาชน แทนที่การตัดสินใจ
 ในประเด็นปัญหาที่สำคัญมาก ๆ ของรัฐบาลหรือฝ่ายนิติบัญญัติ มักจะดำเนินการโดยบุคคลบางคน
 หรือคณะบุคคลเป็นการภายใน เมื่อเปรียบเทียบกับ การตัดสินใจโดยผ่านกระบวนการแสดงประชามติ
 แล้ว การทำประชามติเป็นการตัดสินใจ “ในที่โล่งแจ้ง ท่ามกลางท้องฟ้าที่โปร่งใสมี
 บรรยากาศที่สะอาดสดชื่นแบบประชาธิปไตยที่แท้จริง” (Clean open air of true
 democracy) เนื่องจากกระบวนการแสดงประชามติมีบรรยากาศเฉพาะที่แตกต่างกัน เช่น มีการ
 รณรงค์เข้าชื้อกันเป็นบัญชีรายชื่อเรียกร้องให้ทำประชามติ ประเด็นปัญหาและทางเลือกที่ปรากฏอยู่ใน
 บัตรลงคะแนนแสดงความคิดเห็น คำกล่าวสุนทรพจน์ คำอภิปรายแสดงทัศนะที่หลากหลายใน
 ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผลของการแสดงประชามติ ซึ่งเป็นขั้นตอนและกระบวนการที่
 ประชาชนสามารถเข้าร่วมได้โดยอิสระเสรี
4. แสดงเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างถูกต้องแม่นยำ การตัดสินใจของรัฐบาลต้องผ่านการ
 กลั่นกรองของพรรคการเมือง หรือ ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ องค์กรตัวแทนหรือสถาบันตัวแทนของ
 ประชาชน เนื้อหาสาระ หรือ แก่นแท้ของประเด็นปัญหามักจะถูกบิดเบือนไม่ระดับใดก็ระดับหนึ่ง
 แต่เมื่อประชาชนมีโอกาสได้ใช้อัตวินาจ้อย่างเป็นกระบวนการ เช่น ริเริ่มผลักดันให้ออกกฎหมาย
 หรือ แก้ไขกฎหมาย หรือลงคะแนนเสียงตัดสินชี้ขาดว่าจะเห็นชอบหรือไม่ต่อประเด็นปัญหาที่สำคัญ ๆ
 อีกนัยหนึ่งก็คือ กระบวนการนิติบัญญัติโดยประชาชนโดยตรงนี้ เป็นวิธีการที่ทำให้แน่ใจได้ว่า รัฐบาล
 จะต้องดำเนินการตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยแท้จริง
5. ช่วยขจัดความเบื่อหน่ายเฉื่อยชาและความรู้สึกที่แปลกแยกของประชาชน เมื่อใดที่รัฐบาลยัง
 ถูกครอบงำด้วยอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์พิเศษกลุ่มต่าง ๆ หรือพรรคการเมืองที่ “นายใหญ่”
 ควบคุมพรรค หรือ ฝ่ายนิติบัญญัติที่ทุจริตคิดมิชอบ ผลก็คือ ประชาชนก็จะเกิดความรู้สึกเบื่อหน่าย
 เฉื่อยชาไม่อยากยุ่ง ไม่อยากรับรู้ประเด็นปัญหา จนเกิดความรู้สึกที่แปลกแยก เห็นประเด็นปัญหาที่
 สำคัญ ๆ เป็นเรื่องที่ไกลตัว แต่เมื่อใดที่ประชาชนสามารถควบคุมกระบวนการนิติบัญญัติได้
 โดยผ่านกระบวนการแสดงประชามติ และการริเริ่มผลักดันให้เกิดกฎหมายใหม่ ๆ หรือเกิด
 การแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมได้ จนประชาชนรู้สึกจนเชื่อมั่นว่าสามารถควบคุมกระบวนการ
 นิติบัญญัติได้ เมื่อนั้นความเชื่อมั่นศรัทธาในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนก็จะ
 พัฒนาเพิ่มพูนสูงขึ้นตามลำดับ
6. ตอบสนองสาธารณชนได้มากกว่า เมื่อใดที่ประชาชนได้ใช้สิทธิและโอกาสได้ลงคะแนนเสียงใน
 ประเด็นปัญหาที่สำคัญ ๆ หรือกฎหมายที่จะมีผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ แทนที่จะปล่อยให้หน้าที
 ของนักการเมือง ประชาชนย่อมจะคำนึงถึงผลกระทบหรือสิทธิประโยชน์ที่จะกระทบถึงคน
 รุนลกรุนหลาน แทนที่จะมองแต่ประโยชน์แก่การเลือกตั้งครั้งต่อไปเท่านั้น

7. ประชาชนได้ใช้และพัฒนาศักยภาพทางการเมืองถึงขั้นสูงสุด คราใดที่การลงคะแนนเสียงของประชาชน โดยผ่านการแสดงประชามติ สามารถควบคุมการบริหารบ้านเมืองได้อย่างแท้จริง เช่น การริเริ่มรณรงค์ ชูประเด็น ดีแต่ข้อดีข้อเสียของประเด็นปัญหาที่ประชาชนสนใจ ได้ช่วยกันผลักดันให้ออกกฎหมายที่ดีขึ้น หรือ แก้ไขกฎหมายให้ทันสมัยขึ้น กระบวนเรียนรู้และปฏิบัติจริงนี้เอง ย่อมจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบอื่น ๆ อีกด้วย ซึ่งจะมีผลต่อการเมือง การปกครอง หรือ ต่อรัฐบาล และการดำเนินกิจกรรมทางสังคมอื่น ๆ อีกด้วย

ข้อโต้แย้งบางประการต่อการทำประชามติ

สังคมหนึ่งสังคมใดโดยรวม ถึงที่สุดก็จำเป็นต้องตัดสินใจ ต้องตอบคำถามเพียงว่า จะสนับสนุนหรือคัดค้าน อยู่ดี

“กล่าวโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว” อะการ์ แอดามสัน เคยเขียนไว้ตั้งแต่เมื่อทศวรรษที่แล้วว่า “แนวความคิดเรื่องนิติบัญญัติโดยตรง (โดยประชามติ) เป็นวิธีการที่ดีในทัศนะของผู้ที่มีเหตุผลเฉพาะหรือเหตุพิเศษที่จะริเริ่มผลักดันให้ออกกฎหมาย ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ทางชนชั้น หรือมีกรณีปฏิรูปทางศีลธรรมจรรยา เช่น “ความคิดที่ยิ่งใหญ่” ที่จะแก้ปัญหาของโลกตะวันตก ชาวแคนาดาทุกคนนี้เรียกร้องให้ทำประชามติเพื่อแก้ปัญหาทางการเมือง ในหลาย ๆ ด้านก็เป็นผู้สืบทอดมรดกของการที่ประชาชนริเริ่มและเรียกร้องผลักดันให้ออกกฎหมายโดยประชาชนเองโดยตรง จากสมัยปี 1911 แล้ว”

ไม่ว่าจะดีขึ้นหรือเลวลง การทำประชามติเป็นรูปการณ์ที่เป็นจริงทางชีวิตการเมืองและการร่างและออกกฎหมายของชาวแคนาดามานานแล้ว ถ้ามองในแง่ดีก็มองจากแง่คิดของผู้ที่เห็นว่า การทำประชามติเป็นวิธีการที่จะให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงที่ชัดเจนยิ่งขึ้น แต่ถ้ามองในแง่ร้ายก็จะมองได้ว่า ผู้ที่ต้องการให้ทำประชามตินั้นชอบกระทำกราด ๆ ที่ขัดต่อครรลองของระบอบรัฐสภา

และหากจะมองว่าการทำประชามติมีส่วนหนึ่งอีกประการหนึ่ง ก็คงจะเป็นผู้ที่เห็นว่ามีความจำเป็นต้องดึงประเด็นปัญหาที่ถกเถียงและอภิปรายกับให้สิ้นสุดได้ยากมากบางประเด็นจากกระบวนการของนิติบัญญัติตามแบบแผน ซึ่งอาจจะสะดุดจนเสียหาย หากสมาชิกนิติบัญญัติถูกบังคับให้ต้องดำเนินการพิจารณาและตัดสินใจอยู่แต่ในกรอบวินัยของพรรคและต้องคำนึงถึงความสมานฉันท์ของคณะรัฐมนตรี) แล้วส่งทอดประเด็นปัญหาดังกล่าวให้แก่ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทางใดทางหนึ่งโดยการแสดงประชามติ

แต่หากมองในแง่ที่เลวร้าย ก็จะเป็นมุมมองของผู้ที่เห็นว่าการขอให้ประชาชนแสดงประชามตินั้นเป็นสิ่งที่อันตรายอย่างยิ่ง และเป็นวิธีการที่เอาแน่เอานอนไม่ได้ คาดหวังผลแทบจะไม่ได้เลย ที่จะแก้ปัญหาในประเด็นที่ยุ่งยากซับซ้อน เนื่องจากว่า ต้องชี้แจงอย่างชัดเจนเพียงว่า ประชาชนจะสนับสนุน หรือคัดค้าน หรือ เห็นด้วย หรือ ไม่เห็นด้วย แทนที่จะใช้วิธีและขั้นตอนในรัฐสภา ซึ่งเปิดโอกาสให้ประณิประนอมกันได้มาก

สำหรับผู้ที่วิพากษ์วิจารณ์การดำเนินการของรัฐบาลและของฝ่ายนิติบัญญัติ และมีศรัทธาอย่างลุ่มลึกในระบอบประชาธิปไตย ก็คงจะพึงพอใจกับการที่ประชามติแสดงให้เห็นว่าประเด็นปัญหาจะถูกชูขึ้นมาให้ปรากฏในที่โล่งแจ้ง สาธารณชนได้พิจารณาและตัดสินใจอย่างเปิดเผย เจตนารมณ์ของประชาชนจะได้แสดงออกอย่างถูกต้องแม่นยำ ไม่ต้องเกรงว่าจะต้องกลั่นกรองและบิดเบือนไปจนแปรเปลี่ยนไป ความเบื่อหน่ายเฉื่อยชาหรือแปลกแยกจากระบอบก็จะลดน้อยลง และประชาชนเองก็จะมีสิทธิมีเสียงมากขึ้นในการตัดสินใจทางการเมือง ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้ ฝ่ายที่สนับสนุนการแสดงประชามติ จึงเห็นว่าควรส่งเสริมให้ทำประชามติมากขึ้นและควรขยายประเด็นปัญหาให้กว้างกว่าที่ผ่านมาด้วยซ้ำ

แต่เมื่อพิจารณาจากผลดีและผลเสียของการออกเสียงโดยตรงของประชาชน บัดเลอร์และแรนนี่ ก็สรุปเป็นข้อหลัก ๆ ได้ว่า การทำประชามตินั้น โดยลักษณะวิธีการแล้วทำให้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่าง 2 ฝ่าย มากกว่าจะส่งเสริมให้ประณิประนอมกัน การทำประชามติทำให้เกิดการแบ่งแยกประชาชนเป็นฝ่ายชนะและฝ่ายแพ้ และมักจะบีบให้ต้องพิจารณาตัดสินใจก่อนที่กระบวนการตัดสินใจได้ดำเนินการตามขั้นตอนทั้งหมด แน่แน่นอน ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการแสดงประชามติ ก็ย่อมจะต้องพูดว่า “ยังมีปัญหาอีกมาก” ที่ถือว่าเป็นข้อต่อของการทำประชามติ

กล่าวโดยสรุป ก็คือ **หนึ่ง** ในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งนั้น ย่อมมีบางครั้งบางโอกาส หรือ ภายใต้สภาพการณ์แวดล้อมที่มีการตัดสินใจทางใดทางหนึ่ง ยังดีกว่าไม่ตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างไรเลย หากการชะลอเวลาไปเรื่อย ๆ ก็จะเป็นการทำลายโอกาสที่จะได้ความเห็นชอบร่วมกันในหมู่ประชาชน และจะทำลายอารมณ์ความรู้สึกที่ดี ๆ ของผู้คนที่มีส่วนได้ส่วนเสียอีกด้วย

สอง ในกรณีที่มีการประณิประนอมที่จะเอาใจทุกคนทุกฝ่ายนั้น มีโอกาสสำเร็จได้ยากมากหรือเป็นไปได้เลยที่จะเอาใจคนทั้งหมดและคนทุกฝ่ายได้ ในกรณีเช่นนี้ การแสดงประชามติก็ยังมีผลดีอย่างน้อยประการหนึ่ง คือ ไม่เพียงแต่จะช่วยให้เกิดการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาแล้ว แต่ในยุคลสมัยที่ประชาธิปไตยที่เบ่งบานนี้ การตัดสินใจด้วยประชามติก็ยิ่งถือได้ว่า มีความชอบธรรม และยอมรับได้มากกว่า การตัดสินใจทางอ้อมโดยผ่านทางนักการเมืองที่ผ่านการเลือกตั้งเข้าไปเป็นผู้แทนราษฎร

เงื่อนไขพื้นฐานบางประการเพื่อให้การลงประชามติที่เที่ยงธรรม

เมื่อตัดสินใจแน่วแน่แล้วว่า จะจัดให้มีประชามติ ตามที่เคยจัดระดับทั่วประเทศ ถึง 2 ครั้ง และจัดในระดับรัฐหรือจังหวัดอีกกว่า 60 ครั้ง จึงมีประเด็นว่า จะจัดการอย่างไรเพื่อให้การลงคะแนนเสียงแสดงประชามติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเที่ยงธรรม จากประสบการณ์ของแคนาดามีเงื่อนไขพื้นฐานซึ่งควรพิจารณาอยู่ 6 ประการ คือ

- 1) หน่วยงานที่จัดประชามติ ต้องดำเนินการอย่างเป็นกลาง ไม่เอนเอียงฝักใฝ่ กับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด และเจตนาในการจัดประชามติก็ต้องบริสุทธิ์และจริงจังอีกด้วย
- 2) ประเด็นคำถามที่ประชาชนจะต้องลงคะแนนเป็นมตินั้น จะต้องไม่คลุมเครือ
- 3) การตั้งคำถาม จะต้องไม่คลุมเครือที่เรียบเรียงได้ดี ชัดเจน ไม่สับสน
- 4) จังหวะและโอกาสที่จะจัดจะต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับประเด็นปัญหา
- 5) จะต้องให้ข้อมูลข่าวสารที่ดี ถูกต้อง ไม่บิดเบือน ไม่ปกปิด และเพียงพอต่อการพิจารณาของผู้ลงประชามติ
- 6) งบประมาณที่ใช้สนับสนุนในการรณรงค์ ต้องเท่าเทียมกันทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้าน หรือ ทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย

