



บทที่ 2

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองประเทศ: ศึกษาเฉพาะกรณีการใช้ อำนาจในการตรวจสอบของประชาชน

ความเป็นมา และวิวัฒนาการของการใช้อำนาจในการตรวจสอบของประชาชน

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นมีมานาน จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์นั้น สมัยเริ่มแรกเกิดขึ้นในนครรัฐของกรีกโดย เฉพาะในนคร เอเธนส์(Athens) ประมาณ 200 ปี ก่อนคริสต์ศตวรรษ การปกครองดังกล่าวเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง เนื่องจากแต่ละนครรัฐเป็นนครรัฐขนาดเล็ก มีประชาชนน้อยมากนักและประชาชนต่างก็มีการศึกษาในระดับค่อนข้างดีจึงสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในการกำหนดมาตรการในการปกครองตนเองได้ โดยประชาชนทั้งหมดของนครรัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรงด้วยการประชุมร่วมกัน เพื่อพิจารณาตัดสินปัญหาต่างๆ และมีการลงประชามติกันอย่างแพร่หลาย รูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงนี้ใกล้เคียงกับทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนที่สุด เพราะการปกครองในรูปแบบนี้มีการเลือกตั้งประชาชน ซึ่งมีสมาชิกบัญญัติหรือสภาผู้แทนราษฎร ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเอง เป็นผู้จัดทำกฎหมายให้ความเห็นชอบสนธิสัญญา กำหนดหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ อุมัติใช้จ่ายหรือการกู้ยืม กำหนดงบประมาณและกำหนดตัวหัวหน้าข้าราชการ แต่อย่างไรก็ดี นครรัฐเอเธนส์นั้น มีพื้นที่เพียงประมาณ 1,000 ตารางไมล์ และมีประชาชนรวมประมาณ 300,000 คนเท่านั้น จึงหาได้ง่ายต่อการที่ประชาชนจะมาประชุมกัน แต่อย่างไรก็ตาม นักวิชาการบางท่านเห็นว่า นครรัฐเอเธนส์ยังน่าจะกล่าวได้เต็มปากว่ากรีกโบราณสมัยเอเธนส์มีการปกครองแบบประชาธิปไตยในความหมายที่เข้าใจในปัจจุบัน เพราะยังมีระบบทาสและทาสที่มีฐานะเป็นประชาชน(Citizens) เพราะยังมีผู้มีเสียงโหวตในการปกครองประเทศ นอกจากนั้น ประชาชนที่เป็นบุคคลสัญชาติของเอเธนส์เท่านั้นที่มีสิทธิออกเสียง¹

¹กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตยกับสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร: วิทยวัฒนาพานิช, 2520), หน้า (ก)

การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงในปัจจุบันคงเหลือแต่ในรัฐ(Canton)เล็ก ๆ ของประเทศสวิสเซอร์แลนด์ เช่น กังตองกลาริส บางส่วนของกังตองอุเนเตรวัลเดน(Unterwalden) และ กังตองอัปเบนเซล(Appenzell)

วิธีปฏิบัติของการปกครองแบบที่ปรากฏในแคว้นหรือรัฐเล็ก ๆ ของประเทศสวิสเซอร์แลนด์ คือ ราษฎรจะมาร่วมประชุมกันที่จัตุรัสกลางเมืองหรือโบสถ์ การประชุมเช่นนี้เรียกว่า "Landsgemeinde" โดยที่ประชุมจะเลือกประชาชนคนหนึ่ง เรียกว่า "Landamanss" และเลือกตั้งข้าราชการคณะหนึ่งสำหรับทำงานธุรการที่จะต้องปฏิบัติทุกวัน²

หากจากรัฐธรรมนูญและตัวบทรัฐธรรมนูญเก่า ๆ จะพบว่า มีมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นเครื่องควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรอยู่หลายประการด้วยกัน มาตรการเหล่านี้ได้แก่ ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ(Referendum) การให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อตัวบุคคล(Plebiscite) การให้สิทธิถอดถอนผู้แทน(Recall) การไต่สวนสาธารณะ(Public Inquiry) และกระบวนการรับฟังทางมหาชน(Public Hearing)

ต่อมาสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองได้พัฒนาขึ้นเป็นลำดับ การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงซึ่งตรงกับความหมายของระบอบประชาธิปไตยมากที่สุดน่าจะไม่สามารถที่จะนำมาใช้ในปัจจุบันได้ และนับวันจะสูญสิ้นไป ซึ่งพอสรุปได้โดยเหตุผล 2 ประการ คือ³

1. ประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันมีพลเมืองมากขึ้น อีกทั้งอาณาเขตของประเทศก็กว้างใหญ่ จึงเป็นการยุ่งยากที่จะจัดให้ประชาชนทุกคนมาร่วมประชุมกันเพื่อลงประชามติต่าง ๆ ในการบริหารประเทศ เพราะมีอุปสรรคด้านต่าง ๆ เช่น จำนวน สถานที่ และโอกาสที่จะมาประชุมตลอดจนความสามารถในการสื่อสารทำความเข้าใจแก่กันที่ประชุม

2. ปัจจุบัน รัฐสมัยใหม่มีหน้าที่และภาระการดำเนินการสลับซับซ้อนและจำเพาะมากขึ้นและมีภารกิจมากมาย ราษฎรย่อมไม่อาจเข้าใจหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างทั่วถึง และ น่าจะคัดค้านได้อย่างถูกต้อง เพราะอาจถูกจำกัดโดยการศึกษาหรือขาดความเข้าใจในระบบ

²สมภพ ทรตะภิกษย์, ศาสนอนันต์ปริยธรรมากร กฤษฎาธิปไตย (ภาค 2), (กรุงเทพมหานคร: นำาเขียนการพิมพ์, 2512), หน้า 23-29.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

หลังจากที่ประชาธิปไตยโดยตรงได้ล่มสลายลงมาจากนครรัฐเอเธนส์ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็ไม่ได้รับการยอมรับนำมาใช้ในการปฏิบัติ จึงทำให้ยุคชะงักไปเป็นเวลากว่าพันปี

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง เมื่อปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ในประเทศอังกฤษ ย้อนไปในสมัยของพระเจ้าจอห์นในปี ค.ศ. 1215 อันเป็นที่ที่พระเจ้าจอห์นได้ลงพระปรมาภิไธยในมหาถุบัตร (Magna Carta) อันเป็นเครื่องมือสำคัญในการลดอำนาจของกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชลง ซึ่งก่อให้เกิดระบบการปกครองที่เรียกว่า "ระบบกษัตริย์มีอำนาจจำกัด" กล่าวคือ กษัตริย์ยังคงเป็นประมุขของประเทศและเป็นหัวหน้ารัฐบาล กษัตริย์ยังคงมีอำนาจทั้งหลายที่คอมมอนลอว์ (จารีตประเพณีหรือกฎหมายที่บัญญัติขึ้น) ไม่ได้กำหนดโดยชัดแจ้งว่าเป็นอำนาจขององค์กรอื่น แต่อย่างไรก็ดี ผลที่ได้ในระยะแรกก็เป็นเพียงการเปลี่ยนตัวบุคคลที่ใช้อำนาจในการปกครองประเทศจากคนคนเดียวคือพระมหากษัตริย์ มาเป็นกลุ่มคนซึ่งระบบการปกครองได้มีการวิวัฒนาการไปในทางเสรีมากขึ้น แต่ก็ไม่ได้เป็นประชาธิปไตยตามคำจำกัดความของประชาธิปไตย เพราะประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศไม่ได้มีส่วนในการปกครองประเทศแต่อย่างใด จนกระทั่งในตอนต้นของคริสต์ศตวรรษที่ 20 จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งเสียใหม่ จึงทำให้ประชาชนโดยทั่วไปมีสิทธิในการเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้งอันเป็นเงื่อนไขสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย⁴

ในรัฐสมัยใหม่ ประเทศชาติมีอาณาเขตกว้างขวาง มีประชากรมากมาย การกระทำที่ในการบริหารประเทศมีความจำเป็นจำเพาะและซับซ้อนมากขึ้น การที่จะให้ประชาชนประชุมกันโดยให้ออกเสียงลงมติในการทำรัฐกิจโดยตรง เป็นไปไม่ได้แล้ว ดังนั้น ในปัจจุบันการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนจึงได้เข้ามามีบทบาทและเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลาย

ระบบผู้แทน (Representation) เป็นแนวคิดของทฤษฎีว่าด้วยรัฐ การปกครองโดยระบบผู้แทนนั้น แท้จริงแล้วประชาชนเป็นผู้ปกครอง แต่ที่ประชาชนทั้งหมดมิได้เข้ามาร่วมประชุมหรือกิจการต่างๆด้วยตนเอง เนื่องจากเหตุจำกัดดังกล่าวข้างต้น ดังนั้นการปกครองจึงต้องอาศัยรูปแบบประชาธิปไตยซึ่งอยู่บนหลักความเป็นจริงทางการเมือง โดยหลักทั่วไปการปกครองในระบอบ

⁴ โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 9-10.

ประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือโดยผู้แทนนั้นมาจากพื้นฐานความคิดที่ว่า "อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน" แต่การปกครองในรูปแบบนี้ประชาชนมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจด้วยตนเอง แต่มอบอำนาจให้กลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นผู้เฒ่า (Elite) และอยู่ในฐานะเป็นองค์กรของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจแทน บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรของรัฐเหล่านี้อยู่ในฐานะเป็นผู้แทน (Representative) ของประชาชนทั้งหมดที่ประกอบขึ้นเป็นหน่วยทางการเมืองที่เรียกว่า "รัฐ"⁵

หากย้อนหลังไปพิจารณาทางประวัติศาสตร์แล้ว จะเป็นที่ได้ว่าระบบผู้แทนนี้ในระยะเริ่มแรกปรากฏในลักษณะของผู้แทนของประชาชนตามฐานันดรเฉพาะเจ้าของที่ดิน ผู้แทนของประชาชนจึงเป็นตัวแทนในขอบเขตจำกัด รัฐสภาของผู้แทนแบบนี้เรียกว่า "รัฐสภาของผู้แทนฐานันดร (Ständevertretung)"⁶ ต่อมาในระยะหลัง ระบบนี้ได้พัฒนามาเป็นระบบผู้แทนของประชาชนทั่วในที่นี้หมายถึงถึงฐานันดรของราษฎร ในรูปแบบที่พัฒนามานี้ บุคคลที่จะมาเป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งจะเข้าดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด จะต้องมีคุณสมบัติในการออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้แทนของตน ในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนนั้น องค์กรของรัฐซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองแทนประชาชนต้องมาจากประชาชนโดยการเลือกตั้ง