1) ความเป็นกลางของรัฐบาลที่จัดประชามติ และเจตนาที่บริสุทธิ์

โดยหลักการแล้ว สิทธิของพลเมืองที่จะลงคะแนนเสียงให้แก่กฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดนั้น จะไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง หากคะแนนเสียงนั้นได้รับการคุ้มครองจากหน่วยงานที่ไม่เป็นกลางและรัฐบาลก็ไม่จริงจังในการแสวงหาความคิดเห็นที่แท้จริงของประชาชนต่อประเด็นปัญหา กรณีเช่นนี้ มิได้เกิดขึ้นอย่างแน่นอนที่ประเทศเยอรมันในช่วงศตวรรษที่ 1930 สมัยที่ฮิตเลอร์ จัดให้มีการลงประชามติ โดยมีผลปรากฏว่ามีผู้สนับสนุนถึง 99% ซึ่งเป็นการทำให้เกิด “เมฆหมอกแห่งความคลุมเครือให้แก่ความคิดที่ว่า จะให้ประชาชนลงมติว่าจะสนับสนุนหรือคัดค้านประเด็นปัญหาหนึ่งประเด็นปัญหาใด” ในทำนองเดียวกัน ในระหว่างปี 1956 และ 1957 อียิปต์ก็เคยจัดประชามติถึง 9 ครั้ง ซึ่งไม่เคยได้ผลสนับสนุนรัฐบาลน้อยกว่า 99.8% เลย ถึงแม้ว่าในปี 1978 การแสดงประชามติมีผลปรากฏว่าประชาชนสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลน้อยลง แต่ก็น้อยลงมาเป็น 97.8%

การควบคุมประชามติอย่างเข้มงวดและมีลักษณะผูกขาดความคิดที่เป็นวิธีที่ใช้โดยทั้งระบอบคอมมิวนิสต์และระบอบฟาสซิสต์ รวมทั้งประเทศรัฐใหม่ ๆ อีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งระบอบประชาธิปไตยยังไม่ทันหยั่งรากลึกพอ นั้น เห็นได้ชัดว่าย่อมแตกต่างจากวิธีการและขั้นตอนที่ดำเนินการในประเทศแคนาดา ซึ่งเป็นข้อแตกต่างขั้นพื้นฐาน แต่มีอยู่ประการหนึ่งที่เหมือนกันก็คือ จุดประสงค์ทั่วไปในการจัดให้มีประชามติก็คือ สร้างความชอบธรรมให้แก่สถาบันหนึ่งสถาบันใดเป็นการเฉพาะ หรือ สร้างความชอบธรรมให้แก่การดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดของรัฐบาล

ตัวอย่างล่าสุดที่ดีในแคนาดา ซึ่งให้เห็นถึงความสำคัญของความเป็นกลาง ก็คือ การจัดประชามติในปี 1980 กรณีว่าจะแยกแคว้น คิวเบค ออกจากแคนาดาหรือไม่? พ.ร.บ. ประชามติว่าด้วยแคว้น คิวเบค บังคับให้ต้องจัดตั้ง “คณะกรรมการประชาชาติ” ขึ้น สองคณะ (ฝ่ายละคณะ) เพื่อให้เป็นองค์กรตัวแทนของแต่ละฝ่ายในการรณรงค์โดยแต่ละคณะฯ ได้รับงบประมาณสนับสนุนให้ดำเนินการจากรัฐบาลโดยเท่าเทียมกัน ทั้งนี้กลุ่มหรือองค์กรใดที่ต้องการจะมีส่วนร่วมในการรณรงค์ (เพื่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด) แม้แต่สมาชิกของสภาแห่งชาติคิวเบค ก็ยังต้องไปจดทะเบียนไว้กับคณะกรรมการของฝ่ายตน พ.ร.บ. ดังกล่าว กำหนดข้อจำกัดหรือข้อห้ามบางอย่างในการรณรงค์ของทั้งคณะกรรมการฯ เช่นเดียวกัน

หากกล่าวในเชิงบริหาร - จัดการแล้ว การแสดงประชามติเมื่อปี 1980 ในแคว้นคิวเบค เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และโดยทั่ว ๆ ไปแล้วยอมรับกันว่า บริสุทธิยุติธรรมดี โดยที่รายชื่อของผู้มีสิทธิลงประชามติจัดทำขึ้นอย่างละเอียด ถูกต้อง และแม่นยำ ตลอดจนการลงคะแนนก็เป็นไปด้วยความราบรื่นและยุติธรรม ผลปรากฏว่า มติส่วนใหญ่ให้แคว้นคิวเบคยังอยู่เป็นส่วนหนึ่งของแคนาดา สัดส่วน 60% - 40% และถึงแม้ว่าผลแพ้หรือชนะจะออกมาสูสีกันมากกว่านี้ก็ไม่น่าจะมีการประท้วงหรือร้องเรียนว่าเกิดการทุจริตหรือไม่ยุติธรรมในเชิงเทคนิค เพราะทุกอย่างและทุกขั้นตอนดำเนินการอย่างยุติธรรมและด้วยเจตนาที่โปร่งใส รวมทั้งผู้ที่ไปใช้สิทธิแสดงมติกะทำได้ด้วยจิตใจและสำนึกของประชาธิปไตย ทำให้การแสดงประชามติครั้งนั้นสมควรได้รับการยกย่องเชิดชูว่า เป็นแบบอย่างที่ดี เพราะปัญหาการแยกประเทศของแคว้นคิวเบคนั้น เกี่ยวข้องกับอารมณ์ ความรู้สึกที่เร่าร้อน ละเอียดอ่อนมาก มีการโต้แย้งถกเถียงกันมานานหลายทศวรรษ แต่แล้วในที่สุด ก็เสนอให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ

ข้อโต้แย้งหลัก ๆ ของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการจัดทำประชามตินั้น มีดังต่อไปนี้

1. การแสดงประชามติมักเปิดโอกาสให้คนบางคนใช้สำนวนโวหาร ปลุกเร้าอารมณ์ความรู้สึกของประชาชน อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์แอบแฝงบางกลุ่มแอบอ้างและฉกฉวยโอกาสที่เปิดกว้างเพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายตน สร้างความสับสนทางความคิด จนกระทั่งประชาชนลงคะแนนเสียงโดยไม่อาจจำแนกแยกออกว่า ควรจะสนับสนุนหรือคัดค้านอย่างเหมาะสม และเมื่อเกิดกรณีดังกล่าวขึ้น ก็ไม่อาจจะหาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือ ไม่อาจจะกล่าวโทษฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ว่า ต้องรับผิดชอบต่อผลพวงของการตัดสินใจผ่านกระบวนการแสดงประชามติ (ซึ่งอาจจะเป็นการทำนองเดียวกันกับการหาเสียงเลือกตั้งและประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาหาเสียงทำคะแนน) ซึ่งการทำประชามตินี้ แอดามส์ เคยตั้งสังเกตไว้ว่า “เปิดโอกาสให้รัฐบาลปิดประเด็นปัญหาที่ไม่อยากและต้องแก้ไข ให้พ้นตัว โดยไม่ต้องเป็นฝ่ายตัดสินใจเอง” แต่พอได้ผลจากการลงประชามติแล้ว (รัฐบาลเองทั้ง ๆ ที่ต้องรับผิดชอบต่อผลของประชามติ ในกรณีที่ต้องการให้ประชาชนแสดงมติเอง) รัฐบาลก็สะดวกใจที่จะถือว่าผลประชามติเป็นเพียงความเห็นของประชาชนเท่านั้น

รัฐบาลไม่มีพันธะกิจใด ๆ หรือมีข้อผูกพันทางกฎหมายใด ๆ ที่จะต้องดำเนินการผลักดันร่างกฎหมายให้ผ่านรัฐสภา จนเป็นกฎหมายใช้บังคับในที่สุด”

2. ประเด็นปัญหาที่น่าเสนอเพื่อทำประชามติต้องเลือกอย่างพิเคราะห์รอบด้าน ในกรณีที่รัฐบาลเลือกที่จะจัดให้มีการแสดงประชามติต่อประเด็นปัญหาที่ตัดสินใจยากมาก เพราะเป็นเรื่องของศีลธรรมจรรยา เช่น จะให้มีบทลงโทษตามกฎหมายต่อผู้กระทำผิดร้ายแรง จนถึงขั้นประหารชีวิตหรือไม่? และถ้าหากว่า จัดให้ลงประชามติในประเด็นนี้ได้ จะปฏิเสธได้อย่างไรหากมีผู้เสนอให้ลงประชามติในประเด็นสิทธิเสรีภาพในการทำแท้ง? ซึ่งมีประชาชนส่วนหนึ่งถือว่าการฆ่ามนุษย์เช่นเดียวกัน และเป็นประเด็นที่สำคัญมากต่อผู้ที่มีความเชื่อและศรัทธาในเชิงศาสนา ปัญหาก็คือ เมื่อจัดให้ลงมติในประเด็นหนึ่งได้ ประเด็นอื่น ๆ ที่สำคัญในทำนองเดียวกันก็จะต้องจัดด้วย แล้วจะขีดเส้นสิ้นสุดกันอย่างไร?

ด้วยเหตุนี้ การจัดให้ลงประชามติ จึงไม่ควรจัดอย่างพร่ำเพรื่อ และเป็นข้ออ้างที่ถูกหยิบยกขึ้นมา ตามที่บัตเลอร์และแรนนี่ ตั้งข้อสังเกตว่า “คนมักจะมองว่าเป็นการใช้ประชามติแทนเวทีสำหรับแก้ปัญหาแบบทางการ เช่น สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และสถาบันตัวแทนอื่น ๆ แต่เพียงด้านเดียวมากเกินไป จนไม่เห็นความสำคัญของการที่ประชาชนได้ใช้สิทธิและโอกาสในการแสดงความคิดเห็นและได้มีส่วนร่วมโดยตรงตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยโดยตรง”

3. การทำประชามติอาจถูกมองว่าเป็นการคุกคามระบบการเมือง และมุ่งที่จะควบคุมนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารบ้านเมือง นอกจากนี้ยังมองด้วยว่า ไม่มีหลักประกันล่วงหน้าว่า ผลของประชามติจะต้องออกมาชัดเจนทางใดทางหนึ่งตามคาดหวัง ในประเทศนอร์เวย์ เมื่อปี 1972 เคยจัดให้ลงประชามติในประเด็นว่า จะเข้าร่วมในประชาคมยุโรปหรือไม่? ผลที่ออกมาปรากฏว่า ประชามติขัดแย้งกับความเห็นชอบร่วมกันของนักการเมือง นอกจากนี้ด้วยผลของประชามติเดียวกันนี้ ยังสร้างความร้าวฉานอย่างเห็นได้ชัดระหว่างพรรคเสรีนิยมกับ พรรคแรงงาน จนถึงขั้นที่พรรคแรงงานที่เป็นรัฐบาลต้องลาออก และอาจจะกล่าวได้ด้วยว่า มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงชั่วคราวมิตรทางการเมืองในระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ของประเทศนอร์เวย์อย่างค่อนข้างจะถาวร

ในประเทศแคนาดา เคยมีประชามติที่ต้องจัดแล้วจัดอีกในประเด็นปัญหาเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องกันถึง 2 หรือ 3 ครั้งก็เคยมี ทั้งนี้เนื่องจากว่าเป็นประเด็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนและซับซ้อนมาก จนยากต่อการตัดสินใจอย่างเฉียบขาด รวดเร็ว และเมื่อมีการลงมติซ้ำแล้วซ้ำอีก ประชาชนก็เกิดความอ่อนล้าในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นจุดอ่อนให้ถูกโจมตีว่า การแสดงประชามตินั้นต้องล้มเหลว เพราะเป็นวิธีการที่ไม่ดี ไม่เหมาะสม แทนที่จะมองว่า อาจจะเป็นเพราะประเด็นปัญหาที่ชี้ให้ลงประชามตินั้น คณะนั้นประชามติออกมาไม่

เด็ดขาด เป็นภาพสะท้อนของสังคมที่ยังมีความคิดเห็นที่กล้ากึ่งกันอยู่ หรือ ไม่แน่ใจ หรือ ประเด็นปัญหาอาจจะยังไม่สุกงอมก็เป็นได้

อีกสาเหตุหนึ่งก็คือ การเรียบเรียงถ้อยคำที่เป็นคำถามให้ประชาชนคิดและไตร่ตรองก่อนลงประชามติ นั้น อาจจะไม่เหมาะสม หรือ ไม่ชัดเจนเหมาะสมเพื่อให้ประชาชนเลือกอย่างเด็ดขาดว่า จะสนับสนุนหรือคัดค้านได้อย่างชัดเจน เพราะการลงคะแนนเสียงเช่นนี้ ต้องเห็นประเด็นปัญหาที่ชัดเจนว่า ชาวจัดหรือคำจัด และหากมีสีเทา ๆ มาปนด้วย ทำให้ประชาชนตัดสินใจลำบากว่า เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย สนับสนุน หรือคัดค้าน ฯลฯ

ซึ่งผลทำนองเดียวกันก็เกิดขึ้นได้บ่อย ๆ เช่นผลของการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งผลก็ไม่ได้พรรคใดพรรคหนึ่ง เป็นเสียงข้างมากโดยเด็ดขาด ในบางครั้งเราจึงได้รัฐบาลที่เป็นเสียงข้างน้อยในสภาฯ เพราะพรรคการเมือง เวลาหาเสียงบางครั้งก็ไม่อาจแถลงได้ชัดเจนว่า ต่อปัญหานี้ปัญหานั้น พรรคนี้จะมีนโยบายอย่างไร และอะไรคือสิ่งที่พรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด จะยึดมั่นว่าเป็น “อุดมคติที่ได้รับ มอบหมายจากประชาชน” อย่างชัดเจน

แต่เมื่อการเลือกตั้งได้ผลออกมาไม่เด็ดขาดอยู่บ่อยครั้ง เหตุใดจึงไม่มีเสียงเรียกร้องให้เลือกใช้วิธีการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน?

3. ประชาชนคนธรรมดาจะสามารถตัดสินใจในประเด็นปัญหาที่สำคัญมาก ๆ ได้อย่างฉลาดรอบคอบหรือ? ดูเหมือนว่าความคิดเช่นนี้น่าจะมาจากสัญชาตญาณของผู้ที่ต่อต้านระบบประชาธิปไตย และเป็นความคิดที่สรุปจากพื้นฐานความเชื่อที่ว่า “ผู้แทนราษฎรนั้นย่อมมีคุณสมบัติดีกว่าประชาชน (ผู้ที่เลือกเขา) ที่จะตัดสินใจในประเด็นปัญหาที่สำคัญ ๆ แต่ไม่จำเป็นว่าเป็น เพราะ ส.ส. มีสติปัญหามากกว่า หรือ มีสำนึกต่อประโยชน์ส่วนรวมมากกว่า เพราะผู้แทนราษฎรนั้นมีหน้าที่อย่างเต็มเวลาอยู่แล้วในการแก้ไขปัญหาบ้านเมืองเพื่อสาธารณชนคนส่วนใหญ่”

ในขณะที่ฝ่ายสนับสนุนให้ใช้วิธีประชามติมักจะกล่าวว่า “การทำประชามติช่วยให้เจตนาารมณ์ของประชาชนได้แสดงออกอย่างถูกต้องแม่นยำ” ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยก็ได้แย้งได้ว่า การทำประชามตินั้น โดยตัวของมันเองก็เพื่อแบ่งประเด็นปัญหาที่ซับซ้อนออกมาให้เลือกง่าย ๆ เหลือเพียงว่า จะสนับสนุน หรือจะคัดค้าน หรือ เห็นด้วย หรือ ไม่เห็นด้วย ด้วยเหตุนี้ เป้าหมายสูงสุดของกระบวนการตัดสินใจในสังคมประชาธิปไตยที่แท้จริง จึงอาจจะเป็นไม่ใช่ว่า บัตเลอร์ และ แรนนีย์ เรียกว่า “เป็นการลงคะแนนเสียงที่บ่งชี้ว่ามีประชาชนจำนวนเท่าไรที่สนับสนุนการตัดสินใจทางหนึ่งทางใดที่ประเด็น ประเด็นนั้นไม่ได้แล้ว” แทนที่จะเป็น “ความเห็นชอบร่วมกัน อันเป็นข้อตกลงร่วมกันว่า มีแนวทางหนึ่งทางใดที่เป็นวิธีที่ดีที่สุดต่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวม และจะบรรลุข้อยุติเชิงอุดมคตินี้ได้ ก็ต่อเมื่อมีประชาชนได้หรือกัน แลกเปลี่ยนทัศนคติกัน รู้ว่าจะต้องเคารพจุดยืนความคิดซึ่งกันและกัน ประชาชนที่แสวงหาสัจจะธรรมหรือสิ่งที่ดีที่สุด มิใช่มุ่งที่จะเอาชนะอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งก็เป็นเพื่อนบ้านร่วม

สังคมเดียวกัน”

จากการศึกษาและประสบการณ์จากประชาชาติที่จัดขึ้นใน แอสแคทเซวาน อิลิเชเบท แซมเบอร์ส ได้ข้อสรุปว่า การใช้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินในประชาชาติ “ช่วยให้รัฐบาลชะลอเวลาและหลีกเลี่ยงความแตกแยกภายในพรรค หรือ หลีกเลี่ยงการสูญเสียเสียงสนับสนุนจากผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง แต่ไม่อาจจะช่วยให้รัฐบาลหลุดพ้นจากสถานการณ์ที่ถูกบีบอย่างหนักจากทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายต่อต้าน (ในประเด็นปัญหาที่ต้องตัดสินใจทางใดทางหนึ่ง)”

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจะใช้วิธีการเช่นใดในการขอให้ประชาชนลงประชามติ ถือว่าเป็นศาสตร์ชั้นสูงทางการเมืองทีเดียว การลงประชามติบางกรณีก็กลายเป็นเครื่องมือในการเอาชนะฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง หรือเป็นยุทธวิธีชะลอการพิจารณาข้อเสนอของฝ่ายตรงข้าม หรือเพื่อหาเสียงสนับสนุนการเมืองระดับท้องถิ่นก็เคยมีที่นักการเมืองเห็นว่าเขาไม่อาจจะได้เสียงสนับสนุนเพียงพอในสภาท้องถิ่นที่จะคว่ำข้อเสนอของฝ่ายตรงข้าม หรือ จะผลักดันข้อเสนอของตนเอง เคนเนธ แกรนท์ เคยชี้ให้เห็นว่า “นักการเมืองดังกล่าวก็อาจจะเสนอว่าน่าจะขอความเห็นชอบจากประชาชน...ซึ่งวิธีการเช่นนี้ทำให้ฝ่ายตรงข้ามปฏิเสธได้ลำบากมาก ในสภาฯ ที่ทุกคนล้วนแต่มาจากการเลือกตั้ง” ในกรณีนี้นักการเมืองผู้เสนอประชาชาติก็หวังว่าประชาชนจะสนับสนุนข้อเสนอหรือโครงการของเขา ซึ่งเขาไม่มีเสียงสนับสนุนมากพอในสภาท้องถิ่น และถ้าหากจุดประสงค์ของเขา (ในการเสนอให้ทำประชามติ) เพื่อจะคว่ำข้อเสนอหรือโครงการของฝ่ายตรงข้าม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการที่ต้องใช้เงินงบประมาณ เขาก็อาจจะคว่ำได้สำเร็จ โดยวิธีการแทรกประเด็นปัญหางบประมาณอื่น ๆ เข้าไปช่วยในการทำประชามติครั้งเดียวกัน ทำให้ผู้ลงประชามติเกิดความสับสนและเมื่อเห็นตัวเลขงบประมาณทั้งหมดแล้ว ก็ต้องหวังเกรงว่าจะสิ้นเปลืองงบประมาณมากเกินไป ผลก็คือผู้ลงประชามติก็จะเทคะแนนเสียงให้เขาคว่ำโครงการของฝ่ายตรงข้ามได้”

อิทธิพลของสื่อมวลชน สำหรับฝ่ายสนับสนุนนั้นจะมองว่า การทำประชามติในยุคนี้ เป็นการเชื่อมโยงโดยตรงระหว่างประชาชนและรัฐบาล หากจะเปรียบเทียบก็เหมือนการประชุมชนเปิดเวทีความคิดของประชาชน เพื่อแลกเปลี่ยนทัศนะความเห็นและออกเสียงว่าจะสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายบางอย่างของรัฐบาล โดยรวมตัวกันอภิปรายถกเถียงกันที่ศาลาประชาคมในสมัยก่อน แต่นักวิจารณ์การเมืองบางคนก็เคยชี้ให้เห็นว่า ในเมื่อยุคนี้ผู้ลงประชามติไม่อาจจะรวมตัวกันตามศาลาประชาคม ได้อภิปรายกัน ได้เห็นหน้าค่าตากันทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านเช่นที่เคยกระทำในยุคก่อน การแสดงความคิดเห็น ได้แย้งหรือสนับสนุนทางใดทางหนึ่ง จึงต้องผ่านทางสื่อมวลชน

กระบวนการตัดสินใจในสถานการณ์บัญญัติกับประชาชาติ ในเชิงเปรียบเทียบกัน บัตเลอร์ และแจนนี่ ได้สรุปไว้ดังนี้

แม้ว่าสภาผู้แทนฯ จะยังขาดความสมบูรณ์แบบมาก แต่สถานการณ์บัญญัติก็ยังมีข้อได้เปรียบเหนือประชาชาติ อยู่หลายข้อ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีโอกาสได้พบปะประชุมและอภิปรายประเด็นปัญหาที่กันอยู่เป็นประจำ นักการเมืองจึงไม่จำเป็นต้องรีบด่วนตัดสินใจ หรือรีบลงคะแนนเสียงทางใดทางหนึ่งโดยทันที พวกเขาจะมีเวลาอภิปราย อ้างอิง ศึกษา แปรญัตติหรือพิจารณาแก้ไข และมีการประณิประนอม จะมีก็เพียงบางครั้งบางคราวเท่านั้นที่การตัดสินใจได้มติเป็นเอกฉันท์ แต่ลักษณะการหารือหรืออภิปรายโต้แย้ง ดำเนินไปภายในกลุ่มคนเล็ก ๆ แทนที่จะเป็นการอภิปรายโต้แย้ง ถกเถียงกันในหมู่สาธารณชนคนจำนวนมาก แม้แต่ในสถานการณ์บัญญัติระดับชาติเอง ก็จะมีมติตัดสินใจในประเด็นปัญหาที่ต่อเมื่อไม่มีเวลาอีกแล้ว แต่ในการทำประชามตินั้น คะแนนเสียงที่นับว่าสนับสนุนหรือคัดค้านกลับเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในกระบวนการตัดสินใจ

ข้อโต้แย้งอื่น ๆ นั้นจะปรากฏอยู่ในเอกสารตำราที่เกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบตรง ซึ่งสอดคล้องกับความ เป็นจริงมากกว่าในประเทศที่กฎหมายรองรับให้ประชาชนมีสิทธิ์ที่จะ “ริเริ่ม” ให้มีการทำประชามติได้โดย กลุ่มหรือคณะบุคคลในประเด็นปัญหาเฉพาะ แต่ในกรณีของประเทศแคนาดานั้นประชาชนมีสิทธิ์ที่จะ “ริเริ่ม” หรือ เสนอให้ทำประชามติได้ก็แต่ในระดับเทศบาลเมือง หรือระดับจังหวัดหรือรัฐ (มีน้อยกรณี มากในระดับจังหวัด) โดยกฎหมายเปิดโอกาสให้กลุ่มเศรษฐกิจบางกลุ่มเท่านั้น (เช่น ช่างนาข้าวไร่) แต่ ก็ทำประชามติได้ก็แต่เฉพาะกรณี และโดยกฎหมายรองรับเป็นการเฉพาะเท่านั้น มิใช่ว่าจะริเริ่มทำ ประชามติได้ทุกเรื่องทุกกรณีไปโดยใครก็ได้

หัวข้อหรือประเด็นปัญหาที่ทำประชามติในแคนาดานั้น มักจะเป็นกรณีที่ต้องถกเถียงกันมาก เช่น การห้ามขายสุรา การเกณฑ์ทหาร การใช้สารเคมี (ฟลูโอไรด์) ในระบบจ่ายน้ำ และปัญหาที่ว่า จะแยก รัฐหรือจังหวัดหนึ่งออกจากสหพันธรัฐหรือไม่? ซึ่งประเด็นปัญหาเหล่านี้มีความซับซ้อนมาก และยากที่จะเรียบเรียงเป็นคำถามเดียวให้ได้ใจความดีเพียงพอสำหรับประชาชนลงมติ ซึ่งบางครั้งตัวคำถามเองก็สื่อ ความหมายได้เพียงส่วนเดียว ไม่อาจจะสื่อความได้ครบถ้วน ความโกรธเคืองและความอึดอัดใจของผู้ลง ประชามติในบางครั้งก็มีผลทำให้รู้สึกว่าการลงประชามติเพียงว่าจะสนับสนุนหรือคัดค้านนั้น มันไม่ เพียงพอที่จะให้แสดงความคิดเห็นได้ไม่ครอบคลุมทั้งหมด

แต่ลักษณะนี้ก็อยู่ในทำนองเดียวกันกับการลงมติในระดับรัฐสภาฯ ในคณะรัฐมนตรี หรือในความคิดของ นายกรัฐมนตรี เมื่อประชุมหารือกันมาแล้วทั้งวัน ก็ต้องถึงเวลาที่จะต้องตัดสินใจลงมติอย่างใดอย่างหนึ่ง ว่า จะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่? จะแขวนเรื่องนี้ไว้ก่อนหรือไม่? รัฐบาลนี้จะทำสัญญาการค้า หรือไม่? ประเทศเราจะทำสงครามหรือไม่? จะเปลี่ยนระบบภาษีหรือไม่? ความซับซ้อนของปัญหาและมติ ที่จะต้องมีทำให้กลายเป็นข้อแก้ตัวสำเร็จเพื่อจะแขวนปัญหาไว้ก่อน หรือชะลอการตัดสินใจที่ยากลำบาก มาก ๆ แต่กระนั้นก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นผู้นำของประเทศ หรือ

ในเชิงดำเนินการนั้น เริ่มต้นจากการเตรียมการในเรื่องของรายชื่อผู้มีสิทธิลงประชามติ การเรียบเรียงถ้อยคำในคำถามที่ประชาชนต้องอ่านให้เข้าใจก่อนลงคะแนนเสียง จนกระทั่งถึงการควบคุมค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการประชามติทั้งสองคณะ ความเป็นกลางในการดำเนินการ ขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้ ยิ่งบริสุทธิ์ยุติธรรมและเป็นกลางมากเท่าไร ผลของประชามติหรือ อาณัติจากประชาชน ก็ยิ่งจะชัดเจนเท่านั้น

แต่ในกรณีที่ประชาชนไม่สามารถริเริ่มหรือผลักดันให้จัดประชามติได้ หรือว่า ไม่มีตัวบทกฎหมายที่ระบุว่าจะต้องจัดประชามติ แต่ต้องขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาลว่าจะจัดหรือไม่นั้น แรงจูงใจหรือเจตนาของรัฐบาลจะเป็นสิ่งที่ทำให้ความเป็นกลางนั้นเกิดขึ้นได้ยากมาก เพราะรัฐบาลจะรณรงค์ระดมให้ประชาชนไปลงมติ ซึ่งมองได้ว่า รัฐบาลเพียงแต่ต้องการใช้ประชามติเป็นตราประทับรับรองการตัดสินใจของรัฐบาลเอง เพราะรัฐบาลตระหนักดีว่า เหตุผลและกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลในขณะนั้น ไม่เพียงพอที่จะเป็นที่ยอมรับได้ของประชาชนส่วนใหญ่ในตนเอง ทำให้รัฐบาลของหลายประเทศ ซึ่งไม่มีทางออกให้ประชาชนได้ริเริ่มและผลักดันให้ทำประชามติ ต้องจัดประชามติเอง แต่ก็ไม่กล้าจัดทำบ่อย ๆ และจะจัดทำก็เฉพาะในกรณีและภายในเงื่อนไขพิเศษเท่านั้น