เหตุผลที่ช่วยสนับสนุนการปกครองในแบบนี้ คือ

(ก). เพื่อแก้ไขความบกพร่องของการปกครองที่让群众เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง (การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรง) คือ ประเทศมีอาณาเขตกว้างขวางขึ้น พลเมืองมากขึ้น การที่จะ让群众ทั้งหลายมาร่วมชุมนุมกันเพื่อลงประชามติย่อมเป็นสิ่งที่ยากลำบาก นอกจากนั้นการบริหารประเทศก็มีความซับซ้อนมากขึ้น มีวิธีการและกลไกต่าง ๆ มากมาย ดังนั้น วิธีที่ดีและสะดวกที่สุดคือ การเลือกผู้แทนที่คนเห็นว่าเหมาะสมเข้าบริหารหน้าที่แทนตนเอง ตามวิธีการนี้ ราษฎรอาจควบคุมผู้แทนที่ตนเองเลือก เข้ามาได้ หากเห็นว่าทำหน้าที่อย่างเหมาะสมไม่เกิดผลดีต่อส่วนรวม ก็จะไม่เลือกผู้แทนคนนั้นอีกในคราวต่อไป

⁵ ก้าวสรร อติพรธิ, สุรพล สันติภาพพงษ์, สภาวะและปัญหาของระบบรัฐสภาไทย, หน้า 27.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

(ข). ระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนมีวิวัฒนาการมาจากสมัยโบราณ คือในสมัย สมบูรณาญาสิทธิราช เมื่อกษัตริย์ต้องการเก็บภาษีเพิ่ม กษัตริย์ก็จะเรียกผู้ครองนคร เจ้าเมือง ประมุขศาสนา นักรบ ผู้แทนของสามัคยาประชากรมุข และรับทราบความประสงค์ การกระทำเช่นนี้ ต่อมาได้กลายเป็นสภานิติบัญญัติ ประกอบด้วยผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้ง เช่น รัฐสภาของอังกฤษ

ระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนหรือประชาธิปไตยโดยอ้อม ก็คือ การปกครองซึ่งยอม ให้เจตจำนงของประชาชนทั้งหลายเป็นสิ่งที่ทรงอำนาจสูงสุดอยู่เช่นเดิม แต่โดยที่ประชาชนได้ เพิ่มขึ้น การให้ประชาชนจำนวนมากมารวมกันเพื่อตัดสินใจร่วมกันทางการเมือง รวมทั้งกับการ ปกครองที่สลับซับซ้อนย่อมเป็นสิ่งที่ทำไม่ได้ ดังนั้นจึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องมีระบอบผู้แทนของ ประชาชนเพื่อรับเอาความคิดเห็นของประชาชนแบบปฏิบัติโดยการออก เสียงแทนในรัฐสภา ซึ่งยอม เป็นการแสดงออกซึ่งการทรงสถานะผู้มีอำนาจสูงสุดอยู่เช่นเดิม⁷ การให้ประชาชนทุกคนรับผิดชอบ ค่าในการปกครองโดยตรงย่อมตรงต่อความหมายของระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด แต่เมื่อ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ประชาธิปไตยโดยผู้แทนหรือการปกครองโดยผู้แทนก็น่าจะใกล้เคียงกับความหมายของระบอบ ประชาธิปไตยและ เหมาะสมที่สุดสำหรับความต้องการดังกล่าว

ลักษณะที่แสดงออกของประชาธิปไตยโดยผู้แทนคือ เจตนารมณ์ของประชาชนถูกแสดงออก โดยทางอ้อมคือทางผู้แทน ผู้แทนจะกระทำการอะไรลงไปต้องอยู่บนพื้นฐานของ "เจตนารมณ์ของ ประชาชน" แต่ตามความเป็นจริงแล้ว ผู้แทนอาจมีผลประโยชน์ผูกพันกับวิธีการต่างๆ ที่อาจให้ ประโยชน์แก่ตนเองหรือพรรคการเมืองของตนเอง จึงทำให้การมองภาพปัญหาส่วนรวมของผู้แทน มีขอบเขตจำกัด อาจทำให้การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของผู้แทนไม่ตรงกับเจตนาส่วนรวมของ ประชาชน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้⁸ การที่ประชาชนจะควบคุมหรือตรวจสอบผู้แทน ของตนในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนมีเพียงวิธีการเดียวคือการเลือกตั้ง หมายความว่าหาก ประชาชนเห็นว่าผู้แทนที่ตนเลือก เข้าไปนั้นหาหน้าที่ไม่ดีหรือมีข้อบกพร่องประชาชนก็จะไม่เลือกผู้แทน คนนั้นเข้าไปในสภาอีก ด้วยเหตุนี้ในระบอบผู้แทน การเลือกตั้งจึง เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57-58.

⁸ อมร จันทรมุข, รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของ รัฐธรรมนูญ, หน้า 60.

จากระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงและโดยผู้แทนที่กล่าวมาข้างต้น
ต่างก็มีข้อดีและข้อเสียด้วยกัน ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดในการแก้ไขข้อเสียของระบอบ
ประชาธิปไตยทั้งสองแบบ โดยนำวิธีการที่ดีของทั้งสองระบบมาผสมกัน ซึ่งเรียกว่า "การปกครอง
ซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตนเองและโดยทางผู้แทนผสมกัน" หรือนักวิชาการบางท่านเรียก
ว่า "การปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยเกือบโดยตรง"⁹

การปกครองรูปแบบนี้ได้เจริญขึ้นเมื่อประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 20 โดยเหตุผล 2
ประการ คือ¹⁰

ประการแรก สำหรับประเทศที่มีการปกครองแบบราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยเอง
โดยตรงแต่เดิม เมื่อพลเมืองมากขึ้นหาที่นั้งสามารถปกครองในแบบเก่าได้ จึงเปลี่ยนมาใช้การ
ปกครองแบบมีผู้แทนราษฎร แต่ประชาชนก็ยังคงประสงค์ที่จะสงวนสิทธิในการให้ความเห็นชอบต่อ
การจัดการต่อกิจการของบ้านเมืองบางประเภทไว้

ประการที่สอง เพื่อช่วยแก้ไขข้อบกพร่องของการปกครองแบบราษฎรใช้อำนาจ
อธิปไตยโดยทางผู้แทนให้ได้ผลดียิ่งขึ้น โดยให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการกระทำของผู้แทนมากขึ้น
ฉะนั้นราษฎรจึงควรเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของรัฐที่สำคัญบางประการ

การปกครองแบบผสมในรูปแบบนี้เป็นการปกครองซึ่งนำวิธีการของการปกครองที่ให้ราษฎร
ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงผสมกับการปกครองที่ให้ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน กล่าวคือ
เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรตนเอง เกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนเพื่อแก้ไข
ปัญหาข้อขัดข้องเรื่องโอกาสความพร้อมในการประชุม สถานที่ จำนวนผู้เข้าประชุม ฯลฯ ในทำนอง
เดียวกัน ประชาธิปไตยแบบนี้ยินยอมให้ราษฎรของประเทศเข้ามามีส่วนในการปกครองประเทศ หรือ
กิจการของรัฐโดยตรงได้บางประการหาเอง เกี่ยวกับการปกครองแบบราษฎรใช้อำนาจอธิปไตย
โดยตรง¹¹

⁹ดิเรก ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1 ,
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2495) หน้า 162.

¹⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 162-163.

¹¹สมภพ ทัศระภิกษย์, คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 2), หน้า 32.

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารประเทศบางกรณีเช่นในกรณีเกี่ยวกับการออกกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนเห็นชอบในร่างกฎหมายนั้นแล้ว ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่สำคัญ เช่น รัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมายนั้นยังไม่มีผลบังคับจนกว่าจะนำมาให้ประชาชนทั้งประเทศลงคะแนนเสียงแสดงประชามติเสียก่อน หรือจะเป็นการเก็บภาษีเพิ่ม การประกาศสงคราม การเป็นภาคีสถิตินัยระหว่างประเทศ เป็นต้น

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ โดยมีหลักสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และ ภราดรภาพ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีที่มาจาก เหตุผลที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนและประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยแท้จริง ในสมัยก่อน ประชาชนมีจำนวนน้อยการปกครองจึงใช้รูปแบบของประชาธิปไตยโดยตรงคือประชาชนทุกคนจะมาประชุมกันเพื่อดำเนินการปกครองบริหารประเทศด้วยตนเอง แต่ปัจจุบันพลเมืองมีมากขึ้น ความเจริญมากขึ้น มีความสลับซับซ้อนในการบริหาร ประชาชนน้อยอยู่ในฐานะที่จะใช้อำนาจได้โดยตรง จึงต้องเลือกผู้แทนราษฎรขึ้นจำนวนหนึ่งไปใช้อำนาจแทนคน แต่บ่อยครั้งที่ผู้แทนราษฎรใช้อำนาจดังกล่าวบางครั้งกับเจตนาส่วนรวมของประชาชนซึ่งอาจก่อความเสียหายเกิดขึ้น ดังนั้น ในบางครั้งประชาชนจึงสมควรใช้อำนาจของตนที่มีอยู่แค่ คุ้มครองตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรซึ่งคนได้มอบอำนาจให้ไปใช้แทนคนว่าเค้าทำหน้าที่ดังกล่าวดีเพียงพอลแล้วหรือไม่

ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจถึงการให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองประเทศ โดยการใช้อำนาจตรวจสอบ ควรจะศึกษาถึงทฤษฎีและแนวคิดต่างๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนการใช้อำนาจดังกล่าวของประชาชน

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Popular Sovereignty)

แนวคิดเรื่อง "อำนาจอธิปไตย" (Sovereignty) เกิดขึ้นจากทฤษฎีการเมืองที่กล่าวว่า "ในทุกรูปแบบของการปกครองจะต้องมีอำนาจแห่งการตัดสินใจโดยสูงสุดเด็ดขาด" (absolute power of final decision) และอำนาจนี้ถูกใช้หรือควบคุมโดยบุคคล หรือ สิ่งสมมุติ (person or body) บุคคล หรือสิ่งสมมุตินี้จะเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจและบังคับการ

ให้เป็นแบบตามการคัดลึนใจนั้น บุคคลหรือสิ่งสมมุติเรียกว่า "องค์อธิปัตย์" หรือ "ผู้มีอำนาจสูงสุด" (Sovereign)¹²

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนี้ ได้มีผู้คิดค้นตั้งแต่สมัยจักรวรรดิโรมัน เนื่องจาก ได้รับอิทธิพลจากพวกสโตอิกส์ (Stoics) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎธรรมชาติและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ ซีเซโร(Cicero)ได้กล่าวว่า "อำนาจสูงสุดในรัฐหนึ่งตกอยู่แก่ประชาชนทั้งหมดของรัฐ"¹³ แต่ในสมัยนั้น ทฤษฎีนี้ไม่ได้รับความสำเร็จเนื่องจาก ขัดกับทฤษฎีเทวสิทธิ์ ซึ่งสนับสนุนนักคริสตีย์ ต่อมาในศตวรรษที่16 และ 17 พวกต่อต้านนักคริสตีย์ได้หันเหทฤษฎีนี้มาใช้อีกครั้ง โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานกฎธรรมชาติและสัญญาประชาคมซึ่งถือว่าเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย ทฤษฎีนี้ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หรือ อำนาจสูงสุดของปวงชน การแสดงอำนาจอธิปไตยในทาง Popular sovereignty¹⁴ ราษฎรทุกคนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของสังคม หรือ อำนาจอธิปไตย มีเช็กนักคริสตีย์เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

สาระสำคัญของอำนาจอธิปไตยก็คือ อำนาจบังคับบัญชาต้องมาจาก เจตจำนงของ องค์อธิปัตย์โดยตรง สิ่งใดจะถูกยกขึ้นมากล่าวอ้าง เพื่อลบล้างหรือสร้างเงื่อนไขต่อความชอบธรรมของคำสั่งบังคับบัญชาดังกล่าวไม่ได้ แนวคิดของฌอง บอดีน(Jean Bodin)ชาวฝรั่งเศส ค.ศ.1530-1596 เห็นว่า อำนาจอธิปไตยคือ หลังที่สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของ ประชาคมการเมือง หากปราศจากหลัง เช่นว่านั้นประชาคมการเมืองก็จะต้องสลายลง

¹²ธนิศ ภูริเวทย์, " หลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดและทางปฏิบัติของฝ่ายบริหาร ในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 8-9

¹³เคซชาติ วงศ์ภมลเชษฐ์, หลักรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2518), หน้า 127-128

¹⁴จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ภาคีสถาตร์ แนวทฤษฎีและประยุกต์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 249-250.