ในบางกรณี การลงประชามติในแคนาดาก็ขาดแรงจูงใจที่บริสุทธิ์ แต่จัดขึ้นเพื่อจะช่วยให้รัฐบาลมีทางออกจากมุมอับหรือทางตันทางการเมืองมากกว่า หรือไม่ ก็ช่วยให้รัฐบาลหลุดจากพันธะกิจที่สัญญาไว้อย่างฉาบฉวยในระหว่างที่หาเสียงเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้เอง จึงสรุปได้ว่าความไม่จริงใจของรัฐบาลต่อการแสดงประชามติ จึงเป็นบริบทที่เลวร้ายมากสำหรับการจัดทำประชามติ

2. ประเด็นคำถามต้องสมเหตุสมผล

ปัญหาเรื่องสัญชาติและอธิปไตยเหนือดินแดนเป็นประเด็นปัญหาที่อ่อนไหวทางความรู้สึกและจิตสำนึกทางการเมืองมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประวัติศาสตร์ของยุโรป การแสดงประชามติถูกจัดขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ในสมัยปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศส เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับ การผนวกดินแดนต่าง ๆ ที่ยึดครองมาในสมัยสาธารณรัฐ และต่อมาจักรพรรดิโนโปเลียนที่ 1 ก็ใช้ประชามติอีกเป็นจุดประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน

การทำประชามติที่จัดทำขึ้นหลังจากนั้นในประเทศต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่าการทำประชามตินั้นไม่อาจจะพิจารณาแยกจากกรอบหรือนัยทางการเมืองที่กว้างขวาง มีอยู่กรณีหนึ่งที่ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันเป็นคู่ขัดแย้งกัน ก็เป็นฉากให้แก่กับจัดประชามติเมื่อเดือนมกราคม ปี 1935 ในกรณีนี้เป็นปัญหาของประชาชนที่อยู่ในภูมิภาคซาร์ กึ่งกลางระหว่างฝรั่งเศสกับเยอรมัน ซึ่งเป็นเขตที่อยู่ในการปกครองดูแลของสหประชาชาติตั้งแต่ปี 1920 ชาวซาร์ก็ได้แสดงประชามติว่าจะกลับไปอยู่เป็นส่วนหนึ่งของดินแดนเยอรมัน แต่ในปี 1947 ก็มีประชามติอีกครั้งหนึ่ง ผลปรากฏว่าชาวซาร์ส่วนใหญ่ต้องการให้กลับไปอยู่เป็นส่วนหนึ่งของดินแดนฝรั่งเศส จนกระทั่งในที่สุด เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม ปี 1955

การประชุมครั้งที่ 3 ผลัดกลับประชามติเดิม จนกระทั่งจบลงด้วยการทำสนธิสัญญาระหว่าง ฝรั่งเศส และเยอรมันในปี 1956 ให้ซาร์กลับไปอยู่ร่วมกับดินแดนของเยอรมัน

ในประเทศแคนาดาเอง ประเด็นปัญหาทำนองนี้ก็เกิดขึ้นแต่รัฐบาลก็ดำเนินการเองโดยตรง แต่มีบางครั้งที่ใช้ประชามติเพื่อให้ประชาชนลงคะแนนเสียงโดยตรง ตัวอย่างหนึ่ง ก็คือ เขตที่เรียกว่า Newfoundland มีประชามติเมื่อปี 1948 ว่าเป็นส่วนหนึ่งของประเทศแคนาดาหรือสหพันธรัฐ และในปี 1980 ก็มีประชามติในกรณีของควีนคิวิเบคว่าให้รวมอยู่กับแคนาดาต่อไป ซึ่งเป็นตัวอย่างของการที่ประชาชนสามารถริเริ่มผลักดันและเรียกร้องให้จัดทำประชามติได้เองต่อกรณีของบูรณภาพหรืออธิปไตยเหนือดินแดนที่เป็นถิ่นที่อยู่ ในปี 1982 ก็มีประเด็นปัญหาว่า เขตตะวันตกเฉียงเหนือ ของแคนาดาควร จะแบ่งออกเป็นสองดินแดนหรือไม่ ก็เสนอให้ทำประชามติ

การทำประชามติในระดับรัฐหรือจังหวัดของแคนาดานั้น ครอบคลุมหัวข้อสำคัญ ๆ จำนวนหนึ่ง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความหลากหลายของปัญหาที่เข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น สิทธิของการเป็นเจ้าของโรงงานไฟฟ้า สิทธิเสมอภาพของสตรี การประกันสุขภาพของประชาชน การแบ่งเวลามาตรฐานหรือเวลาที่ท้องถิ่นตามลักษณะภูมิศาสตร์ การห้ามซื้อขายสุราหรือการควบคุม การค้าัญพืช การแยกตัวเป็นประเทศอิสระจากแคนาดา และโครงการก่อสร้างขนาดยักษ์ ฯลฯ

ด้วยเหตุนี้ การที่ประชาชนมีสิทธิตามกฎหมายที่จะแสดงประชามติ และฝ่ายรัฐเองก็มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการตามอาณัติจากประชาชน ถึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อการพิจารณาตัดสินใจว่า การตั้งคำถามเพื่อให้ประชาชนลงมติ จึงต้องสมเหตุสมผล

3) การตั้งคำถามและการเรียบเรียงถ้อยคำให้ชัดเจน ไม่สร้างความสับสนต่อประชาชนผู้ลงมติ

เงื่อนไขนี้ เป็นเรื่องที่ทางฝ่ายตุลาการ และสามัญสำนึกจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่า คำถามลักษณะใด จึงจะเหมาะสมสำหรับการทำประชามติ มีความชัดเจนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ หากจะคาดหวังให้ผู้ลงประชามติสามารถลงมติได้อย่างเข้าใจถ่องแท้ถึงเนื้อหาสาระและผลที่จะตามมาจากการลงประชามติในแต่ละครั้ง อีกทั้งเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติเอง จะได้เข้าใจว่าเจตนารมณ์ของประชาชน หรืออาณัติที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนนั้น คืออะไร หมายความว่าอย่างไร จะต้องเข้าใจอย่างถ่องแท้อีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ “คำถามที่ใช้ลงคะแนนเป็นมติ จะต้องได้ความชัดเจน เข้าใจได้ง่าย และตรงประเด็นมากที่สุด” ตามที่ผู้พิพากษาท่านหนึ่งในจังหวัด อัลเบอร์ตา เคยกล่าวไว้ ตั้งแต่เมื่อตอนต้นของศตวรรษนี้ “และไม่ควรจะอ้างอิงไปถึงประเด็นอื่น ๆ ที่อาจจะมิอิทธิพลต่อผู้ลงประชามติ หรือแฝงนัยบางอย่างที่ไม่มีความชัดเจนแน่นอน หรือ คลุมเครือ หรือความเป็นไปได้ อื่น ๆ ที่อาจจะทำให้ผู้ลงประชามติเกิดความสับสน”

บทเรียนจากประสบการณ์ สอนให้รู้ว่า ควรจะต้องเลือกใช้ถ้อยคำอย่างไรเพื่อลงคะแนนเป็นประชามติ การตั้งคำถามที่เรียบ ๆ ง่าย ๆ ก็จะได้คำตอบที่เข้าใจง่าย แต่ถ้าหากว่าคำถามนั้น

คลุมเครือ ยากต่อการตัดสินใจ ใครจะรู้ว่า ประชาชนจะอย่างไรกับบัตรคำถามนั้น เราไม่ควรจะทำลายกระบวนการแสดงประชามติด้วยข้อสรุปที่ว่า ประชาชนนั้นโง่เขลาเบาปัญญาเกินกว่าจะเข้าใจและตัดสินใจในประเด็นปัญหาที่สำคัญ ๆ ผู้ที่เรียบเรียงถ้อยคำหรือผู้ที่ร่างคำถามหากมีความคิดเช่นนี้ ก็เท่ากับว่ามีทัศนคติที่ถูกสติปัญญาของประชาชนและทำลายกระบวนการทำประชามติเสียเอง ด้วยการตั้งคำถามที่ยากต่อการเข้าใจ

ที่จริงแล้ว หากพิจารณาถึงเงื่อนไขต่าง ๆ แล้ว การเรียบเรียงถ้อยคำเป็นคำถามที่ตรงประเด็นเพื่อให้ลงมติ มีความสำคัญอย่างยิ่งพอ ๆ กับจังหวะและโอกาสที่จัดทำประชามติ ซึ่งหากจะดำเนินการได้ดีจริง ๆ จะต้องใช้ความสามารถสูงมาก ถือว่าเป็นศาสตร์ระดับสูงของการเมืองการปกครองทีเดียว

แต่งงานวิจัยก็ชี้ให้เห็นว่า ในการทำประชามตินั้น คนที่ไปลงประชามติมักจะรู้ล่วงหน้าหรือตัดสินใจไว้ก่อนที่จะเดินไปหย่อนบัตรประชามติว่า “จะเห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” โดยอาศัยข้อมูลและข้อพิจารณาต่าง ๆ ที่ได้รับฟังและรับรู้จากการอภิปรายหรือถกเถียงโต้แย้งก่อนจะถึงวันลงประชามติ แทนที่จะตัดสินใจเพราะถ้อยคำที่เรียบเรียงเป็นคำถามในบัตรลงประชามติ ผลงานวิจัยจึงชี้แนะว่าคำถามควรจะตรงประเด็นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และไม่จำเป็นด้วยที่จะต้องยื่นย่อประเด็นปัญหาทุกด้านไว้ในสำนวนหรือถ้อยคำ

ตัวอย่างของสำนวนที่ใช้กันอย่างเรียบง่าย คือ ใช้ในการแสดงประชามติเมื่อปี 1975 เมื่อชาวอังกฤษลงประชามติว่าจะเข้าร่วมกับสหภาพยุโรปหรือไม่? ในเอกสารแผ่นเดียวประกอบบัตรแสดงประชามติ มีเพียงประโยคเดียวที่เรียบ ๆ ง่าย ๆ ว่า “รัฐบาลได้ประกาศผลของการเจรจาฉบับใหม่ไปแล้วเกี่ยวกับเงื่อนไขของฝ่ายสหราชอาณาจักร ในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของประชาคมยุโรป ท่านคิดว่าสหราชอาณาจักร ควรจะอยู่ในตลาดร่วมยุโรปหรือไม่?” “ควร” หรือ “ไม่ควร”

4) จังหวะและโอกาสที่จะจัดให้ลงคะแนนแสดงประชามติ

ดูเหมือนว่า การจัดทำประชามติต้องพิจารณาถึงจังหวัดและโอกาสที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเด็นปัญหานั้นมีผลสืบเนื่องที่สำคัญ และจะนำไปสู่การนิติบัญญัติโดยประชาชนอย่างแท้จริงด้วย

ในกรณีที่ทำประชามตินั้น ริเริ่มผลักดันและเรียกร้องโดยประชาชน โดยจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อของประชาชนที่เรียกร้องต้องการ ฝ่ายรัฐบาลก็ยอมไม่มีทางเลือก ต้องดำเนินการตามคำร้องตามระยะเวลาหรือกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ การสุ่มตัวอย่างความเห็นของสาธารณชนซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาล ก็คงมีคุณค่าในเชิงวิชาการมากกว่าเชิงปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ถ้าหากว่าการทำประชามติเป็นประชามติที่รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการตามที่ฝ่ายรัฐบาลเองเลือกที่จะกำหนดวันเวลาเอง

การสูมตัวอย่างล่วงหน้าก่อนการลงประชามติจริง เพื่อตรวจจับกระแส หรือ อุณหภูมิทางการเมืองก็น่าจะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผลของประชามติ

แต่หากจะจัดทำประชามติพร้อมกันหรือควบคู่ไปกับการเลือกตั้งทั่วไป ก็จะเป็นคำถามที่
 ต้องการคำตอบให้ดี โดยทั้งทฤษฎีประชาธิปไตย และนักยุทธศาสตร์การเมือง

ทั้งนี้ การจัดประชามติและเลือกตั้งทั่วไปพร้อมกัน ก็ช่วยเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิออกเสียง
 เลือกตั้งได้แสดงมติต่อประเด็นปัญหาเฉพาะได้ด้วย ซึ่งในการเลือกผู้แทนราษฎรนั้น จะต้องใช้กรอบ
 อ้างอิงที่กว้างกว่า เช่น ต้องพิจารณาว่า ผลงานที่ผ่านมาของรัฐบาลชุดนี้เป็นอย่างไร

อีกประการหนึ่ง ก็เป็นการประหยัดงบประมาณในการจัดอีกด้วย หากสามารถดำเนินได้
 อย่างมีประสิทธิภาพทั้งสองประการ ที่จริงแล้ว ในแคนาดา การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นก็บังคับด้วยกฎหมายว่า
 หากจะจัดให้มีการทำประชามติในระดับนี้ จะต้องดำเนินการควบคู่หรือพร้อมกับการเลือกตั้งทั่วไปของ
 ท้องถิ่น แต่ถ้าหากสามารถจัดแยกจากกันได้ ก็จะหลีกเลี่ยงความสับสนให้แก่ผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนด้วย

5) การให้ข้อมูลข่าวสารที่ดี ถูกต้อง ไม่บิดเบือน ไม่ปกปิด และเพียงพอต่อการพิจารณาให้แก่ ผู้ลงประชามติ

ในร่างกฎหมายเรื่องประชามติยุคแรก ๆ ในภาคตะวันตกของแคนาดา เคยระบุไว้ว่าการจัด
 ทำประชามติ จะต้องดำเนินการให้มี “แผ่นพับประชาสัมพันธ์” ไว้แจกจ่ายแก่ผู้ลงประชามติ ซึ่งใน
 แผ่นพับหรือใบปลิวนี้จะมีเนื้อหาบ่งบอกอย่างชัดเจนว่า มีประเด็นอะไรที่จะต้องลงคะแนน
 นอกจากนี้ ยังมีข้อโต้แย้งของทั้งสองฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านที่ถกเถียงกันด้วย
 คณะกรรมการฯ ทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างของบัตรที่จะใช้ลงคะแนนอีกด้วย

น่าสังเกตด้วยว่า แผ่นพับประชาสัมพันธ์นี้ ถูกส่งทางไปรษณีย์ล่วงหน้าถึง 60 วัน เพื่อ
 ให้ประชาชนจะได้มีเวลาศึกษาประเด็นได้ดีเพียงพอ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องประชามติในประเทศ
 แคนาดา มีอยู่เฉพาะในแคว้นควิเบคเท่านั้นที่กฎหมายระบุไว้ว่าจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนเช่นนี้ คือ
พ.ร.บ. ประชามติแห่งแคว้นควิเบค ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่ดีมาก ซึ่งระบุไว้ในหมวดที่ 26 ว่า
 ข้อมูลที่จัดพิมพ์เป็นเล่ม จะต้องส่งไปถึงผู้มีสิทธิ์ลงมติ อย่างน้อย 10 วัน ก่อนจะถึงวันแสดงประชามติ”

การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีสิทธิ์ลงมตินี้ มีความสำคัญยิ่งต่อการทำประชามติ เพื่อให้ได้ผล
 ประชามติที่แสดงออกอย่างผู้รู้และเข้าใจประเด็น และที่สำคัญพอ ๆ กันก็คือ ต้องให้ข้อมูลข่าวสารแก่
 ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าอีกด้วย และประชาชนเองก็ต้องใส่ใจใฝ่รู้ มีความรู้สึกที่อยากจะอ่าน หรือ รับรู้
 ข้อมูลข่าวสารด้วย จึงจะครบองค์ประกอบ

6) งบประมาณสนับสนุนการจัดทำประชาคมติ

เป็นที่ทราบกันรู้โดยทั่วไปว่า งบประมาณสนับสนุนนั้นเป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อความสำเร็จของประชาคมติ แต่วิธีการหรือขั้นตอนในการให้การสนับสนุนทางการเงิน มักจะถูกมองข้ามไปในตัวบทกฎหมายของแคนาดา และที่มีอยู่ก็จะมีแค่เพียงสิ่งที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าต้องมีงบประมาณ เช่น เงินเดือนเจ้าหน้าที่ งบประมาณรายชื่อผู้มีสิทธิลงประชามติ และอื่น ๆ โดยจะเบิกจ่ายจากภาษีที่จัดเก็บได้

นอกจากนี้ ยังไม่ได้กำหนดข้อจำกัดในการใช้งบประมาณของทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้าน ยกเว้นเฉพาะกฎหมายของแคว้นควิเบคที่ระบุไว้ ในทำนองเดียวกับ พ.ร.บ. เลือกตั้งของแคว้นนี้ กฎหมายว่าด้วยการจัดประชามติก็กำหนดจำนวนเงิน หรือบที่จะใช้รณรงค์เพื่อให้ประชาชนไปลงมติให้กับแต่ละฝ่าย กฎหมายระบุว่า จะรับเงินบริจาคได้เท่าไร และจะเบิกคืนจากกองทุนสาธารณะได้ส่วนหนึ่งอย่างไร และมีข้อจำกัดอย่างไรด้วย

แต่ดูเหมือนว่า ในภาคอื่น ๆ ของแคนาดา ยังมีการดำเนินการบางอย่างที่กฎหมายไม่ได้ห้าม ทำให้แต่ละฝ่ายในประชาคมติสามารถระดมทุนและใช้งบการรณรงค์ได้อย่างเสรี ซึ่งโดยหลักการแล้ว มีอยู่ 2 แนวทางที่จะควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณในการทำประชาคมติ คือ

- 1) จำกัดยอดจำนวนเงินบริจาคที่พึงจะได้รับได้โดยมีการจำกัดจำนวนที่จะรับได้จากแต่ละราย
- 2) จำกัดยอดจำนวนเงินที่แต่ละฝ่ายจะใช้ในการรณรงค์เพื่อประชามติ

ซึ่งในข้อที่หนึ่ง น่าจะควบคุมได้ง่ายกว่า เพราะเป็นกระแสเงินที่สะพัดเข้าไปสู่ระบบ แต่ในข้อที่สองนั้น เป็นกระแสเงินที่ใช้จ่ายออกไปจากแต่ละฝ่าย ซึ่งผู้ที่เห็นด้วยในเชิงทฤษฎีชี้ว่า น่าจะควบคุมกระแสเงินที่สะพัดเข้าไปในระบบได้สะดวกกว่า เป็นการควบคุมไม่ให้ใช้งบประมาณเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยพยายามกำหนดให้ยอดค่าใช้จ่ายน้อยไว้ก่อน แต่อีกฝ่ายหนึ่งก็บอกว่ากระแสเงินที่สะพัดเข้าไปในโครงการรณรงค์นั้น ควบคุมยาก น่าจะใช้มาตรการตรวจสอบและควบคุมการค่าใช้จ่าย หรือควบคุมกระแสใช้จ่าย น่าจะได้ผลกว่า จึงเป็นความเห็นที่ต้องหาข้อยุติกันเองในเชิงปฏิบัติจริง

อย่างไรก็ตาม ยังมีผู้เสนอว่า ควรจะต้องมีมาตรการจำกัดแหล่งเงินที่จะให้ความสนับสนุนหรือจำกัดจำนวนเงินที่บริจาค ต้องเปิดเผยแหล่งเงินหรือผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน ต้องเปิดเผยยอดใช้จ่ายในการรณรงค์ หรือ หาเสียง รวมทั้งการจำกัดรูปแบบวิธีการรณรงค์และต้องเปิดเผยว่าวิธีการหรือกิจกรรมแต่ละประเภทใช้จ่ายไปมาน้อยเพียงไร

ในแคนาดามีผู้เสนอไว้ 3 แนวทางที่น่าสนใจ และกำกับบังคับได้ คือ

1) จะต้องมีตัวแทนองค์กรหรือตัวแทนของฝ่ายที่รับมอบหมายหรือมีอำนาจเต็มในเรื่องของการเงิน เป็นตัวแทนที่แน่ชัด โดยการกระทำใด ๆ ในเรื่องการเงินถือว่าการกระทำแทนองค์กร ไม่ว่าจะฝ่ายสนับสนุนหรือฝ่ายค้านก็ต้องมีอย่างน้อยฝ่ายละ 1 คน

2) จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรที่เป็นอิสระ หรือ องค์กรกลางที่ทำการกำกับดูแลให้การรณรงค์เพื่อประชามติ ให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่กฎหมายกำหนด

3) จะต้องมีการเกณฑ์ที่เข้มงวดโดยเฉพาะว่า ในกรณีใด จะรับเงินสนับสนุนจากประชาชน หรือ กลุ่ม/คณะบุคคลได้อย่างไร มากน้อยเพียงไร โดยจะต้องมีหลักฐานการรับและการจ่ายอย่างถูกต้อง ทุกประการ

สรุปการสัมมนา

เรื่อง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ประกอบหัวข้อเรื่อง

**ข้อสังเกตเกี่ยวกับ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ประสบการณ์จากประเทศแคนาดา**

โดย Mr. Patrick Boyer (อดีต ส.ส. แคนาดา)

รศ. ดร. ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ ผู้ดำเนินรายการ

**การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ตามกฎหมายที่เสนอและซักถาม**

โดย Mr. Patrick Boyer

ดร. วิชัย ตันศิริ

วันที่ 21 มิถุนายน 2540 ณ ห้องกมลทิพย์ 3 โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพฯ

แปลและเรียบเรียงโดย สุหาทิพย์ จันทรวินศรุต

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ประสบการณ์จากประเทศแคนาดา

Mr. Patric Boyer ได้กล่าวว่าในประเทศแคนาดานั้น ในอดีตระบบเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ขั้นตอนต่างๆ ไม่ถูกต้อง ไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรม เนื่องจากมีผู้ที่มีอิทธิพล นายทุน ข้าราชการ นักการเมือง เข้ามาซื้อเสียงและชี้นำ ครอบงำความคิด คุณภาพสิทธิเสรีภาพของ คนที่ไปออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งก็ไม่ได้แตกต่างกันไปจากประเทศไทยนัก โดยมีประเด็นหัวข้อการ แลกเปลี่ยนทัศนะ 6 ประการกว้าง ดังนี้

1. ลักษณะของกฎหมายเลือกตั้ง
2. เงื่อนไขและขั้นตอนต่าง ๆ ที่พึงพิจารณา
 - 2.1 ลักษณะบัญชีรายชื่อของผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง
 - 2.2 ลักษณะของคูหาสำหรับใช้ลงคะแนนเลือกตั้ง
 - 2.3 ผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งที่ถือว่าเป็นกรณีพิเศษ
 - 2.4 มาตรการป้องกันการทุจริตในการนับคะแนน
3. ในด้านหนึ่ง ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งย่อมมีความฝึกฝนหรือสังกัดพรรคการเมือง แต่อีกด้านหนึ่ง กฎหมายเลือกตั้งก็ต้องเป็นกลาง จะต้องให้เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรมต่อทุกพรรคจะประสาน ความขัดแย้งนี้ได้อย่างไร เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม
4. แนวทางที่เอื้อให้การจัดการการเลือกตั้งเป็นอิสระและเจ้าหน้าที่ที่จัดการเลือกตั้งมีความเป็นกลาง
 - 4.1 การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือ ที่มาของเจ้าหน้าที่
 - 4.2 ค่าตอบแทน
 - 4.3 ความเป็นกลาง ไม่สังกัดพรรคการเมือง หรือ ไม่ฝักใฝ่พรรคการเมือง
5. ลักษณะที่ปลอดจากอิทธิพลของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง
 - 5.1 ป้องกันการใช้จ่ายเงินมากเกินไปกำหนดและอิทธิพลมืดในการระดมทุน
 - 5.2 ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคน ต้องมีสิทธิและโอกาสในการใช้สื่อ ทัดเทียมกันและต้องมีอิสระ ในการรณรงค์หาเสียง
 - 5.3 ค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงที่มีสิทธิได้รับการสนับสนุน (ด้วยการขอเบิกคืน ได้ในบางกรณี)
6. ลักษณะและคุณประโยชน์ของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งที่อิสระ
 - 6.1 ประโยชน์ต่อทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง
 - 6.2 ประโยชน์ต่อประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง
 - 6.3 ประโยชน์ต่อรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร

และ Mr. Patric Boyer ได้กล่าวเพิ่มเติมว่าในปัจจุบันนี้ ประเทศแคนาดาได้จัดขบวนการทุจริตในการเลือกตั้งได้ เนื่องจากรัฐบาลได้มีการรณรงค์อย่างหนักเพื่อให้การควบคุม บริหารจัดการเลือกตั้งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ปราศจากการทุจริตคดโกงต่าง ๆ ซึ่งเป็นอันตรายต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น การใช้เงินเพื่อการซื้อคะแนนเสียง การซื้อขายสิทธิ เพื่อให้ประชาชนไปใช้สิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่ได้ การทำลายคู่แข่งโดยวิธีการต่าง ๆ ตลอดจนการใช้อิทธิพลทางราชการ และทางการเมือง บีบบังคับข้าราชการในส่วนต่าง ๆ ให้ช่วยเหลือผู้สมัคร ฉะนั้น Mr. Patric Boyer ชี้แจงว่าในประเทศแคนาดามองการณ์ที่เป็นขบวนการให้การเลือกตั้งดำเนินไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม เข้ามาสัมผัสพบมากในรูปขององค์กรอิสระ และแม้แต่องค์กรของรัฐก็จะมีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลาง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะทำหน้าที่ควบคุมและดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ประเทศแคนาดาได้มีการรณรงค์ในเรื่องของสื่ออย่างหนักและต่อเนื่อง มีการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการไปออกเสียงเลือกตั้ง รวมทั้งความสะดวกสบายและความปลอดภัยทุกวิถีทางเพื่อให้ประชากรในประเทศ แคนาดาไปใช้เสียงกัน ประชาชนทุกกลุ่มอาชีพไม่ว่าจะอยู่ ณ ตำบล แห่งหนก็ตาม ต่างก็มีสิทธิเท่าเทียมกันในการออกเสียงลงคะแนน

ผู้ดำเนินรายการสรุปปิดการสัมมนาเมื่อ เวลา 12.30 นาฬิกา และได้กล่าวขอบคุณ Mr. Patric Boyer ที่ได้ให้แนวคิดที่เป็นประโยชน์ต่อการแลกเปลี่ยนในครั้งนี้

รายงานการบรรยายพิเศษ

เรื่อง ประสบการณ์การดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในประเทศออสเตรเลีย

โดย สถาบันพระปกเกล้า

วันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2541

เวลา 14.30 - 16.30 นาฬิกา

1. การบรรยายพิเศษ เรื่อง ประสบการณ์การดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในประเทศออสเตรเลีย โดย Hon. Mr. Trevor Morling ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งประเทศออสเตรเลีย ได้จัดขึ้นโดย สถาบันพระปกเกล้า ในวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2541 ณ ห้องประชุมกรมการ หมายเลข 213 - 216 ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 2 โดยมี ฯพณฯ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา เป็นประธานเปิดการบรรยาย

2. การบรรยายครั้งนี้ เป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อจะได้ ใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดการเลือกตั้งในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

3.สาระของการบรรยาย จำแนกเป็นหัวข้อใหญ่ได้ดังนี้

3.1 ประวัติความเป็นมา

แรกเริ่มการเลือกตั้งภายในประเทศออสเตรเลีย ดำเนินการโดยรัฐบาลกลาง จนในปี 2516 (1973) ได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานจัดการการเลือกตั้ง (The Australian Electoral Office) ขึ้น ด้วยเหตุผลที่ว่า สมควรให้มีองค์กรอิสระสำหรับจัดการเลือกตั้ง จนกระทั่งในปี 2527 (1987) จำนวนสมาชิกรัฐสภาได้เพิ่มขึ้น จำเป็นที่จะต้องกำหนดขอบเขตของเขตเลือกตั้งขึ้นใหม่ทั่วประเทศ สำนักงานดังกล่าวจึงได้ยกฐานะเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง

3.2 โครงสร้าง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย 1) ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะคัดเลือกจากผู้พิพากษาที่เสนอชื่อโดยอธิบดีศาลแห่งชาติ (Chief Justice of Federal Court) อยู่ในวาระไม่เกิน 7 ปี 2) สมาชิก 2 คน ซึ่งคัดเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการกระทรวง (Secretary of a government Department) หรือตำแหน่งเทียบเท่า อยู่ในวาระไม่เกิน 7 ปี เช่นกัน 3) เจ้าหน้าที่และลูกจ้างประจำ ซึ่งมีข้าราชการมีจำนวนประมาณ 700 คน ในจำนวนนี้ 300 คน จะประจำอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรุงแคนเบอร์รา และอีก 400 คน จะประจำอยู่ในสำนักงานเขตเลือกตั้ง 150 เขตเลือกตั้งทั่วประเทศ