อำนาจอธิปไตยนี้แสดงออกถึง "การปกครองบังคับบัญชาและการ เชื้อพัน" อำนาจอธิปไตยก็คือ "พลังอำนาจที่เด็ดขาดและถาวรของรัฐ"¹⁵ บทนี้เห็นว่าการปกครองในรูปแบบรัฐาธิปไตยน่าจะสนใจ ที่ลึกลับด้วยเหตุผล 3 ประการคือ

ประการแรก รัฐาธิปไตยเป็นระบอบที่สอดคล้องกับธรรมชาติมากที่สุด

ประการที่สอง ในทางทฤษฎีแล้วอำนาจอธิปไตยอาจอยู่ที่มวลชนหรืออยู่ที่คนกลุ่มเดียว แต่ในทางปฏิบัติแล้ว จะมีแต่รัฐาธิปไตยเท่านั้นที่อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจเด็ดขาดแบ่งแยกไม่ได้ จะได้มาซึ่งองค์กรที่เหมาะสม อำนาจอธิปไตยจะดำรงอยู่ได้ก็แต่ในรัฐาธิปไตยเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะว่ องค์อธิปัตย์ในรัฐจะมีได้ก็แต่เพียงหนึ่งเดียว

ประการที่สาม รัฐาธิปไตยให้หลักประกันที่สุถในการ เลือก เห็นคนเก่งคนดีให้เข้ามาช่วย กิจการของรัฐ¹⁶

ต่อมาทฤษฎีอำนาจอธิปไตยแบบดั้งเดิมที่เพิกถอนพระมหากษัตริย์ก็เริ่มเสื่อมลง มีทฤษฎี อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเกิดขึ้นเพื่อคัดค้านอำนาจเด็ดขาดของกษัตริย์

สาระสำคัญของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของบางชน มีดังนี้

1. ราษฎรแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้ปกครอง ทั้งนี้เพื่อการแสดงออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจ อธิปไตยของคนอันนำมาซึ่งเป็นหลักที่เรารู้จักคือ การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง(universal suffrage) เพราะการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคน มิใช่เป็นหน้าที่จึงน่าจะมีการจำกัดสิทธิได้ ดังที่รุสโซกล่าว "สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีใครพรากจากประชาชนได้"

¹⁵หงส์เหิม ศกุนตาภัย, ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่ (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิมพ์อักษร, 2536), หน้า 25

¹⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 30-31.

2. การมอบอำนาจของราษฎรให้ผู้แทนนั้น เป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อาณัติของราษฎรผู้เลือกตั้ง (mandat imperatif)¹⁷

ทฤษฎีนี้สนับสนุนให้มีการจัดการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง คือ ให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงตั้งแต่เคยปฏิบัติในสมัยกรีกโบราณ หรือ อาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทนคนก็ได้¹⁸

ทฤษฎีสัญญาประชาคม(Social Contract Theory)

ทฤษฎีสัญญาประชาคม(Social Contract) ได้เริ่มก่อตัวขึ้นตั้งแต่ยุคกลางแคว้นแฟรงก์-หลายมาก นัก จนกระทั่ง โทมัส ฮอบส์(Thomas Hobbes) ค.ศ.1588-1679 ได้ชี้แนวความคิดดังกล่าวอธิบายความคิดทางการเมืองของเขาในศตวรรษที่ 17 โดยงานเขียนชื่อ Leviathan ในปี 1651 ทั้งนี้โดย Hobbes มีได้คิดค้นขึ้นมาใหม่เสียเสียทีเดียว แต่ได้รับอิทธิพลมาจากแนวความคิดของนักปรัชญาชาวกรีก กฎหมายโรมัน ศาสนาคริสต์ และ แนวคิดค้ำค้ำมนุษยวิทยา รวมทั้งอิทธิพลของการปกครองระบบฟิวดัลเป็นตัวกำหนดสัญญาประชาคมขึ้นมา¹⁹ Hobbes เห็นว่า มนุษย์ในสภาพธรรมชาติ ซึ่งปราศจากองค์อธิปัตย์นั้นจะต้องถูกบังคับให้ต่อสู้กับบุคคลอื่นเพื่อปกป้องชีวิตของตนเอง ในสภาวะเช่นนี้จะไม่มีความสุข แต่มนุษย์ต้องการแสวงหาสิ่งคุ้มครองความปลอดภัย จึงตกลงตั้งองค์การปกครองขึ้นองค์หนึ่ง เป็นผู้ใช้อำนาจแทนที่จะปล่อยให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยการมอบอำนาจของคนให้แก่องค์อธิปัตย์โดยการหาสัญญา เป็นการจำกัดเจตนารมณ์ของบุคคลให้น้อยลงเหลือเพียงเจตนารมณ์เดียว ซึ่งสัญญาของบุคคลทุกคนดังกล่าวนี้ จึงเป็นสิ่งที่ตกลงระหว่างบุคคลทุกคน

¹⁷ บดินทร์ พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2530), หน้า 11-12.

¹⁸ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530), หน้า 217-220.

¹⁹ Ernest Baker, Social Contract (New York: Oxford University Press, 1962), p.443.

หน้าที่ขององค์อธิปัตย์ คือ จะต้องตอบสนองจุดมุ่งหมายของการที่รัฐได้จัดตั้งขึ้น นั่นก็คือ ให้ความคุ้มครองความปลอดภัยแก่ผู้อยู่ใต้ปกครอง ความปลอดภัยนี้ไม่ได้หมายถึงแค่เพียงการรักษา-รักษาชีวิตของผู้อยู่ใต้ปกครองให้พ้นจากภัยอันตรายต่าง ๆ เท่านั้น แต่หมายถึงการให้ผู้อยู่ใต้ปกครองสามารถแสวงสุขจากชีวิตของตนได้อย่างชอบธรรมอีกด้วย มนุษย์หรือมาเจมาอยู่ร่วมกันเป็นสิ่งคมการเมืองก็เพื่อที่จะได้ดำรงชีวิตอย่างมีความสุขมากที่สุด หรือ มีความทุกข์น้อยที่สุดเท่าที่สภาวะของมนุษย์จะอำนวย²⁰ Hobbes เช่นเดียวกับบอเท็ง คือ ขึ้นสมรฐาณัคร์ยมากที่สุด "Leviathan" ถูกเขียนขึ้นมาโดยหาใช้สัญญาประชาคมเป็นเครื่องอธิบายอำนาจของกษัตริย์

หลังจาก Hobbes ได้ถึงแก่กรรม จอห์น ล็อก (John Locke) ชาวอังกฤษ (ค.ศ. 1632 - 1704) ได้เขียนหนังสือเกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองต่อจาก Hobbes โดยเริ่มต้นจากสัญญาประชาคมเช่นเดียวกับ Hobbes โดย Locke เรียกว่า "ปฐมสัญญา" (Original Contract) โดยอธิบายเริ่มต้นด้วยสภาพธรรมชาติของมนุษย์เช่นเดียวกับ Hobbes แต่สภาพธรรมชาติของมนุษย์ตามความคิดของ Locke ไม่เลวร้ายเช่น Hobbes ความคิดของ Locke เห็นว่าสภาพธรรมชาติเป็นสภาพที่เต็มไปด้วยความเท่าเทียมกัน ไม่อยู่ภายใต้การปกครองของผู้ใด เว้นแต่บุคคลเหล่านั้นจะยอมมอบอำนาจให้ผู้มีอำนาจคนใดคนหนึ่ง ภายใต้สภาวะเช่นนี้มนุษย์ทุกคนจะเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตามแม้มนุษย์จะมีความเท่าเทียมกันตามธรรมชาติ แต่การใช้เสรีภาพของมนุษย์ก็มีข้อบกพร่องไม่สามารถควบคุมการใช้อำนาจของตนเองเท่า ๆ กับคนอื่น เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นก็ขาดองค์กรที่จะตัดสินลงโทษ จึงทำให้มนุษย์ต้องตั้งองค์กรการเมืองขึ้นมาเพื่อแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิเสรีภาพของมนุษย์ด้วยกันเองโดยการ เขาหาสัญญาขึ้นยินยอมสละสิทธิที่ตัวเองมีอยู่ตามธรรมชาติและมอบอำนาจให้แก่องค์กรนั้น Locke ไม่เห็นด้วยกับระบบกษัตริย์ แต่เห็นด้วยกับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อแบ่งการใช้อำนาจออกเป็นการออกกฎหมาย การใช้กฎหมาย โดยฝ่ายบริหารและโดยฝ่ายยุติธรรมและการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

²⁰ พงศ์เพ็ญ ศกุนตวิชัย, ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่, หน้า 43.

สิทธิตามธรรมชาติตามทฤษฎีของ Locke มีได้หายไปไหน หลังจากจัดตั้งองค์กรได้แล้ว สิทธิเหล่านั้นยังอยู่และมีอยู่ เพื่อจำกัดอำนาจของสังคมและเป็นรากฐานให้กับเสรีภาพ และนำไปสู่ รูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา

ทฤษฎีสัญญาประชาคม ได้พัฒนามาจนกระทั่งศตวรรษที่ 18 โดยได้รับอิทธิพลจากงานเขียนที่มีชื่อเสียงของ ฌอง ฌัก รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) (ค.ศ.1712-1778) เรื่อง (Du Contrat Social) ซึ่งพิมพ์จำหน่ายในปี ค.ศ.1762

Rousseau อธิบายรูปแบบการปกครองเช่นเดียวกับ Hobbes และ Locke แต่ Rousseau เกิดในศตวรรษที่ 18 ระหว่างค.ศ.1712-1778 แนวความคิดทางการเมืองจึงต่างจากนักปราชญ์ 2 ท่านแรก ทฤษฎีสัญญาประชาคมของ Rousseau ได้เริ่มกล่าวถึงสภาพของสังคมในสมัยก่อนว่าเป็นสภาวะที่พาสูญ

Rousseau พยายามหารูปแบบการปกครองรูปแบบหนึ่ง เพื่อหาหนทางในการป้องกันและคุ้มครองประชาชน ทรัพย์สิน และ บุคคล อันเป็นส่วนรวมในสังคม โดยให้ทุกคนเชื่อฟังตัวเองและยังเป็นอิสระอย่างแต่ก่อน สิ่งดังกล่าวนี้จะทำได้ก็แต่โดยสัญญาประชาคม Rousseau เห็นว่าสัญญาประชาคมเป็นเรื่องของประชาชนมาอยู่ร่วมกันในสังคมด้วยความตกลงสมัครใจบนพื้นฐานของความยินยอม ทั้งนี้เนื่องจากมนุษย์เห็นว่าการมาอยู่ร่วมกันจะตอบสนองประโยชน์ได้ดีกว่าอยู่อย่างอิสระ

สัญญาประชาคมนั้น เมื่อตกลงกันแล้วก็กลายเป็นสาระแห่งรัฐ เป็นอำนาจรัฐ หรืออำนาจอธิปไตยและเสรีภาพส่วนบุคคล รัฐซึ่งเป็นสมาคมการเมืองที่จัดตั้งขึ้นอย่างอิสระ โดยผู้เข้าร่วมทั้งหลายในรูปของสัญญาประชาคม จึงเป็นเจตนารมณ์ทั่วไป (La Volonte Generale) ของคู่สัญญาทั้งหลายหรืออีกนัยหนึ่ง เป็นผลแห่งเจตนารมณ์ของแต่ละบุคคล²¹

Rousseau สนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรง โดยกล่าวว่าเจตนารมณ์ทั่วไปจะต้องมาจากทุกคนและใช้กับบุคคลทุกคน

²¹ธนิศ ภูริเวทย์, "หลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดและทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารในประเทศไทย," หน้า 36-37.