3.3 อำนาจและหน้าที่

คณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

1. จัดทำบัญชีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (Electoral roll)
2. จัดการการเลือกตั้ง
3. กำหนดเขตเลือกตั้ง
4. จัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมือง โดย พรรคการเมืองนั้น ๆ จะต้องจดทะเบียนกับคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน และเงินที่พรรคการเมืองจะได้รับนั้นคิดเป็นสัดส่วนตามคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับตั้งแต่ร้อยละ 4 ขึ้นไปของคะแนนเสียงที่พรรคได้รับเลือกตั้ง
5. ทำวิจัย และให้การสนับสนุนด้านการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง

3.4 ลักษณะเฉพาะของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1. มีความเป็นอิสระและเป็นกลางทางการเมืองสูงมากทั้งในทางกฎหมายและการปฏิบัติ เพื่อจัดการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อได้รับเลือกแล้ว รัฐบาลกลางไม่มีอำนาจแทรกแซง สั่งการ โยกย้าย หรือถอดถอนคณะกรรมการ เว้นแต่กรรมการหรือคณะกรรมการจะกระทำความผิดหรือทุจริตในหน้าที่
2. มีเจ้าหน้าที่ประจำ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมสั่งการของคณะกรรมการเท่านั้น
3. ได้รับเงินงบประมาณประจำปีจากรัฐบาลกลาง (65 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ในปี 1997) ในการดำเนินการภารกิจหากในปีใดมีการเลือกตั้งทั่วไปก็จะได้รับเงินงบประมาณเพิ่มเติมอีก 1 เท่าตัว อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางไม่มีอำนาจในการควบคุมการใช้จ่ายและจัดสรรเงินของคณะกรรมการ
4. จนถึงบัดนี้คณะกรรมการเลือกตั้งยังสามารถจัดการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์และยุติธรรมเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือจากชาวออสเตรเลีย ตลอดจนทุกพรรคการเมืองและสถาบันต่าง ๆ ของออสเตรเลีย

4. เปรียบเทียบคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทยและออสเตรเลีย

1. คณะกรรมการการเลือกตั้งของไทยจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ทำให้เป็นการยากที่จะยุบเลิกคณะกรรมการการเลือกตั้งของไทย ยกเว้นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ต่างกับของออสเตรเลียที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจึงเปลี่ยนแปลงได้ง่ายกว่า แต่อย่างไรก็ตาม การดำรงอยู่ (integrity) ของคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นอยู่กับการทำงานที่เป็นอิสระเหนือ

การเมืองของคณะกรรมการเลือกตั้งกับความศรัทธาเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อองค์กรเป็นสำคัญ ประการสำคัญออสเตรเลียได้อาศัยกลไกคณะกรรมการร่วมของรัฐสภาด้านการเลือกตั้งในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสานงานกับฝ่ายบริหารและฝ่ายรัฐสภา กับอำนาจสถานภาพขององค์กร และปรับปรุงการจัดการเลือกตั้งในออสเตรเลียให้ก้าวหน้าอยู่เสมอ

2. เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งของไทย พบว่ามีการทุจริตในการเลือกตั้ง คณะกรรมการสามารถดำเนินการสอบสวนและชี้ขาดได้เอง ต่างกับออสเตรเลียที่จะต้องส่งเรื่องไปยังอัยการของรัฐเพื่อดำเนินคดีต่อไป

5. ผู้บรรยายได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟังได้มีการซักถาม ซึ่งมีคำถามที่น่าสนใจ ดังนี้

1. การลงคะแนนและการนับคะแนนการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกประเทศจะมีวิธีการอย่างไร

ตอบ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถยื่นเรื่องต่อเจ้าหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งเพื่อขอเลือกตั้งทางไปรษณีย์ ซึ่งจะทำให้ชาวออสเตรเลียสามารถลงคะแนนเสียงในเขตที่ตนมีภูมิลำเนาทั้งในประเทศและต่างประเทศ การนับคะแนนเสียงจะทำหลังการเลือกตั้งเสร็จสิ้นลงทันที แต่ผลการนับจะไม่สิ้นสุดจนกว่าจะได้รับคะแนนเสียงทั้งหมดทั่วประเทศและจากต่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่จะทราบผลการเลือกตั้งภายใน 2 ชั่วโมงหลังเปิดการนับคะแนนเสียงแล้ว เพราะการลงคะแนนเสียงทางไปรษณีย์จะทำก่อนวันเลือกตั้งทั่วไป และมีสัดส่วนเพียง 6% ของคะแนนเสียงทั้งหมด

2. มีวิธีการอย่างไรในกรณี

- 2.1 ผู้ลงคะแนนเสียงไม่มีบัตรประจำตัว

- 2.2 การลงคะแนนเสียงซ้ำซ้อน

ตอบ ประเทศออสเตรเลียไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน และไม่ถือว่าบัตรประจำตัวประชาชนเป็นสิ่งสำคัญของการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามกรณีการลงคะแนนเสียงแทนบุคคลอื่นซึ่งไม่เกิดขึ้นบ่อยนัก และถ้าชื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งปรากฏในทะเบียนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งชื่อ คณะกรรมการเลือกตั้งก็จะลบชื่อและการลงคะแนนเสียงของบุคคลนั้นออกจากทะเบียนการลงคะแนนเสียงทันที อนึ่งคณะกรรมการเลือกตั้งของออสเตรเลียมีระบบการปรับปรุงข้อมูลทุกด้านเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพสูง จึงไม่ประสบปัญหาเรื่องบัญชีเลือกตั้งและการลงคะแนนเสียงซ้ำซ้อน

การบรรยายพิเศษ เรื่อง การปฏิรูประบบราชการ และการจัดทำประมวลจริยธรรมนักรบการเมืองของอังกฤษ

โดย Prof. John McEldowney

วันที่ 23 มีนาคม 2541 ณ ห้องรับรอง 1-3 ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 2

แปลและเรียบเรียงโดยนายอมรศ พานิช

1. ระบบราชการในอังกฤษ ข้าราชการของอังกฤษจะเป็นผู้มีความเป็นกลางทางการเมือง เนื่องจากได้รับการแต่งตั้งตามคุณวุฒิ มิใช่แต่งตั้งโดยนักรบการเมือง เป็นตำแหน่งประจำไม่มีวาระ และใช้การสอบคัดเลือกในการคัดเลือกผู้ที่มาเป็นข้าราชการ

อังกฤษเริ่มปฏิรูปข้าราชการ ในปี ค.ศ. 1970 โดยการนำระบบ Next Step Agencies มาใช้กับการให้บริการสาธารณะ (Public Service) โดยจัดตั้งหน่วยงาน (Agency) ที่อยู่ภายใต้กระทรวง (Government Department) ต่าง ๆ อีกชั้นหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่บริหารงานสาธารณะ ซึ่งคาดว่าภายในปี ค.ศ. 2010 กว่า 30 % ของข้าราชการทั้งหมดจะทำงานภายใต้หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ แต่ทั้งนี้ข้าราชการยังคงไว้ซึ่งความเป็นกลางทางการเมืองเช่นเดิม

คำถาม มีปัญหาใดบ้างหรือไม่ในแนวคิดเรื่อง agency นี้

คำตอบ เป็นธรรมดาเมื่อมีความเปลี่ยนแปลง ก็จะทำให้เกิดความวิตกกังวลในเรื่องความมั่นคงทางการงานในหมู่ราชการ ในปี ค.ศ. 1970 มีข้าราชการทั้งหมดจำนวนกว่า 1 ล้านคน ซึ่งการปฏิรูประบบราชการก็เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงจะต้องลดจำนวนข้าราชการลง

อีกปัญหาหนึ่ง คือ ความวิตกกังวลในเรื่องความซื่อสัตย์ในการทำงานของผู้บริหารหน่วยงาน (Head of Agency) ผู้ดูแลทั้งด้านการบริหารและการเงินของหน่วยงานนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม เขาจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลทั้งจากทางรัฐมนตรีกระทรวงและจากรัฐสภา ซึ่งน่าจะทำให้มีความมั่นใจได้มากขึ้น และมีการนำหลักความโปร่งใสมาใช้ เพื่อให้สาธารณะรับรู้การทำงานของหน่วยงานมากขึ้น ซึ่งจะทำให้เกิดการควบคุมจากสาธารณชนขึ้นเองอีกทางหนึ่งด้วย

คำถาม แนวคิดในเรื่องศาลปกครองในอังกฤษเป็นอย่างไร

คำตอบ ศาลปกครองในอังกฤษ มิใช่มีในรูปแบบที่เป็นทางการ แต่เป็นในลักษณะที่เกิดขึ้นตามความจำเป็น (ไม่ได้เกิดขึ้นจากกฎหมาย แต่เกิดในทางปฏิบัติของผู้พิพากษา) โดยศาลปกครองในอังกฤษจะเป็นศาลแผนก (Divisional Court) ที่อยู่ภายใต้ Queen's Bench Division ภายใต้ศาลสูง (High Court)

คำถาม บทบาทของ Bill of Rights เมื่อเทียบกับกฎหมายรัฐธรรมนูญในยุโรป

คำตอบ Bill of Rights จะกำกับว่ากฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาจะสอดคล้องกับบทบัญญัติที่กำหนดใน Bill (เป็นแนวทางที่สภาต้องปฏิบัติตามในการทำหน้าที่)

คำถาม เปรียบเทียบบทบาทของหน่วยงานในระบบรัฐสภาอังกฤษที่เหมือนกับศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมัน

คำตอบ อังกฤษไม่มีศาลรัฐธรรมนูญเหมือนเยอรมัน เพราะภายใต้ระบบ common Law ผู้พิพากษาเป็นผู้พัฒนาธรรมศาสตร์ (jurisprudence) ไม่ใช่โดยข้อกำหนดของกฎหมาย เมื่อมี Bill of Rights เกิดขึ้นในระบบกฎหมายอังกฤษ การเปลี่ยนแปลงในระบบกฎหมายอาจมีบ้าง แต่จะเป็นในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป มีใช้ในลักษณะการปฏิรูป

คำถาม ระบบราชการอังกฤษมีความจำเป็นใดที่ต้องปฏิรูปมีระบบเจ้าขุนมูลนาย (Feudalism) หรือไม่ แก้ไขอย่างไร

คำตอบ สาเหตุมาจากความยุ่งยากในการแยกความแตกต่างระหว่างนโยบาย ซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ และการตัดสินใจในการบริหารงานประจำวันที่อยู่ในอำนาจของข้าราชการประจำ ซึ่งมีปัญหาขึ้น ส่วนใหญ่ข้าราชการจะถูกตำหนิ และรัฐมนตรีสามารถปฏิเสธความคิดได้ เนื่องจากไม่สามารถแยกได้อย่างชัดเจนระหว่างการตัดสินใจระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ อีกทั้งระบบการควบคุมรัฐบาลผ่านระบบรัฐสภาไม่ เข้มแข็ง ไม่สามารถดูแลกิจกรรมของพรรคการเมืองได้อย่างเพียงพอ เนื่องจากความแข็งแกร่งของระบบพรรคการเมืองซึ่งรัฐบาลมักจะมีเสียงข้างมาก ทำให้รัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อเรื่องที่ตนผิดพลาด

ปัญหาเรื่องระบบเจ้าขุนมูลนาย : ข้าราชการอยู่ภายใต้แรงกดดันตามที่กล่าวข้างต้น (ที่มักเป็นผู้รับบาป) ทำให้ได้รับความเห็นใจจากประชาชน จึงไม่ค่อยมีปัญหาหนัก

2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

อังกฤษเป็นรัฐเดี่ยวมิใช่สาธารณรัฐ แต่มีระบบรัฐบาลท้องถิ่นที่พัฒนามาเป็นเวลานาน การบริการสาธารณะส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ปัญหาคือ รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารส่วนกลาง รวมทั้งด้านงบประมาณ ทำให้การจัดสรรปันส่วนของงบประมาณอยู่ในส่วนกลางมากกว่ากระจายไปสู่ส่วนท้องถิ่น แม้งานบริการสาธารณะจะทำในระดับท้องถิ่นมากกว่าก็ตาม

การเปลี่ยนแปลงในระบบราชการก็เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ ส่วนราชการท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องทำงานทุกอย่างด้วยตนเอง แต่จะจ้างเอกชนให้มาดำเนินการแทน โดยส่วนราชการท้องถิ่นจะทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลและควบคุมให้การปฏิบัติเป็นไปตามสัญญา ตัวอย่างเช่น โรงเรียนและโรงพยาบาล ซึ่งแต่เดิมเป็นการบริการสาธารณะโดยรัฐ แต่ต่อไปนี้แต่ละโรงเรียนและโรงพยาบาลจะมีทุนในการดำเนินงานของตนเอง มีอิสระในการบริหารงานเอง แต่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ ทั้งนี้คาดว่า ต่อไป 60 % ของงบประมาณทั้งหมด จะบริหาร โดยราชการส่วนท้องถิ่น

3. คณะกรรมาธิการว่าด้วยมาตรฐานในวงราชการ (the Nolan Committee)

พรรคการเมืองเป็นที่ซึ่งรวบรวมบุคคลที่มีแนวความคิดและความสนใจร่วมกันจากหลายสาขาอาชีพเพื่อบริการงานสาธารณะของประชาชน ต่อมาในระยะหลังกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้มีการรวมตัวกันสนับสนุนสมาชิกพรรคการเมืองให้ดำรงตำแหน่งทางการบริหารด้วย ซึ่งทำให้เกิดปัญหาเมื่อสมาชิกคนนั้นรับประโยชน์จากกลุ่มผลประโยชน์เพื่อให้ดำเนินการช่วยเหลือโดยผ่านบทบาททางสาธารณะของตน โดยมีได้คำนึงถึงจริยธรรมทั้งทางกฎหมายหรือศีลธรรมแต่อย่างใด เนื่องจากไม่มีกฎหมายควบคุมโดยตรงในเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงของสมาชิกสภา นอกจากนี้ การปรับปรุงระบบงานเป็นแบบเอกชนและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) รวมทั้งการที่กลุ่มผลประโยชน์มีกิจกรรมและบทบาทต่าง ๆ มากขึ้น ทำให้เกิดความวิตกกังวลว่าในระบบงานราชการอาจมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงเพิ่มขึ้นได้ จึงมีการตั้งคณะกรรมาธิการว่าด้วยมาตรฐานในวงราชการขึ้น (Committee on Standard in Public Life-The Nolan Committee) และได้เสนอแนะให้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อควบคุมดูแลการมอบหมายงานในวงราชการขึ้นด้วย (the Commissioner for Public Appointments)