ทฤษฎีตัวแทนของประชาชน

ทฤษฎีนี้เริ่มจากความคิดที่ว่า มนุษย์มีความสามารถในการปกครองตนเอง การปกครองที่ดีควรจะเป็นแบบในลักษณะที่ว่าประชาชนนั้นประชุมร่วมกัน ทุกคนควรจะมีสิทธิออกเสียงในกิจการต่าง ๆ แต่เมื่อการกระทำเช่นนี้เป็นไปมาได้ก็จำเป็นต้องมีผู้แทนแต่ผู้แทนควรจะทำปฏิบัติงานเสมือนว่าประชาชนทั้งหลายได้รวมอยู่ที่นั่นและผู้แทนจะต้องปฏิบัติตามความเห็นห้องคองกันของประชาชน²² ความเป็นผู้แทนเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในกรรมวิธีการเมือง โดยเฉพาะที่ปัจจุบันประชาธิปไตยแบบบริสุทธิหรือประชาธิปไตยโดยตรง เป็นไปไม่ได้ วิธีการที่จะให้ประชาชนใช้อำนาจของตนในปัจจุบัน จึงยึดหลักสถาบันตัวแทนของประชาชนเป็นแหล่งอำนาจในการปกครองประเทศ ประชาชนใช้อำนาจอภิสิทธิ์ผ่านผู้แทนของตน ดังนั้น ผู้แทนควรจะเป็นเสมือนกระจกเงาที่สะท้อนความคิดเห็นของประชาชน กระทำการบริหารประเทศโดยอาศัยเจตนารมณ์ส่วนใหญ่ของประชาชนที่ตัวผู้แทนเองรับอาสาเข้ามาปฏิบัติหน้าที่

จากแนวความคิดทั้ง 3 แนวคิดข้างต้นในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนมีอำนาจสูงสุด ได้มีการทำให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจในการตรวจสอบได้ดังต่อไปนี้

(1) การออกเสียงแสดงประชามติหรือร่างกฎหมายและสนธิสัญญา (Referendum)

ความเป็นมา

ที่มาแต่เดิมของการลงคะแนนเสียงแสดงประชามตินั้น สืบย้อนไปได้ในสมัยกรีก และโรมัน เป็นการแสดงออกถึงการปกครองในรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรง จากหลักฐานในยุคต้นๆ ในวรรณกรรมของโฮเมอร์ (Homeric) มีบางส่วนที่กล่าวหาพิงถึงการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประชุมเพื่อหลบลูกศรซึ่งแต่ละคนใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียง ในขณะที่สมัยโรมันโบราณมีการกล่าวถึงการประชุมที่มีประชาชนเข้าร่วม (Comitia curiae หรือ Public assemblies) เพื่อมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการปกครองตนเอง โดยในการร่วมประชุมดังกล่าวจะเป็นการประชุมลงคะแนนเสียงประชามติกันเป็นคราวๆไป โดยประชาชนในนครรัฐจะมาชุมนุมกันในดูไบนัฟลิเพื่อลงมติเลือกผู้นำ(กงสุล)กำหนดอัตราภาษี แ่งตั้งแม่ทัพ ประกาศสงครามหรือยุติสงคราม

²²จรรยา สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ภาคทฤษฎี แนวทฤษฎีและประยุกต์, หน้า 188-189.

ในช่วงแรกว นั้น วัตถุประสงค์ของการออกเสียงแสดงประชามติก็เพื่อชักจูงประชาชน และรัฐเข้าหากัน ด้วยกระบวนการดังกล่าวนี้เองย่อมจะทำให้ประชาชนมีความเข้าใจงานปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองดีขึ้น และในกรณีที่องค์กรที่องค์กรต้องตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายจะสามารถเลือกแนวทางได้อย่างถูกต้อง²³ สำหรับในช่วงหลังมีการจัดให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติขึ้นในประเทศ สวิสเซอร์แลนด์ครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1449 เมื่อรัฐบาลเบอร์น(ตอนนั้นเป็นรัฐอิสระของประเทศ สวิสเซอร์แลนด์)ขอความเห็นชอบของประชาชนเพื่อขอเงินเพื่อชำระภาษีพิเศษเพื่อนำเงินไปจ่ายหนี้ที่เกิดจากสงครามครั้งก่อน²⁴

การออกเสียงแสดงประชามติ หรือ referendum นั้น มีรากศัพท์มาจากคำภาษาละติน ว่า "ad referendum" อันเป็นคำศัพท์ที่ใช้กันในการเมืองมีความหมายว่า "การนำมาให้ สักขานัน"²⁵ ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกตั้งแต่ครั้ง เดิมนั้น แนวความคิด ในเรื่องการออกเสียงแสดงประชามติว่าควรที่จะจัดให้มีหรือไม่นั้นยังไม่มีข้อยุติแน่นอน มีนักปราชญ์ หลายท่านที่มีความคิดต่างกัน ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ประชาชนนั้นมีความจำเป็นที่จะออกเสียงแสดง ประชามติ เพราะว่าประชาชนได้มอบอำนาจของตนเองในการทำหน้าที่กำหนดนโยบายต่างๆ ใน การบริหารประเทศให้แก่ผู้แทนของตน ควรที่จะปล่อยให้ผู้แทนของตนได้ทำหน้าที่ดังกล่าวในนาม ประชาชน ต่อมาแนวความคิดนี้ก็เริ่มเสื่อม จึงมีแนวความคิดใหม่เข้ามาแทนที่ว่าจะจัดให้ ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ โดยให้สิทธิแก่ประชาชนในการออกเสียงแสดงประชามติคือ กิจการหรืองานใด ที่ตัวแทนของตนได้กระทำลงไป เพราะตัวแทนของประชาชนอาจจะใช้อำนาจ นั้นอย่างผิดถูกต้องหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้ เป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ ของประชาชนผู้มอบอำนาจให้ กระบวนการออกเสียงแสดงประชามตินี้จะเป็นกระบวนการที่เข้ามา เสริม "ทฤษฎีตัวแทนของประชาชน" ในระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน

²³Harlan Hahn and Shedon Kamieniecki; Referendum voting, (New York :Greenwood Press ,1987), P.8-9.

²⁴John T. Rourke, Richard P.Hiskes and Cyrus Ernesto Zirakeadeb, Direct democracy and international politics, (Lynne Rienner Publishers Inc, 1992), P.32.

²⁵นันทวัฒน์ บรมานันท์, "ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ," : 56.

สาระของระบบการออกเสียงแสดงประชามติที่อ่าวกฎหมายและสนธิสัญญา

โดยทั่วไปแล้วการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติถือว่าอยู่ในระดับเดียวกับเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่างกันเพียงแต่วัตถุประสงค์ในการลงคะแนนเสียงเท่านั้น กล่าวคือ ในการจัดให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้ามามีส่วนร่วมในการออกเสียงแสดงความคิดเห็นเพื่อตัดสินใจในปัญหาสำคัญของประเทศ หรือ กิจการต่างๆที่ผู้แทนราษฎรได้กระทำการไป ส่วนการออกเสียงเพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้กับผู้แทนของคนที่เห็นว่าเหมาะสมเข้ามามีส่วนร่วมที่ใช้อำนาจอธิปไตยนี้ แทนคนในการบริหารประเทศ

การออกเสียงแสดงประชามตินั้น เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการออกเสียงต่อกิจการหรืองานใด ๆ ที่ตัวแทนของประชาชน คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กระทำการไป หรือ คาดว่าจะกระทำ ซึ่งเป็นกลาบทหนึ่งหรือว่าเป็นเครื่องมือของระบอบประชาธิปไตยโดยตรงที่ทำให้เรื่องหรือปัญหาสำคัญ ได้กลับเข้าสู่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจประชาธิปไตยเพื่อตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง เพราะการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรอาจจะบิดเบือนหรืออาจไม่ตรงกับเจตจำนงส่วนรวมของประชาชน

การออกเสียงประชามตินั้นโดยทั่วไปแล้ว ประชาชนออกเสียงได้เพียงจะยอมรับหรือปฏิเสธเท่านั้น แม้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น การออกเสียงแสดงประชามตินี้สามารถทำได้ในหลายกรณี บางกรณีมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องทำประชามติ เช่น การออกเสียงแสดงประชามติระดับชาติ นอกจากนั้นยังมีกรให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในระดับท้องถิ่นได้อีกด้วย และบางประเทศได้ก้าวไปไกลว่านี้โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนจำนวนหนึ่งเข้าชื่อกันเพื่อเสนอร่างกฎหมายใหม่ หรือ แก้ไข หรือ ยกเลิกกฎหมายได้ ระบบนี้เรียกว่า ระบบการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย(Initiatif Process) ซึ่งถือว่าเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการแสดงประชามติระดับชาติ

การบังคับใช้ระบบการออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายและสนธิสัญญานับปัจจุบัน

ย้อนกลับไปในเมื่อ 200 ปีก่อนคริสตกาล ในนครเอเธนส์ การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง เนื่องจากรัฐมีขนาดเล็ก ประชาชนจำนวนมากและมีการศึกษาระดับค่อนข้างดี จึงสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการปกครองตนเองได้โดยเข้าร่วมชุมนุมลงประชามติกันเองเป็นคราวๆ ซึ่งนับว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ยิ่ง ทั้งนี้ การออกเสียงแสดงประชามติในรัฐสมัยก่อนจึงทำได้ง่ายและสะดวก ทำให้มีการออกเสียงแสดงประชามติค่อนข้างบ่อยและแพร่หลาย ต่อมา สภาพบ้านเมือง สังคม และเศรษฐกิจเจริญขึ้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรงไม่เหมาะสมต่อไปอีกแล้ว เพราะบ้านเมืองมีพื้นที่มากขึ้น ประชากรมากขึ้น การปกครองสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนจึงเข้ามาแทนที่ อำนาจในการตรวจสอบของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนจึงมีแค่เพียง "การเลือกตั้งเท่านั้น" หากเห็นว่าผู้แทนของคนที่หาหน้าใหม่ต้องการความประสงค์ของส่วนรวม ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปก็ใหม่เลือกผู้แทนคนนั้นอีก ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้เพียงพอ