Prof. McEldowney ได้ยกกรณีตัวอย่างว่า ในปี พ.ศ. 1972 มีกรณีอื่นฉาว ที่สถาปนิกซึ่งมีชื่อเสียงของอังกฤษ ถูกตรวจสอบและพบว่า มีความเกี่ยวข้องทางการเงินกับข้าราชการ ตำรวจ และนักการเมือง ซึ่งได้มีการสอบสวนกรณีดังกล่าว โดยคณะกรรมการสรุปว่า ควรมีการจดทะเบียนผลประโยชน์ทางการเงินของนักการเมือง เพื่อป้องกันการคอร์รัปชันภายใต้สมมติฐานที่ว่า สมาชิกรัฐสภาแต่ละคนจะทำตามคำแนะนำนี้เพื่อดำรงสถานะความน่าเชื่อถือของตนไว้ โดยให้เป็นระบบการควบคุมตนเอง ซึ่งขึ้นอยู่กับความซื่อสัตย์ ความจริงใจของแต่ละคน โดยสมาชิกสภาแต่ละคนต้องขึ้นทะเบียนผลประโยชน์ทางการเงินของตนทั้งหมดไว้ แต่เนื่องจากเป็นในลักษณะตามความสมัครใจ ในทางปฏิบัติจึงเป็นการยากที่จะสร้างวินัยให้สมาชิกสภาปฏิบัติตาม ยกเว้นแต่เป็นกรณีที่เห็นถึงการหลีกเลี่ยงอย่างชัดเจนจริง ๆ อย่างไรก็ตาม การที่กำหนดให้การขึ้นทะเบียนเป็นไปตามความสมัครใจนั้น เพราะสภาต้องการให้มีคนที่เป็นตัวแทนจากทุกสาขาอาชีพ จึงไม่ยากให้คนที่มาจากสายธุรกิจท้อใจหรือลำบากใจจนไม่ยากทำงานด้านการเมือง

คำถาม รูปแบบองค์การที่บริหารการทำประชามติมีหรือไม่ และเป็นไปอย่างไร มีกระบวนการนำความต้องการของสังคมเพื่อไปสู่การแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมได้อย่างไร

คำตอบ ขึ้นอยู่กับสมาชิกสภา ซึ่งต้องผูกพันกับเขตเลือกตั้งของตน เมื่อมีปัญหาประชาชนในเขตนั้น ๆ ก็จะร้องเรียนไปยังสมาชิกสภา ซึ่งสมาชิกสภาก็จะแจ้งไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง หรือนำเข้าสภาในรูปของกระทู้ถาม

ส่วนการออกเสียงประชามติ จะเกิดขึ้นน้อยครั้งมาก เพราะต้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยรวมจริง ๆ เช่น ในเรื่องที่ว่าอังกฤษควรเข้าร่วมสหภาพยุโรป (EU) หรือไม่ แต่ไม่ใช่ให้ออกเสียงในปัญหาการปฏิบัติงานทั่วไป เพราะสมาชิกสภาไม่ต้องการสูญเสียอำนาจของตนไป

คำถาม มีการปราบปรามการคอร์รัปชันของข้าราชการเป็นไปอย่างไร มีหน่วยงาน ปปป. หรือไม่

คำตอบ มีกรณีเกิดขึ้นคือ สมาชิกสภา 2 คนรับเงินจากหนังสือพิมพ์ Sunday Times (จำนวนน้อยเพียง \$ 1,000) เพื่อให้ตั้งกระทู้ถาม มีปัญหาว่าคิดอย่างไรหรือไม่ ผลคือ สมาชิกทั้งสองถูกพักงานชั่วคราวเป็นเวลา 10 และ 20 วันตามลำดับ ซึ่งทำให้เกิดข้อสงสัยว่า ในกรณีเช่นนี้เป็นเรื่องผิดกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดระบุว่ามีความผิด เงินที่ได้รับก็เป็นจำนวนน้อย และสมาชิกทั้งสองก็จะตั้งกระทู้ถามในเรื่องดังกล่าวอยู่แล้ว อีกทั้งมีปัญหว่า ในกรณีนี้จะแตกต่างกับกรณีที่สมาชิกหลายคนได้รับเงินเดือนประจำจากกลุ่มผลประโยชน์ที่สมาชิคนั้น ๆ เป็นตัวแทนอยู่ อย่างไรก็ตาม ตัวอย่างเช่น สมาชิกบางคนเป็นตัวแทนของหน่วยงานตำรวจก็ได้รับเงินประจำจากตำรวจ ดังนั้น รัฐบาลจึงเสนอให้ตั้งคณะกรรมการมาศึกษาด้วยมาตรฐานในวงราชการ เพื่อทำหน้าที่เก็บรักษาทะเบียนผลประโยชน์นักการเมือง และเข้าควบคุมตรวจสอบข้อกล่าวหากรณีนักการเมืองทำผิดหน้าที่ โดยให้มีการปรับปรุงกฎระเบียบให้เข้มงวดมากขึ้น คือ นักการเมืองทุกคนจะต้องจดทะเบียนผลประโยชน์ทางการเมืองทั้งหมด (เป็นข้อบังคับโดยรัฐสภา มิใช่ตามหลักความสมัครใจเช่นเดิม)

ผู้บรรยายเห็นว่าควรมีประมวลจริยธรรม (Code of Conduct) ขึ้น เพื่อกำหนดมาตรฐานในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างงานด้านสาธารณะกับผลประโยชน์ทางด้านธุรกิจ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในการปรับปรุงทัศนคติที่ประชาชนมีต่อรัฐ และก่อนที่ผู้บรรยายจะเดินทางมาจากอังกฤษ ก็ได้ทราบข่าวว่า คณะกรรมการกฎหมายกำลังร่างกฎหมายที่ว่าด้วยการป้องกันการคอร์รัปชัน โดยจะออกมาเป็นพระราชบัญญัติ (Bill)

อย่างไรก็ตามการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ต้องมีการคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างสิ่งที่คาดหวังกับการปฏิบัติจริงด้วย เพราะจะต้องพิจารณาถึงหลักที่ว่า รัฐสภาต้องมีบุคคลทุกสาขาอาชีพ รวมทั้งจากภาคธุรกิจด้วย จึงเป็นไปได้ที่จะได้ผู้มีความสามารถและมีประสบการณ์จากทางธุรกิจมาทำงานการเมือง โดยเขาต้องละทิ้งงานทางธุรกิจไปทั้งหมด

4. การกำกับดูแลด้านการเงิน

มีหน่วยงานหลักคือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (National Audit Office) ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายภาครัฐ และรายงานต่อรัฐสภา ขณะเดียวกัน การใช้จ่ายเงินงบประมาณของแต่ละกระทรวงยังอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง (Department of Treasury) และต้องผ่านการอนุมัติของรัฐสภา ทั้งนี้ ระบบและวิธีการทางบัญชีจะต้องมีมาตรฐานตามที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกำหนดและถูกต้องตามแนวทางของกระทรวงการคลังด้วย

หลักคุ้มค่าเงิน (Value for money)

เป็นหลักที่สำนักงานตรวจเงินฯ ให้ความสำคัญงบประมาณ โดยดูถึงประสิทธิภาพและผลที่ได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณในเรื่องหนึ่ง ๆ ซึ่งจะช่วยป้องกันการทุจริตได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่อังกฤษมีนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการจำหน่ายโอนทรัพย์สิน

จึงอาจมีปัญหาเกิดขึ้นถึงความเหมาะสมของการตัดสินใจและการใช้ดุลยพินิจของผู้ที่มีอำนาจอนุมัติในกระบวนการแปรรูปดังกล่าวนี้ ดังนั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ในประเทศที่มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะต้องเตรียมความพร้อม โดยเฉพาะในด้านการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน (valuation) และการควบคุมดูแลกระบวนการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของรัฐให้ดี เพื่อ

- 1) ป้องกันความผิดพลาดหรือการคอร์รัปชัน
- 2) ปราบปรามไม่ให้มีการฝ่าฝืนกฎหมาย
- 3) จัดลำดับความสำคัญของเรื่องที่ต้องทำก่อน-หลัง ได้ถูกต้อง
- 4) ดูแลให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรม ผู้มีอำนาจต่อรองต่ำต้องไม่เสียเปรียบ

ในอังกฤษ บริษัทที่ทำงานสาธารณะต่อจากรัฐจากการแปรรูปฯ สามารถทำกำไรได้มหาศาล เนื่องจากการตัดสินใจที่ผิดพลาดในเรื่องมูลค่าของกิจการที่แปรรูปที่ประเมินไว้ต่ำกว่าศักยภาพการทำกำไรที่กิจการเหล่านั้นมีอยู่ (ไม่คาดว่าจะสามารถมีกำไรขนาดนี้) ซึ่งกรณีนี้ไม่ใช่เรื่องคอร์รัปชัน แต่เป็นการตัดสินใจที่ผิดพลาดเพราะมีระยะเวลาในการตัดสินใจและข้อมูลที่จำกัด

สรุป ระบบราชการของอังกฤษเปลี่ยนไปมากใน 25 ปีที่ผ่านมา โดยมีเครื่องมือที่จะให้บริการสาธารณะมากขึ้น เช่น ผ่าน agency ผ่านกระบวนการทำสัญญากับภาคเอกชน ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบใหม่ของงานภาครัฐ

ส่วนในด้านการควบคุมดูแลสมาชิกรัฐสภา อังกฤษไม่มี Code of Conduct ที่เป็นตัวกฎหมาย แต่มีการลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิกสภา โดยมี Commissioner เป็นผู้ดูแลทะเบียนและรายงานต่อคณะกรรมการสภาเป็นรายปี โดยข้อมูลทั้งหมดจะเปิดเผยแก่สาธารณะ เพื่อฟื้นฟูความมั่นใจของประชาชนที่มีต่อสภาและตัวสมาชิกแต่ละคน

ส่วนในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นไปไม่ได้ที่จะมีตัวกฎหมายในเรื่องป้องกันการทุจริตที่สมบูรณ์ แต่ทำได้โดยการเปลี่ยนแนวคิด เปลี่ยนวัฒนธรรมของระบบราชการให้มีการตั้งมาตรฐานและการบริหารภาครัฐที่ดี (good government management and standard) ซึ่งตัวกฎหมายไม่ใช่คำตอบ แต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการสร้างวัฒนธรรมที่ถูกต้อง

คำถาม การปฏิรูประบบราชการในอังกฤษ ทราบว่ามีการพัฒนาวัฒนธรรมให้เป็น open government ข้อมูลของรัฐตลอดจนการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมดต้องเปิดเผยแก่สาธารณะ โดยผ่านเครือข่ายโทรคมนาคม ไม่ทราบว่ามีผลเป็นอย่างไร ช่วยได้แค่ไหน

คำตอบ open government เป็นเพียงเครื่องมือ แต่ไม่ใช่คำตอบของการบริหารงานรัฐที่ดี ตัวอย่างเช่นในสหรัฐ เรื่องนี้มีการเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ มี CIA เก็บเอกสารรัฐทั้งหมดและเปิดเผยแก่สาธารณะ แต่ก็ไม่ค่อยมีผลในการปรับปรุงคุณภาพรัฐ เพราะข้อมูลที่เก็บมีมากเกินไปที่ใครจะเรียนรู้ได้ทั้งหมด การมีกระบวนการสร้างความน่าเชื่อถือ (accountability structure) ในระบบราชการ (เช่น การมี

ระบบตรวจสอบ ระบบกำกับดูแลที่รัดกุม) น่าจะดีกว่าการพยายามทำสิ่งที่เป็นการทั่วไป (generality) เช่น นโยบาย open government เช่นนี้

นโยบายนี้จะมีประโยชน์บ้างก็กับสื่อมวลชน ซึ่งจะมีเรื่องให้ทำข่าวได้มากขึ้น แต่ในแง่การใช้เป็นเครื่องมือกำกับดูแลรัฐ ตามความจริงแล้วอาจไม่ได้ผลมากอย่างที่หวัง เพราะรัฐเป็นผู้ดูแลข้อมูลตัวเอง อะไรที่เป็นเรื่องที่น่าสงสัย น่าตรวจสอบ ก็อาจจะไม่มีการบันทึกไว้ (ดังนั้น สื่อที่อยู่ในสำนักงานข้อมูลรัฐ จะมีแต่สิ่งที่ไม่ใช่ประโยชน์) การเปิดเผยข้อมูลเป็นเพียงเครื่องมือที่กันไม่ให้รัฐปิดสิ่งที่ตนกำลังทำ แต่ไม่ได้ไปสู่หัวใจของปัญหา

กระบวนการตรวจสอบ โดยเฉพาะกระบวนการทางรัฐสภาจะต้องมีประสิทธิภาพ และต้องแข็งแกร่งพอที่จะควบคุมระบบพรรคการเมือง (ที่แข็งแกร่งมาก) ได้ ให้สมาชิกสภาทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกตามรัฐธรรมนูญ มิใช่เฉพาะในฐานะสมาชิกพรรคการเมือง

ถาม ในอังกฤษ การดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายปฏิรูประบบราชการที่กำหนดขึ้นทำอย่างไร