ปัจจุบัน ประเทศส่วนใหญ่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมมีเสียงในการปกครองโดยผู้แทนหรือประชาธิปไตยโดยผู้แทนเกือบทั้งสิ้น แต่บางประเทศก็ได้นำหลักการของระบอบประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมมีเสียงในการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรงมาใช้ คือ ให้ประชาชนได้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติซึ่งเป็นกระบวนการเสริมทฤษฎีตัวแทนของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศสวีเดนก็ให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติได้ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ในประเทศฝรั่งเศสก็บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 5 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ในประเทศสหรัฐอเมริกาให้มีการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติได้ในรัฐต่างๆ มากมาย

(2) การออกเสียงแสดงประชามติต่อตัวบุคคล (Plebiscite)

ความเป็นมา

เพลบิสซิท เป็นระบอบการออกเสียงแสดงประชามติชนิดหนึ่งแต่มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน คือ เพลบิสซิทมักเกี่ยวกับการร้องขอให้ประชาชนลงคะแนนเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือหลักการอย่างใดอย่างหนึ่งที่บุคคลผู้นั้นเสนอขึ้นมา เพลบิสซิทมีการใช้อย่างแพร่หลายในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ในประเทศที่มีการปกครองในรูปแบบเผด็จการ เช่น อิตาลีในยุคนาซี และ เยอรมันนัวยุคนาซี แม้กระทั่งในประเทศฝรั่งเศสเอง ในการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรของประเทศอิตาลี สมัยก่อนมิได้มีการเลือกตั้งแบบโดยตรง หรือ โดยอ้อมอย่างที่นานาประเทศใช้กันโดยทั่วไป ประชาชนมีหน้าที่แค่เพียงไปลงคะแนนเสียงรับรองรายชื่อผู้แทนที่รัฐบาลเสนอชื่อไปเท่านั้น ซึ่งแท้จริงก็เป็นการทำเพลบิสซิทเพื่อรองรับรายชื่อบุคคลที่รัฐบาลเสนอขึ้นมาเท่านั้น ในประเทศเยอรมันสมัยนาซีมีการเรียกรายการให้ราษฎรทำเพลบิสซิทบ่อยๆ ในโอกาสสำคัญการเรียกให้ประชาชนลงคะแนนเสียงก็มีความหมายเช่นเดียวกัน ประชาชนถูกเรียกให้มาลงคะแนนทำเพลบิสซิทนั้นก็มักเป็นเรื่องที่ประชาชนลงคะแนนเสียงเห็นชอบเสมอ วิธีการทำเพลบิสซิทนี้ถือว่าเป็นวิธีการที่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาชน ในประเทศฝรั่งเศส สมัยนโปเลียนได้มีการให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนเพื่อทำเพลบิสซิทหลายครั้ง เช่น ในวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ. 1802 ซึ่งเป็นปีที่ 10 แห่งศักราชสาธารณรัฐของฝรั่งเศส ให้ประชาชนลงคะแนนเสียงทำเพลบิสซิทเพื่อให้ตนเองเป็นกงสุลตลอดชีวิต²⁶ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้นโปเลียนควบอำนาจเป็นกษัตริย์ต่อไป การลงคะแนนเสียงในวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ. 1804 ประชาชนลงมติให้มีการสืบราชสันตติวงศ์จักรพรรดิจากผู้สืบสกุลของพระเจ้านโปเลียน ในสมัยเจ้าชายหลุยส์นโปเลียนได้มีการทำเพลบิสซิทโดยให้ประชาชนรับรองเห็นชอบด้วยการรัฐประหาร (Coup d'Etat) ซึ่งกระทำโดยเจ้าชายหลุยส์นโปเลียนเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากสาธารณรัฐเป็นประเทศที่มีกษัตริย์ปกครอง ซึ่งประชาชนก็รับรองและ เจ้าชายหลุยส์นโปเลียนก็ขึ้นเป็นพระจักรพรรดิ

²⁶David Bather, Austin Ranney, *Referendums*, (Washington D.C.

: American Enterprise Institute, 1980), P.139

สาระของระบบการออกเสียงแสดงประชามติต่อตัวบุคคล (Plebiscite)

เพลบิสซิต คือ การให้ประชาชนแสดงความเป็นใจในตัวบุคคลหรือให้ความเห็นรับรองเห็นชอบในการกระทำของบุคคลนั้น²⁷ การทำเพลบิสซิตมีหลายกรณีด้วยกัน เช่น

1. เป็นการหาหรือประชามติในการกระทำของบุคคลหนึ่ง ซึ่งประชาชนมีความเคารพนับถืออยู่ก่อนแล้ว เนื่องจากได้ทำคุณความดีไว้ต่อประเทศชาติหรือเพราะราษฎรได้ถูกชักจูงใจให้เห็นชอบด้วยการระดมมวลชน เชื่อนานาประการมากกว่าที่จะเป็นเรื่องให้ความเห็นชอบในเรื่องตัวบทกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง

2. บางครั้ง เพลบิสซิตอาจเป็นการหาให้ประชาชนที่ตกลงคะแนนเสียงถูกจำกัดว่ามีทางเลือกที่ผิด ซึ่งเป็นวิธีการทางการเมืองที่ผู้มีอำนาจจะกุมอำนาจต่อไป โดยอาศัยการรับรองของประชาชนจากคะแนนที่ลงให้

3. การให้ประชาชนลงคะแนนเสียง เพลบิสซิตนั้นอาจเอาเรื่องอื่นเข้ามาผนวกซึ่งเป็นการชักจูงใจให้ประชาชนออกเสียงรับรอง เช่น การลงคะแนนเสียง เพลบิสซิตในประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม ค.ศ. 1870 ซึ่งเป็นการให้ประชาชนลงคะแนนเสียงรับรองจักรวรรดิของพระเจ้านโปเลียนที่ 3 พร้อมทั้งเอาเรื่องการบริหารปกครองให้เป็นเสรีภาพผนวกเข้ามาด้วย ปัญหาที่ให้ประชาชนลงคะแนนเสียงจึงไม่กระจ่าง เพราะมีข้อเท็จจริงเข้ามาด้วย เป็นการชักจูงใจประชาชนว่าต่อไปจะมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งก็เกี่ยวกับตัวบุคคลคือ นโปเลียนที่ 3 อีก เหมือนกัน²⁸

โดยปกติ การออกเสียงประชามติ (referendum) เป็นการขอความเห็นชอบจากราษฎรในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นหรือบัญญัติขึ้นแล้ว ไม่เกี่ยวกับตัวบุคคลคนหนึ่งหรือหลักการใดหลักการหนึ่ง แต่เพลบิสซิตมักจะเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือหลักการอย่างใดอย่างหนึ่งเสมอ ลักษณะที่

²⁷สมภาพ จิตรระกิตย, คำสอนชั้นปริญญาตรีกฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 2), (กรุงเทพมหานคร : นำเข้าวิชาการพิมพ์, 2512), หน้า 35-36.

²⁸เพชรณี ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 1), (กรุงเทพมหานคร : สารศึกษาการพิมพ์, 2524), หน้า 175-177.

แสดงให้เห็นได้ว่าต่างกับการออกเสียงแสดงประชามติ(Referendum) คือ ถึงแม้ว่าในหลายครั้ง การปฏิบัติจะเป็นประชาธิปไตยคือให้ประชาชนได้ลงคะแนนอย่างถูกต้องเสรี หนึ่งมีการใช้อิทธิพล หรืออำนาจมีข่มขู่ ประชาชนมีความสะดวกในการลงคะแนน แต่ก็มิใช่เรื่องความเห็นชอบกับร่าง กฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญ มักจะมีเรื่องอื่นแอบแฝงอยู่ เช่น เกี่ยวกับการยอมรับนับถือ หรือ ทำ เพื่อบุคคลบางคน

การบังคับใช้ระบบการออกเสียงแสดงประชามติต่อตัวบุคคลในปัจจุบัน

เบลิสซิคนั้น เริ่มต้นขึ้นจากการปฏิวัติของฝรั่งเศส เพราะเป็นวิธีการเดียวที่หาหาลัทธิ หรือ ความคิดเห็นของสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Assemblée Constituante) เป็นไปได้ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 แล้ว การทำเบลิสซิคมีมากและบ่อย เพราะ เป็นเสมือนหนึ่ง เครื่องหมายของการที่ชาติผู้แพ้สงครามที่ถูกกดขี่ได้ตื่นตัวขึ้นเพื่ออิสรภาพ ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็มีการออกเสียงทำเบลิสซิคอยู่หลายครั้ง

สำหรับในปัจจุบัน หนึ่งมีการนำระบบเบลิสซิคมาใช้แล้ว โดยที่ระบบการปกครองในประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบัน ส่วนมากมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนซึ่งในบางประเทศได้นำเรื่องระบบการออกเสียงแสดงประชามติ (referendum) มาเสริม เพื่อให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งตัวแทนของคนได้กระทำการไป แต่สำหรับเบลิสซิคแล้วจะมีการนำมาใช้ในประเทศที่ปกครองระบอบเผด็จการดังจะ เห็นได้จากประเทศอิตาลีในยุคนาซีเยอรมันในยุคนาซี และ ฝรั่งเศสในยุคนาบีเลียน ซึ่งเป็นารออกเสียงรับรองต่อตัวบุคคล หรือการกระทำของบุคคล ปัจจุบันระบบการปกครองดังกล่าวได้หายสาบสูญแล้ว โดยเหตุที่ว่า ผลของการทำเบลิสซิคจะคลาดเคลื่อนต่อความเป็นจริง จึงได้มีการนำระบบเบลิสซิคมาใช้อีก

(3) การถอดถอนผู้แทน (Recall)

ความเป็นมา

การถอดถอนผู้แทนนี้ เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยกรุงเอเธนส์ของกรีกสมัยโบราณ การออกเสียงเลือกตั้งถือว่าเป็นการกระทำอันสำคัญและปกติของพลเมืองในกรุงเอเธนส์ แต่เฉพาะราษฎรซึ่งมีสัญชาติของเอเธนส์เท่านั้น ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของคน²⁹ เมื่อมีผู้แทนแล้วลักษณะเด่นอย่างหนึ่งของประชาธิปไตยของเอเธนส์ คือ มีการควบคุมผู้แทนของคนได้ คือ การคว่ำบาตร (OSTRACISM) โดยหาวิธีทำให้ประชาชนลงคะแนนเสียงขับผู้แทนคนนั้นออกไป เพื่อที่จะป้องกันต่อต้านพวกม้าใหญ่ฝูงสูง โดยเนรเทศผู้แทนคนนั้นออกไปจากรัฐเป็นเวลา 10 ปี³⁰ ในประเทศสวีตเซอร์แลนด์ ก็มีการให้ประชาชนออกเสียงถอดถอนผู้แทนได้ การถอดถอนผู้แทนของประเทศสวีตเซอร์แลนด์มีมาก่อน ค.ศ. 1850 โดยให้สิทธิของประชาชนถอดถอนผู้แทนได้ภายใต้กฎหมายจารีตประเพณี หลังจากนั้นได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายให้สามารถถอดถอนผู้แทนก่อนครบกำหนดอายุคราวตำแหน่งได้ โดยอนุญาตให้ประชาชนจำนวนหนึ่งออกเสียงสำหรับถอดถอนผู้แทนได้ สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกา ก็มีการหาระบบการถอดถอนผู้แทนมาใช้โดยมีพื้นฐานมาจากการคอร์รัปชันของนักการเมือง³¹ การถอดถอนผู้แทนเกิดขึ้นเพื่อที่จะเยียวยาความสูญเสียที่เกิดจากผลกระทบของประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁹ สุรินทร์ สุทธิธรรมตารัง, "วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 6.

³⁰ Thomas E. Cronin, Direct democracy: the politics of initiative referendum and recall, (The Twentieth Century Fund, Inc, 1989), p. 125-128.

³¹ Ibid., P. 131.

สาระของระบบการถอดถอนผู้แทน

การถอดถอนผู้แทน เป็นกลไกหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งสามารถปลดหรือถอดถอนผู้แทนราษฎรได้ เพราะถือว่า ผู้แทนราษฎรที่เข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชนซึ่ง เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง

โดยปกติแล้ว เมื่อราษฎรได้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรเข้ามาแล้วก็หมดสิทธิที่จะไปเกี่ยวข้องกับผู้แทนราษฎรอีก เพราะถือว่าได้มอบอำนาจให้ผู้แทนราษฎรมาแล้ว แม้ราษฎรจะนำพหุเสียงผู้แทนที่ตนได้เลือกตั้ง เข้าไปก็ต้องรองานว่าสมาชิกผู้แทนราษฎรจะสิ้นอายุหรือมีการยุบสภา เพราะหากให้ราษฎรเข้าไปเกี่ยวข้องกับผู้แทนราษฎรได้ ผู้แทนราษฎรก็จะมีอิสระในการทำงาน อย่างไม่รู้ที่รัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้ให้อาสาแก่ประชาชนที่จะถอดถอนหรือตรวจสอบผู้แทนราษฎรในระหว่างการดำรงตำแหน่งได้

วิธีการถอดถอนผู้แทนราษฎร (Recall) นี้ เป็นการให้อำนาจแก่ราษฎรที่เลือกตั้งผู้แทนราษฎรในเขตของคนที่สามารถควบคุมผู้แทนราษฎรได้โดยตรงโดยวิธีให้ราษฎรลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้แทนราษฎรที่ตนเลือกตั้ง เข้ามาแล้วได้ บางรัฐ (Canton) ในสมัยก่อนอนุญาตให้ราษฎรในเขตเลือกตั้งผู้แทนราษฎรคนใดที่เห็นว่าผู้แทนของตนมีพฤติการณ์ที่ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ของตนสามารถรวมตัวกันได้ประมาณร้อยละ 25 หรือนั้นขึ้นไปเข้าทูลงข้อร้องเรียนต่อรัฐสภาหรือองค์กรใดที่เหมาะสมสามารถถอดถอนผู้แทนราษฎรคนนั้นให้หมดสมาชิกภาพ³²

แนวคิดในเรื่องการถอดถอนผู้แทนนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีทางการเมืองที่ว่าผู้ออกเสียงทั้งหลายควรจะสงวนสิทธิของตนในการควบคุมผู้แทนราษฎรที่เลือกตั้ง เข้าไป เมื่อประชาชนสามารถถอดถอนผู้แทนของตนได้จึงทำให้ผู้แทนราษฎรนั้นสามารถจะทอดทิ้งประชาชนได้และต้องผูกพันอยู่กับประชาชนตลอดเวลา เมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรแล้วก็ต้องผูกพันคอยรับฟังข้อทุกข์ร้อนหรือปัญหาต่างๆของประชาชนเสมอ แล้วนำสิ่งที่ได้รับฟังมานั้น เสนอต่อรัฐบาลหรือผู้ที่เกี่ยวข้องให้ช่วยแก้ปัญหา

³²ปรีดี พนมยงค์, แนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์, (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 95-96.

การบัญญัติเรื่องการถอดถอนผู้แทนไว้ก็เพื่อประชาชนผู้ออกเสียงนั้นต้องรองหนักว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งต่อไปที่จะกำจัดผู้แทนราษฎรที่ไร้ความสามารถ ททุจริต นงทำงาน หรือไม่รับผิดชอบ ด้วยเหตุนี้ ผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจึงต้องระวังในเรื่องความสุจริต และการมีความรับผิดชอบ การถอดถอนผู้แทนจะเป็นเครื่องเยี่ยวยาสำหรับข้อบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน³³ วิธีการนี้ประชาชนจะสามารถควบคุมผู้แทนได้โดยตรง ชัดเจน และต่อเนื่อง

การบังคับใช้ระบบการถอดถอนผู้แทนในปัจจุบัน

นับแต่อดีตเป็นต้นมา ได้มีการใช้วิธีการถอดถอนผู้แทนน้อยมาก ในประเทศสหรัฐอเมริกา บัญญัติให้มีการถอดถอนผู้แทนที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐตั้งแต่ปี ค.ศ. 1781 สำหรับในประเทศ สวิสเซอร์แลนด์ การถอดถอนผู้แทนได้มีการนำมาใช้ตั้งแต่ก่อนปีค.ศ 1850 ภายใตักฎหมายจารีตประเพณี ในปัจจุบันนี้มีประเทศใดในเวลาที่ระบบการถอดถอนผู้แทนแล้วโดยเหตุผลที่ว่าระบบการถอดถอนผู้แทนนั้นมันเป็นผลดีต่อระบอบประชาธิปไตยโดยมีผู้แทน มีนักวิจารณ์บางท่านให้ความเห็นว่า การถอดถอนผู้แทนโดยวิธีการให้ประชาชนออกเสียงในการถอดถอนผู้แทนราษฎรก่อนครบวาระ นั้น เป็นการทำลายเอกภาพและอำนาจผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้ง จะทำให้ผู้แทนราษฎรขาดอิสระในการคิด การทำ จึงทำให้ผู้แทนมักล้าที่จะทำอะไรลงไปเพราะหากทำอะไรลงไปแล้วเกิดประชาชนที่เลือกตนเองไม่ชอบใจ ก็อาจจะถอดถอนตนเองจากการเป็นผู้แทนก็ได้ อีกทั้งการให้มีการถอดถอนผู้แทนได้ยิ่งก่อให้เกิดการสูญเสียในทางเศรษฐกิจที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ อยู่เสมอ

สภาพของรัฐในปัจจุบันที่มีการบริหารคนที่สลับซับซ้อน ประชาชนนั้นสามารถรู้จักผู้แทนของตนเองเพียงพอ ซึ่งในสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดของประเทศนั้น ประกอบด้วยกลุ่มของผลประโยชน์มากมาย ผู้ที่มีความรู้ที่จะเสนอการถอดถอนผู้แทนได้นั้นมี หรือมีอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ จึงทำให้ระบบการถอดถอนผู้แทนหายไ้

³³Thomas E. Cronin, Direct Democracy : the politics of initiative, referendum and recall, P.133.

(4) การไต่สวนสาธารณะ (Public inquiry)

การไต่สวนสาธารณะ เป็นกลไกหนึ่งของมาตรการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกันที่รัฐสภาบัญญัติให้ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ที่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม หรือกรณีที่ต้องสั่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำ การใดที่กระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกายของประชาชน โดยบัญญัติให้ก่อนที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการดังกล่าว จะต้องดำเนินการไต่สวนสาธารณะเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เกี่ยวข้อง เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เสนอข้อเท็จจริง สนับสนุน หรือคัดค้าน เพื่อที่จะได้นำข้อมูลที่ได้รับมาประกอบการตัดสินใจต่อไป วิธีการดังกล่าวนี้เป็นวิธีการที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย และป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย กล่าวคือเป็นการ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นได้ อย่างกว้างขวางในที่สาธารณะและจะ เป็นการสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเป็นส่วนรวม

การไต่สวนสาธารณะหรือ Public Inquiry นี้ ได้แก่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ ผู้ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องต่างๆ ที่มักจะต้องกระทำโดยบุคคลหรือองค์กรที่มีความเป็นอิสระที่มีหน้าที่ รับฟังความคิดเห็นดังกล่าว ทั้งนี้ ตามหลักคอมมอนลอว์ที่ว่าจะต้องฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายและ ต้องดำเนินการอย่างเปิดเผยด้วย การไต่สวนสาธารณะนี้เป็นการคุ้มครองประชาชนก่อนการกระทำ ทางปกครอง เป็นกระบวนการที่กระทำก่อนที่จะนำไปสู่การตัดสินใจทางปกครอง

วิธีการไต่สวนสาธารณะนี้มีมานานแล้วในประเทศอังกฤษ โดยเฉพาะในการแสวงหา ข้อเท็จจริง เพื่อการตัดสินใจของฝ่ายปกครองหรือเพื่อตัดสินข้อขัดแย้งระหว่างเอกชน หรือระหว่าง เอกชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁴

³⁴บรรคักดิ์ อูวรรณ , "ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลในประเทศอังกฤษ", วารสารกฎหมาย ปีที่ 14 ฉบับที่ 2(2536):44-46.