ตอบ รัฐบาลนางมาการเร็ต แธตเชอร์ ริเริ่มการปฏิรูปเพื่อต้องการให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากที่ผ่านมา ระบบราชการอ่อนแอ เนื่องจากเป็นระบบที่ปิดกั้นไม่มองออกสู่ภายนอก และตัดออกจากภาคเอกชนจึงเริ่มปฏิรูปโดยจัดระบบให้มีการไหลของข้อมูลจากข้าราชการไปสู่ตัวรัฐมนตรีมากขึ้น เพื่อให้รัฐมนตรีได้รับทราบดีขึ้นในเรื่องการปฏิบัติงานของกระทรวง แต่ยังไม่เข้าสู่การแก้ปัญหาที่แท้จริง จนกระทั่งมีการใช้ระบบ agency ซึ่งเป็นการเปิดระบบราชการออกจากภายในให้มีการแปรรูปงานสาธารณะสู่ภาคเอกชน ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณคุ้มค่าเงิน (better value for money) มากยิ่งขึ้น ให้มี agency ที่เป็นแขนขาของกระทรวงต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรมประจำวันทั่วไป โดยได้รับเงินและบุคลากรจากรัฐ มีผลกำไร-ขาดทุน ทำให้ผู้ที่ทำงานได้รับผลตอบแทนมากขึ้น ซึ่งข้าราชการส่วนใหญ่ก็เห็นชอบด้วย

แต่มีปัญหาอยู่บ้างคือ

1. รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในด้านนโยบายต่อรัฐสภา แต่ความแตกต่างระหว่างนโยบายและการปฏิบัติงานประจำวันไม่ชัดเจน รัฐมนตรีจะสามารถปฏิเสธความรับผิดชอบได้ง่าย ดังนั้น หากสามารถทำให้ความแตกต่างดังกล่าวชัดเจนขึ้น และให้รัฐมนตรีมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติงานมากขึ้น จะก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือในระบบมากขึ้นได้

2. ยังไม่มี agency ใดล้มละลาย แต่หากต้องมี ก็ไม่ทราบว่าอะไรจะเกิดขึ้น เพราะ agency ได้รับเงินจากรัฐ

3. ความเป็นมืออาชีพ (Professionalism) ในตัวข้าราชการลดลง เพราะต่อจากนี้ สามารถจ้างใครมาทำงานรัฐก็ได้ แต่สิ่งที่ได้มาก็คือประสิทธิภาพของการจัดการในลักษณะธุรกิจ (commercial management)

4. ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดของ agency และองค์กรธุรกิจ อาจทำให้เกิดปัญหาในอนาคต ในเรื่องระบบอุปถัมภ์ และการคอร์รัปชันได้

ถาม การทำสัญญากับเอกชน ในระดับของราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาหรือไม่

ตอบ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการทำสัญญากับเอกชน (Contract out) ก่อให้เกิดการ แข่งขัน ราชการส่วนท้องถิ่นไม่ใช่ผู้ผูกขาดบริการสาธารณะอีกต่อไปแต่ต้องแข่งกับเอกชน การบริหารงานก็เปลี่ยนไป โดยจะมีกำไรขาดทุน ต้องมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่หากคิดถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ (บริการ ราคา และคุณภาพที่ดีขึ้น) ยังไม่แน่ว่าจะดีขึ้นหรือไม่ ตัวอย่างเช่น มีการแปรรูปในส่วนพลังงาน (gas) การประปา ไฟฟ้า และโทรคมนาคม มีผลเป็นเพียงการเปลี่ยนจากรัฐผูกขาดไปเป็นเอกชน ผู้ผูกขาด เนื่องจากประชาชนไม่มีทางเลือกในเรื่องเหล่านี้มากนัก ทำให้ราคาลดลงไม่มากนัก ขณะที่คุณภาพและมาตรฐานก็ไม่มีจรรยาบรรณให้ กฎระเบียบในการกำกับดูแลก็ยุ่งยากซับซ้อน อย่างไรก็ตาม การแปรรูปเหล่านี้พึ่งอยู่ในขั้นเริ่มต้น (เริ่มระหว่างปี ค.ศ. 1996 - 1998) ยังเร็วไปที่จะประเมินผลได้ แต่ก็สรุปได้ว่า ในการให้บริการสาธารณะจะต้องมีระบบควบคุมดูแลให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรม มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นควบคุมกิจการเหล่านี้ ซึ่งยังมีข้อสงสัยกันว่า จะให้ความโปร่งใส มีความน่าเชื่อถือได้อย่างไร

ถาม หน่วยงานการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authority - LEA) เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนท้องถิ่น หรือของกระทรวงศึกษาธิการ และมีการติดต่อสั่งการกันอย่างไร

ตอบ กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบในแง่นโยบายสำหรับการศึกษาของอังกฤษและเวลส์ เช่นในเรื่องเงินงบประมาณ ขนาดของชั้นเรียน ค่าธรรมเนียม ฯลฯ แต่ในส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดหน้าที่ไว้ใน Education Act ให้มีหน้าที่จัดหาพื้นที่ตั้งโรงเรียน มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย

ส่วน LEA เป็นคณะกรรมการที่เลือกตั้งขึ้นตามกฎหมาย เพื่อดูแลการปฏิบัติงานของแต่ละโรงเรียน เพราะโรงเรียนของรัฐในปัจจุบันมีรายได้ค่าใช้จ่ายจากกองทุนของตนเอง ให้แต่ละโรงเรียนมีนโยบายการบริหารของตน มีระบบการทำงาน วัฒนธรรมของตนเอง โดยมีคนจากหน่วยงาน LEA ไปกำกับดูแลแต่ละโรงเรียนตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกระทรวงศึกษาธิการ

ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาฯ ยังมีหน้าที่กำหนดคุณสมบัติตัวผู้ตรวจสอบ รวมทั้งหลักสูตรการศึกษาแห่งชาติด้วย (National Curriculum)

ถาม ในอังกฤษมีการบรรยายลักษณะงาน (Job description) สำหรับสมาชิกสภาหรือไม่อย่างไร

ตอบ ไม่มีการกำหนดในลักษณะนั้น แต่ในปี 1996 มีการกำหนดคุณสมบัติสำคัญ 7 ประการ คือ 1) ความซื่อสัตย์ (honesty) 2) ความเชื่อถือได้ (accountability) 3) ความเปิดเผย (openness) 4) ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว (selflessness) 5) มีศักดิ์ศรีในการปฏิบัติงาน (integrity) 6) มีความเป็นกลาง (objective) 7) มีความเป็นผู้นำ (leadership) อีกทั้งสมาชิกสภาจะต้องไม่ทำงานในฐานะสมาชิกฯ ให้กับ

ที่อื่นใดนอกจากรัฐสภา และไม่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของตนเอง คือไม่ทำเพื่อประโยชน์ของตนเองด้วย

ในอังกฤษไม่มีการกำหนดลักษณะงานของสมาชิกสภา สมาชิกฯ โดยทั่วไปจะต้องรับผิดชอบต่อเขตเลือกตั้ง (Constituency) ของตน โดยเป็นตัวแทนของประชาชนในการเรียกร้องให้รัฐแก้ไขความเดือดร้อน และมีหน้าที่ในการทำงานส่วนของรัฐสภา เช่น การอภิปราย การเข้าร่วมประชุม ซึ่งสภาก็ต้องมีการวางกฎเกณฑ์ในเรื่องของเวลาที่สมาชิกแต่ละคนจะมีสิทธิใช้ในการประชุมสภา ทั้งนี้ เพื่อให้การประชุมเป็นไปอย่างรวดเร็ว และกระชับ

ถาม ในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไทย ขณะนี้กำลังหารือกันถึงเรื่องคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น ที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามความเห็นของผู้บรรยายว่าควรให้มีลักษณะเช่นไร ใครเป็นประธาน ควรมีอิสระหรือให้รัฐบาลกลางดูแล

ตอบ ในอังกฤษ การเลือกตั้งในส่วนท้องถิ่นมีผู้ออกเสียงประมาณ 34 - 40% ของเสียง ทั้งหมด ซึ่งถือว่าน้อยเมื่อเทียบกับการเลือกตั้งระดับชาติที่ออกเสียงถึง 77 - 78% ซึ่งถือเป็นช่องว่างที่ต้องมีการปรับปรุง องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีความเข้มแข็งขึ้นและต้องมีความเป็นมืออาชีพมากขึ้น เพราะต่อไปบทบาทจะต้องมากขึ้น และสลับซับซ้อนขึ้นเรื่อย ๆ จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงบุคลากร รวมทั้งในเรื่องระบบการบริหาร ระบบการตรวจสอบ

แต่ในส่วนของไทยนั้น Prof. McEldowney กล่าวว่าคนไม่สามารถให้ความเห็นได้ เพราะเป็นเรื่องที่ต้องมีการพิจารณาถึงรายละเอียดแวดล้อม และปัจจัยเฉพาะของส่วนราชการท้องถิ่นของไทย

ถาม การทุจริต คอร์รัปชันในอังกฤษเป็นอย่างไร มีบทลงโทษอย่างไร

ตอบ ในอังกฤษมีการปรับปรุงวิธีการจัดการเรื่องคอร์รัปชันใหม่ เนื่องจากปัญหาว่ากฎหมายอาญาไม่สามารถป้องกันการคอร์รัปชันได้มากนัก เนื่องจากในระบบราชการ การทำผิดหรือทุจริตมักเป็นความผิดในเรื่องกฎระเบียบการทำงาน ซึ่งไม่ใช่ความผิดทางกฎหมายอาญา (ที่ใช้ในเรื่องที่ร้ายแรงเท่านั้น)

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญกว่าตัวกฎระเบียบคือ การสร้างวัฒนธรรมที่ถูกต้อง โดยต้องมีสิ่งจูงใจให้คนหันมาเคารพกฎหมาย กฎระเบียบ และมีสิ่งที่จะปรามคนไม่ให้กระทำผิด ซึ่งเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการทำผิดตั้งแต่เริ่ม ไม่ใช่เป็นการหาคนผิดมาลงโทษ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาปลายเหตุ

ดร. กิตติศักดิ์ ปรกติ กรรมการวิสามัญกร่างแผนพัฒนาการเมืองแห่งชาติได้กล่าวสรุปประเด็นที่ Prof. McEldowney บรรยายผ่านไป โดยได้เน้นประเด็นที่เกี่ยวกับการบริหารราชการ ท้องถิ่น (Local Government) ซึ่งปัจจุบันมีการจัดสรรให้หน่วยงานอื่นซึ่งไม่ใช่ภาคราชการไปดำเนินงานจัดการ (contract out) ในระยะแรกพบว่าเป็นงานจัดการสาธารณูปโภคขนาดเล็ก แต่ปัจจุบันได้ขยายใหญ่ขึ้นเป็นการดำเนินงานระดับชาติ เช่น การประปา ไฟฟ้า และการสื่อสารโทรคมนาคม เป็นต้น ซึ่งการปล่อยให้เอกชนนำกิจการต่าง ๆ ไปดำเนินการทำให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียหลายประการ ในส่วนของผลดีนั้นทำ

ให้หน่วยงานต่างๆ ดังกล่าวมีความเป็นอิสระมากขึ้นทำให้ต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคมมากขึ้น เกิดการแข่งขันในการบริการ มีการเสนอราคา (bidding) แข่งขันกัน ทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม Prof. McEldowney ได้ชี้ให้เห็นปัญหาที่เกิดจากการจัดการดังกล่าวด้วยว่า เมื่อปล่อยให้อยู่ในระบบที่เป็นอิสระดำเนินงานโดยหน่วยงานที่มีข้าราชการแล้วจะมีบริการดีขึ้นจริงหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจาก ความรู้สึกรับผิดชอบต่อสาธารณะอาจลดลง และกลายเป็นการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากขึ้นก็ได้ เกี่ยวกับเรื่องนี้ ดร.กิตติศักดิ์ ให้ความเห็นว่า การตั้งข้อสังเกตดังกล่าวเป็นสิ่งที่น่าสนใจอย่างยิ่ง รวมทั้งมีการตั้งคำถามเกี่ยวกับการจัดการควบคุมการดำเนินงานกิจการโดยเอกชนดังกล่าว เพื่อไม่ให้เกิดการทุจริตได้อย่างไร ปัญหาดังกล่าวถูกตั้งขึ้นมาเพื่อหาทางแก้ไขปรับปรุงต่อไป นอกจากนี้ ดร.กิตติศักดิ์ ยังได้กล่าวแสดงความเห็นด้วยว่า ลักษณะการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษมีลักษณะที่แตกต่างจากเมืองไทย เนื่องจากในอังกฤษการปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากกว่า ในขณะที่การปกครองของไทยมีลักษณะรวมอำนาจอยู่ที่ศูนย์กลาง และไม่มีการกระจายอำนาจที่ชัดเจนมากนัก

ในประเด็นเกี่ยวกับจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร Prof. McEldowney เห็นว่า ในช่วงแรกยังไม่พบว่ามีการร่าง Code of Conduct มากนัก เพราะมักจะยึดถือตามจารีตประเพณีเป็นหลัก ในส่วนของรัฐธรรมนูญใหม่ของไทย มีการตั้ง Code of Conduct มากขึ้น แต่ยังไม่มียกฐานะเป็นกฎหมาย โดยให้เป็นดุลยพินิจของสภาพิจารณากันเอง การพิจารณาจริยธรรมดังกล่าวเป็นการกระทำตามแบบของอังกฤษ อย่างไรก็ตาม ในอังกฤษก็มีการร่างกฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ของ นักการเมืองทุกคนโดยเฉพาะ ซึ่งในส่วนของการตรวจสอบในประเทศอังกฤษ Prof. McEldowney ได้ให้ข้อสังเกตว่าการเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ของนักการเมือง อาจไม่มีความจำเป็นเท่ากับกลไก (mechanism) ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐ สำหรับในประเทศไทยพบว่ามีการหลายประการในการจัดการกับปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่โดยออกมาในลักษณะกฎหมายบังคับ แต่ในประเทศอังกฤษจะให้ความสำคัญกับมาตรการดำเนินการต่าง ๆ ก่อนการออกกฎหมาย

ดร. กิตติศักดิ์ ได้กล่าวสรุปว่า ประเทศอังกฤษเป็นแม่แบบให้แก่ประเทศไทยในหลาย ๆ ด้าน ทั้งนี้ ไทยได้รับแนวความคิดของนักการเมืองชาวยุโรปหลายประการเช่นการตั้งศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญเป็นต้น ท้ายที่สุด ดร.กิตติศักดิ์ ได้กล่าวขอบคุณ Prof. John McEldowney สำหรับการบรรยายพิเศษครั้งนี้ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้มีโอกาสเข้ารับฟังการบรรยายเป็นอย่างมาก