ในช่วงศตวรรษต้นๆ นั้น อาจกล่าวได้ว่าการไต่สวนสาธารณะยังมิได้ก่อร่างสร้างตัวขึ้นมาเสียทีเดียว ในช่วงนั้นวิธีการที่นิยมทำกันก็คือการทำความตกลงกัน (agreement) ซึ่งบางครั้งก็มีความรุนแรงด้วย ซึ่งน้อยครั้งมากที่จะประนีประนอมกันในวัตถุประสงค์ของความขัดแย้งในผลประโยชน์ ในศตวรรษที่ 18 สืบเนื่องมาจากการปฏิวัติเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม รัฐจึงเข้ามาแทรกแซงในกิจการของประชาชนอย่างมากและเพื่อให้เป็นการถ่วงดุล ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 19 ได้มีการตรากฎหมาย Inclosure Act ปี 1801 ขึ้น กฎหมายฉบับนี้ถือว่าเป็นรากฐานของการไต่สวนสาธารณะ เพราะกฎหมายฉบับนี้ได้เป็นแม่แบบของการไต่สวนทั่วแบบกฎหมายฉบับอื่นๆ ต่อมา

ในปี ค.ศ.1845 ได้มีการตรากฎหมาย General Inclosure Act 1845 ขึ้นมาในกฎหมายฉบับนี้ ได้บรรจุแนวความคิดเกี่ยวกับการทาค่าสิ่งลงไป กล่าวคือ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดไว้ว่า ค่าสิ่งที้ออกโดยผู้มีส่วนตามกฎหมายนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อได้มีการทำการไต่สวนสาธารณะและได้พิจารณาถึงข้อขัดแย้งต่างๆ แล้ว

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าในช่วงศตวรรษที่ 19 นี้เอง วิธีการไต่สวนสาธารณะได้เริ่มเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมาและได้พัฒนาขึ้นมาเป็นลำดับ

สาระของระบบการไต่สวนสาธารณะ

เราอาจแยกประเภทของระบบการไต่สวนสาธารณะได้หลายลักษณะ กล่าวคือ

ประการแรก พิจารณาจากกฎหมายที่บัญญัติให้ดำเนินการระบบการไต่สวนสาธารณะ

1.กฎหมายกำหนดไว้ (Statutory Inquiries) คือ รัฐสภาบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ อาจจะหรือต้องดำเนินการรับฟังทางมหาชน หรือ ต้องมีการไต่สวนสาธารณะก่อนการกระทำใด ๆ

2.กฎหมายไม่กำหนดไว้ (Non Statutory Inquiries) คือ เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการระบบการไต่สวนสาธารณะโดยนอกรัฐบัญญัติใดๆ ของกฎหมายบัญญัติให้กระทำ

ประการที่สอง พิจารณาจากเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการสอบสวนสาธารณะ

1. การบังคับให้ดำเนินการสอบสวนสาธารณะ (Mandatory Inquiries) กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการสอบสวนสาธารณะก่อนการกระทำทารุณ และดำเนินการสอบสวนสาธารณะตามชั้นตอนรายละเอียดที่กำหนดไว้

2. การให้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ดำเนินการสอบสวนสาธารณะ (Discretionary Inquiries) รัฐสภาให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวนเพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่กรณี

ด้วยแนวคิดที่ว่าระบบราชการมีฐานะเพียง "กระบวนการปฏิบัติราชการ" การสอบสวนสาธารณะจะต้องให้ความเคารพต่อสิทธิของผู้ที่เสียหายเพื่อสาธารณประโยชน์ ให้มีเอกภาพ ข้อเท็จจริง โดยที่อำนาจการตัดสินใจยังคงอยู่กับรัฐบาลผู้รับผิดชอบที่จะวินิจฉัยความครมของเหตุผล ให้การตัดสินใจนั้นเป็นไปเพื่อส่วนรวมจริง³⁵ ผู้ที่จะมีสิทธิสอบสวน คือประชาชนผู้เสียหายจากประโยชน์สาธารณะ

กระบวนการสอบสวนสาธารณะนั้นจะ เริ่มขึ้นจากการที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบจะประกาศการสอบสวนสาธารณะให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วปหรือทั้งกำหนดสถานที่ที่จะสอบสวน และแนวทางหรือนโยบายที่อยากรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อถึงวันที่ถึงกำหนดก็จะมีผู้สอบสวน (Inspector) เป็นประธานและกระทำเหมือนการสอบสวนในศาล โดยมีผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายรวมทั้งทนายความหรือที่ปรึกษาทางกฎหมายและประชาชนทั่วไปเข้ารับฟังการสอบสวน ทั้งการตั้งคำถาม การสืบพยาน ต้องเคารพหลักการโต้แย้งของทุกฝ่าย เมื่อเสร็จแล้วผู้สอบสวน (Inspector) ก็จะทำรายงานเสนอผู้มีอำนาจ รายงานดังกล่าวจะมีผลผูกพันกับผู้มีอำนาจแต่อย่างใด และรายงานดังกล่าวยังต้องส่งไปให้ผู้เสียหายซึ่งนำพยานมาโต้แย้งในการสอบสวนด้วย

³⁵สุมาลี อึ้งตระกูลไทย, "กระบวนการรับฟังทางมหาชน", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 70

หลักในการตัดสินสาธารณะนั้นต้องมีหลัก 3 ประการ คือ การตัดสินที่วางนั้นต้องเป็นการตัดสินที่เปิดเผย (Openness) มีความยุติธรรม (Fairness) และปราศจากความลำเอียง (Impartiality) กล่าวง่าย ๆ ก็คือ ต้องเปิดโอกาสให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครองได้ทราบถึงกรณีที่มีผลกระทบให้ได้รับการพิจารณาโดยความเป็นธรรมและต้องมีการให้เหตุผลในการตัดสิน เป็นต้น³⁶

การบังคับใช้ระบบการตัดสินสาธารณะในปัจจุบัน

การตัดสินสาธารณะในปัจจุบันได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิบัติราชการ ทำให้ฝ่ายปกครองสามารถรับรู้ข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชนเพื่อประโยชน์และความรอบคอบในการปฏิบัติราชการ

วิธีการตัดสินสาธารณะนี้เป็นวิธีที่นิยมและใช้อยู่อย่างมากต่อ เนื่องมาจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากวิธีนี้ทำให้ฝ่ายปกครองได้รับข้อมูลอย่างเต็มที่และหลากหลาย ตลอดจนช่วยให้โอกาสผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือผู้เกี่ยวข้องได้แสดง เหตุผลและข้อเท็จจริงต่อหน้าผู้ตัดสิน และถือว่าเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้แย้งกันได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น จึงทำให้การตัดสินใจของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นมีความสมบูรณ์ แต่อย่างไรก็ตาม วิธีนี้ก็ยังมีข้อเสียอยู่ที่ว่า ผู้ที่จะมาทำหน้าที่ตัดสินจะต้อง เป็นกลางและมีความรู้ความชำนาญเป็นอย่างดีในเรื่องที่จะตัดสินนั้นๆ เป็นอย่างดี

ในต่างประเทศทั้งประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ และ สหรัฐอเมริกา ได้มีการนำวิธีการตัดสินสาธารณะมาใช้อย่างกว้างขวาง และได้ให้ความสำคัญแก่วิธีการตัดสินสาธารณะเป็นอย่างมาก เพราะถือว่าวิธีดังกล่าวทำให้ได้ทราบข้อมูล ความคิดเห็นของประชาชน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁶ เกรียงไกร เจริญธวัคณ์, "องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและความคุ้มครองในประเศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2531), หน้า 189

สำหรับในประเทศไทยนั้น เมื่อเทียบกับการไต่สวนสาธารณะของประเทศทั้งสามที่กล่าวมาแล้วนั้นยังนับว่ามีจำนวนน้อยมาก วิธีการไต่สวนสาธารณะบัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ในมาตรา 19 23 และ 25 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2517 มาตรา 27 และ 28 และพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 มาตรา 17 และ 18 เป็นต้น

(5) กระบวนการรับฟังทางมหาชน (Public hearing)

ความเป็นมา

คำว่า "Public hearing" นั้น แต่เดิมหมายถึง การพิจารณาโดยเปิดเผยของศาล เพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ ในขั้นแรกที่มาใช้กับการดำเนินงานของฝ่ายปกครองมีความหมายว่าเป็นการนั่งพิจารณาพยานหลักฐานโดยเปิดเผย และมีกระบวนการที่เคร่งครัดอย่างศาลเท่านั้น แต่โดยที่คำว่า "Hearing" ก็มีความหมายสามัญหมายถึงการได้ยินได้ฟัง เช่นกัน การใช้ศัพท์นี้ต่อมาจึงมีวิวัฒนาการไปรวมถึงกระบวนการนัดประชุมอย่างง่ายเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน³⁷ กระบวนการรับฟังทางมหาชน (Public hearing) นี้นิยมใช้กันมากในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ระบบกฎหมายปกครองนั้นมีศาลปกครอง เป็นผู้วินิจฉัยคดีปกครองดังเช่นประเทศฝรั่งเศส แต่สหรัฐอเมริกา ก็เช่นเดียวกับอังกฤษคือใช้ระบบศาลเดี่ยวเป็นหลักในการพิจารณา กล่าวคือมีการกำหนดว่า ก่อนวินิจฉัยชี้ขาด ออกคำสั่ง หรือกระทำการใด ๆ ที่กระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชน องค์การฝ่ายปกครองจะต้องจัดให้ผู้เสียหายมีสิทธิเข้ารับฟังจะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา มุ่งคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้เสียหายโดยนำวิธีการของศาลยุติธรรมมาอนุโลมใช้กับวิธีการของฝ่ายปกครองก่อนที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการ

³⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางปกครอง", เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง Public Hearing ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์ 27 มิถุนายน 2537 (อัคราเน่า), หน้า 8.

โดยอันเป็นการกระทบถึงผลประโยชน์ของประชาชน³⁸ เพื่อให้ความกระจ่างแก่ฝ่ายปกครองและป้องกันผลประโยชน์ได้เสียของคนที่ทำการกระทำที่มิเหมาะสมถูกต้อง³⁹

หลักการต่าง ๆ ในระบบกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกาแต่เดิมกระจุกกระจายอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ ในระหว่าง ค.ศ. 1930-1940 มีการระดมนักวิชาการเพื่อพัฒนากฎหมายปกครองให้เข้ากับสภาพสังคมขณะนั้น ในปี ค.ศ. 1946 ได้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง (Administrative Procedure Act ค.ศ. 1946) ซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนที่ควรออกกฎ (rule) และคำสั่ง (order) ต่าง ๆ โดยวางหลักสำคัญไว้คือ กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นก่อนดำเนินการออกกฎและคำสั่งบางกรณี ซึ่งในด้านหลักเกณฑ์ของวิธีพิจารณามีลักษณะใกล้เคียงกับวิธีพิจารณาของศาลมาก สิทธิของผู้มีส่วนได้เสียจากการกระทำทางการปกครอง เกือบจะเป็นอย่างเดียวกับสิทธิของคู่ความในศาล⁴⁰

บรรดา "กฎ" ต่าง ๆ อันเป็นข้อความทั่วไปที่มีผลใช้บังคับในอนาคต กฎหมายสหรัฐอเมริกาจำแนกออกเป็น 3 ประเภท⁴¹ คือ

1. กฎในทางสาระบัญญัติ (Substantive rule)
2. กฎในลักษณะการตีความ (Interpretative rule)
3. กฎในทางวิธีบัญญัติ (Procedural rule)

³⁸เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, "องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย", หน้า 117.

³⁹วรารักษ์ ปิยะมงคลวงศ์, "การมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531) หน้า 233.

⁴⁰รัชย์ วิวิตเสวี, "อำนาจศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาท," หน้า 18.

⁴¹ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางปกครอง", หน้า 4.

กระบวนการในการออกกฎดังกล่าว สามารถแยกได้ 2 ประเภท คือ

1. การออกกฎโดยนอกระบบ (Informal rulemaking) มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1) ก่อนออกกฎ จะต้องลงแจ้งความในรัฐกิจจานุเบกษา หรือหากมีบุคคลที่เกี่ยวข้องมีตัวตนแน่นอนก็จะจัดส่งแจ้งความใบให้แทนการลงรัฐกิจจานุเบกษาก็ได้ ซึ่งแจ้งความที่จะประกาศหรือส่งใบให้ต้องประกอบด้วย

- ก. วัน เวลา สถานที่พิจารณาและกระบวนการพิจารณา
- ข. กฎหมายพื้นฐานที่ให้อำนาจในการออกกฎดังกล่าว
- ค. ทิวร่างของกฎหรือสรุปสาระสำคัญของกฎที่จะเสนอ

2) ต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสเสนอข้อคิดเห็นหรือข้อโต้แย้ง เป็นหนังสือ และจะนำมาแถลงด้วยวาจาหรืออันก็ได้

3) การรับฟังข้อเท็จจริงจะฟังจากผู้ใดและที่ใดก็ได้ นับจกัตั้งแต่เฉพาะผู้ที่มาแสดงความคิดเห็น

4) เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องเสร็จแล้ว จะต้องทำรายงาน (report) ผลการพิจารณา (general statement of basis and purpose) ซึ่งจะต้องสั้น ชัดเจน เพื่อให้สาธารณชนได้รู้พื้นฐานและความมุ่งหมายของกฎที่จัดทำ และมีรายละเอียดเพียงพอ

2. การออกกฎโดยมีระบบ (Formal rulemaking)

ในการใช้ที่มีกฎหมายเฉพาะฉบับใดกำหนดว่า การออกกฎในเรื่องใดจะต้องจัดทำ ความสำนวนที่ได้จากการไต่สวน จะต้องดำเนินการแตกต่างไปจาก "การออกกฎโดยนอกระบบ" กล่าวคือ หลังจากที่ได้แจ้งความในรัฐกิจจานุเบกษาแล้ว จะต้องจัดทำให้มีการ "รับฟังความคิดเห็น" (hearing) ตามนัยซึ่งมีขั้นตอนและสาระสำคัญคือ

- 1) หัวหน้าหน่วยงานหรือผู้ทำการแทนหรือกรรมการอย่างน้อย 1 คนในหน่วยงาน ที่ดำเนินการในรูปคณะกรรมการหรือผู้พิพากษาศักดิ์ปกครอง (administrative law judge)
- 2) ประธานในการตัดสินจะมีอำนาจออกหมายเรียกให้บุคคลมาพยานหรือ ส่งพยานหลักฐาน
- 3) ฝ่ายหน่วยงานที่เสนอให้ออกกฎต้องเป็นฝ่ายพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ส่วนคู่กรณี มีสิทธิที่จะ เสนอพยานหลักฐานของตนว่าด้วยเอกสาร หรือ วาจา เสนอพยานหลักฐานหักล้าง ตลอดจนการซักค้านพยานอีกฝ่ายหนึ่ง
- 4) บรรดาคำให้การและ เอกสารต่าง ๆ ในสำนวนการตัดสินเท่านั้นที่จะนำมาใช้ในการวินิจฉัยหาข้อยุติในการตราฎ จะรับฟังพยานหลักฐานอื่นนอกสำนวนไม่ได้เลย
- 5) ในการพิจารณาโดยมีแบบพิธีนี้ จะต้องมีการวินิจฉัยในทุกประเด็นที่ปรากฏใน สำนวน การตัดสินทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และดุลพินิจ

ส่วนในกรณีเกี่ยวกับการออก "คำสั่ง" (order) ต่าง ๆ ก็มีแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. การออกคำสั่งโดยมีแบบพิธี (informal adjudication) กรณีของ การออกคำสั่งแบบนี้มีกฎหมายกำหนดไว้ แต่เห็นกันว่าอยู่ในบังคับของหลักกฎหมายทั่วไป ความ หลักกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม (due process requirement)⁴²
2. การออกคำสั่งโดยมีแบบพิธี (formal adjudication) การออกคำสั่งใน ลักษณะนี้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นเฉพาะว่า กำหนดให้มีการพิจารณาออกคำสั่งจากสำนวนที่ได้ หลังจากที่มีการรับฟังจากมหาชนแล้วเท่านั้น โดยมีหลักสำคัญคือ⁴³

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

- 1.) แจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบโดยมีเวลาอันสมควร ดังต่อไปนี้
 - ก. วัน เวลา สถานที่ ที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น
 - ข. กฎหมายพื้นฐานและขอบอำนาจที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น
 - ค. ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งที่จะพิจารณา
- 2.) ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิเสนอข้อเท็จจริงหรือข้อโต้แย้งโดยวิธีการ "รับฟัง" (hearing)

ในปัจจุบัน กระบวนการรับฟังทางมหาชน (Public hearing) เป็นวิธีการมีส่วนร่วมวิธีหนึ่งที่นิยมใช้มากในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นกระบวนการหนึ่งที่สนับสนุนหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) กระบวนการรับฟังทางมหาชนก็เช่นเดียวกับการมีส่วนร่วมสาธารณะ คือ ปัจจุบันได้กลายมาเป็นกระบวนการปฏิบัติราชการ เนื่องจากประโยชน์ที่สำคัญของการใช้วิธีการรับฟังทางมหาชน (Public Hearing) นี้ อยู่ที่สมารถทำให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถแสดงข้อเท็จจริง ผลกระทบ ความคิดเห็น และข้อโต้แย้งที่มีผลกระทบต่อบุคคลเหล่านั้นมากกว่าที่จะเป็นการหารืออย่างนุ่มนวลเป็นทางการ การใช้วิธีการรับฟังทางมหาชนซึ่งเกี่ยวกับการออกกฎและคำสั่งนี้ดูเหมือนจะเป็นเรื่อง เฉพาะที่มีในกระบวนการทางปกครอง ดังที่คณะกรรมการว่าด้วยกระบวนการทางปกครอง (The United States Attorney General's Committee on Administrative Procedure) ได้กล่าวสรุปไว้ว่า "คณะกรรมการ เชื้อแนวทางปฏิบัติในการจัดให้มีการรับฟังทางมหาชน (Public Hearing) ในการออกกฎ... ควรจะดำเนินการ และกำหนดจัดตั้งเป็นมาตรฐานในทางปฏิบัติทางปกครองต่อไป และควรขยายไปถึงกรณีอื่นที่เป็นประกันในการออกกฎ คำสั่ง ในเขตอื่นว่าด้วย"⁴⁴

⁴⁴Schwarte , An Introduction to American Administrative Law (New York, : Oceana Publication, .Inc, 1958) P.63-67

การใช้อำนาจในการตรวจสอบของประชาชนในปัจจุบัน

จากเนื้อหาที่นำเสนอข้างต้น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองประเทศในการใช้อำนาจเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎร จะพบว่ามาตรการต่างๆ ที่เป็นกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรมีอยู่ด้วยกันหลายประการ ได้แก่ การให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายและสนธิสัญญา(Referendum) การให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อตัวบุคคล(Plebiscite) การถอดถอนผู้แทนราษฎร(Recall) การไต่สวนสาธารณะ(Public Inquiry) กระบวนการรับฟังทางมหาชน(Public Hearing) และการยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ โดยมาตรการเหล่านี้ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ต่อมาเมื่อประชาชนของประเทศเพิ่มมากขึ้น การบริหารของประเทศมีความซับซ้อนยิ่งขึ้นและมีความเป็นจำเพาะมากขึ้น ประชาชนน่าจะใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในการบริหารประเทศได้อีกต่อใบการปกครองประเทศจึงได้พัฒนามาเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน ในระบอบการปกครองรูปแบบนี้ประชาชนจะเลือกผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน แต่ประชาชนก็ยังสงวนอำนาจอธิปไตยบางส่วนของคนเอาไว้ แต่การใช้อำนาจในการตรวจสอบโดยตรงของประชาชนบางอย่างได้ถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติน้อยมาก ตามแต่วิวัฒนาการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและสภาพของเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในแต่ละยุคสมัย

หลังจากนั้นวิวัฒนาการก็มาถึงจุดที่การบริหารประเทศมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น รัฐพัฒนาไปสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่มากขึ้น ประชาชนน่าจะอยู่ในฐานะที่จะเข้าใจและรู้ปัญหาที่แท้จริงของการบริหารประเทศได้⁴⁵ ในมีเวลาที่จะติดตามการบริหารและพฤติกรรมของผู้แทนราษฎรของตน สังคมในปัจจุบันเป็นที่รวมของกลุ่มผลประโยชน์เป็นจำนวนมาก มีการชกกันของผลประโยชน์มาก จึงทำให้ประชาชนไม่สามารถจะใช้ดุลพินิจและการตัดสินใจปัญหาการบริหารประเทศได้ โดยพื้นฐานข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนและมีความรอบรู้เพียงพอ จึงทำให้การใช้อำนาจควบคุมโดยตรงโดยประชาชนลดลง และไม่สามารถทำได้ด้วยเหตุผลต่างๆ ดังกล่าว และด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ มาตรการต่างๆ เหล่านี้บางมาตรการก็ได้จางหายไปจากตัวรัฐธรรมนูญ เช่น การให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อตัวบุคคล(Plebiscite) การถอดถอนผู้แทน(Recall) ซึ่งทั้งสองมาตรการนี้มีประเทศเคยนำมาใช้แล้ว

⁴⁵อมร จันทระสมบูรณ์, "รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ", หน้า 60

ส่วนมาตรการอื่นๆ ได้แก่ การไต่สวนสาธารณะ (Public Inquiry) และกระบวนการรับฟังทางมหาชน (Public Hearing) ทั้งสองมาตรการนี้ ได้กลายมาเป็นกระบวนการในการในการปฏิบัติราชการมาเพื่อความเป็นประชาธิปไตย แต่ทำให้ฝ่ายปกครองสามารถรับรู้ข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชนเพื่อประโยชน์ในการกระทำทางปกครอง จะเหลือก็แต่เพียงกรณีการใช้สิทธิออกเสียงแสดงประชามติ (Referendum) โดยกำหนดให้เข้าได้ในเฉพาะเรื่องสำคัญเท่านั้น

รัฐธรรมนูญสมัยเก่าที่วางมาตรการควบคุม "ผู้แทนราษฎร" โดยประชาชนสามารถใช้อำนาจควบคุมด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็นกรณี การให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อกฎหมาย (Referendum) การให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อตัวบุคคล (Plebiscite) การให้สิทธิถอดถอนผู้แทน (Recall) การไต่สวนสาธารณะ (Public Inquiry) และกระบวนการรับฟังทางมหาชน (Public Hearing) ไปสู่ความเป็นรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ที่จัดระบบควบคุมในรูปของการจัดตั้งองค์กรประจำที่เป็นกลาง องค์กรประเภทนี้จะมีภารกิจขององค์กรที่เป็นกลางและเป็นกลางประจำที่มีระบบการทำงานที่ต่อเนื่อง เพื่อเป็นเครื่องมือให้แก่ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการติดตามการทำงานของผู้แทนราษฎร องค์กรประจำเหล่านี้ได้แก่ สถาบันเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สถาบันเกี่ยวกับคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น

การออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมาย (Referendum) ซึ่งถือว่าเป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง เพื่อให้ปัญหาสำคัญ ได้กลับมาสู่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพื่อตัดสินใจอีกครั้งหนึ่งนั้น ยังมีปรากฏให้เห็นอยู่ในรัฐธรรมนูญของหลาย ประเทศ ซึ่งระบบการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามตินี้จะเป็นระบบที่เข้ามาเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน เพื่อป้องกันผู้แทนราษฎรบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และเอาอำนาจอธิปไตยไปจากประชาชน ระบบการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามตินี้เป็นรูปแบบหนึ่งที่ที่สุดรูปแบบหนึ่งที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎร