

Chapter

19

ประชามติกับผลในทางกฎหมายระหว่าง ประเทศ: ศึกษากรณีควิเบกและไครเมีย

Holding Referendums and International
Legal Consequences: Case Studies
of Quebec and Crimea

ภัทรমন สาทร์รักษ์*
สกฤติ อิศริยานนท์**
ธีระพงษ์ ภูริปาณิก***

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

** อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

*** หัวหน้าภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

บทคัดย่อ

ประชามติจัดเป็นเครื่องทางการเมืองอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับแนวคิดประชาธิปไตยของตะวันตก การจัดทำประชามติตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนในกิจกรรมทางการเมือง ทั้งมีมติภายใน และมีมติภายนอกประเทศ บทความนี้มุ่งเน้นไปที่มติดำเนินการในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำประชามติเพื่อแยกตัวเป็นรัฐอิสระในยุคหลังจากสงครามเย็น การจัดทำประชามติแสดงให้เห็นถึงการสร้างมาตรฐาน เพื่อวางรูปแบบการหารือกับประชาชนภายใต้บริบทของการกำหนดเจตจำนงของตนเองภายนอก อันแสดงให้เห็นถึงนัยสำคัญของความต้องการในการแยกตัวออกจากรัฐเดิมโดยอาศัยกระบวนการประชาธิปไตย

แม้ว่าการจัดทำประชามติจะมีส่วนเข้ามาช่วยในกระบวนการของการสร้างรัฐและเป็นรูปแบบที่นำมาใช้มากที่สุดก็ตามแต่ข้อโต้แย้งที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนผ่านการจัดทำประชามติไม่ได้นำไปสู่การแยกตัวออกจากรัฐเดิม แต่หน้าที่กลับไปอยู่ที่รัฐบาลกลางในการตัดสินใจว่าจะดำเนินการอย่างไรหลังจากที่ได้รับฟังเสียงของประชาชนผ่านการลงประชามติ จากกรณีศึกษาที่นำมาเปรียบเทียบ คือ ความพยายามในการจัดทำประชามติเพื่อแยกตัวจากแคนาดาของมลรัฐควิเบก (ค.ศ. 1995) กับกรณีของการจัดทำประชามติของไครเมีย (ค.ศ. 2014) เพื่อขอสิทธิในการปกครองตนเองจากยูเครน พบว่า กรณีของควิเบกนั้น การจัดทำประชามติได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในขณะที่กรณีของไครเมียกลับโดนคัดค้านในเรื่องความชอบธรรมของการจัดทำประชามติ

คำสำคัญ: ประชามติ/ เจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน/ การกำหนดเจตจำนงของตนเองภายนอก/ ควิเบก/ ไครเมีย

Abstract 

Referendum is originally a political tool emerged along with the Western democratic concept. Generally, holding a referendum is relied on people's collective will in various political activities both in internal and external dimension. This study will focus in particular on the external dimension of holding referendums in relation to independence referendums. The revival of holding referenda, in the post-cold war era, sheds light on the generally applicable standards of popular consultation within the framework of the external right to self-determination. It can be defined in international dimension as implied secession within a democratic procedural rule.

Even a referendum is necessarily contributed to establish a state and seems to be the most popular selective method for state-framing process, it could be argued that the expressed will of the people does not lead to the self-executing secession, but it does give a mandate to central government of the state to decide how to respond the vote of people. This paper will compare two cases study: the attempt of Quebec in 1995 and Crimea referendums in 2014. The former case is widely acceptable but the latter is opposable in terms of legitimacy.

Keywords: referendums/ people's collective will/ external right to self-determination/ Quebec/ Crimea

บทนำ

การจัดทำประชามติเป็นกระบวนการรูปแบบหนึ่งที่น่ามาใช้เพื่อก่อให้เกิดสันติภาพถาวร ในช่วง ค.ศ. 1850 (Wamburgh, 1933, p. 5) การจัดทำประชามติถูกนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชากร รวมถึงลดปัญหาความขัดแย้งในเรื่องดินแดน (Laponce, 2012, p. 14) วัตถุประสงค์ของการนำประชามติมาใช้เป็นไปเพื่อแสดงให้เห็นถึงการแสดงเจตนาารมณ์ร่วมกันของประชาชน (Collective will of people) แบ่งออกเป็น 2 กรณี กล่าวคือ 1) มิติภายในประเทศ (Internal dimension) เช่น การออกกฎหมายเฉพาะเรื่องในรูปแบบพระราชบัญญัติ การขึ้นอัคราภาชี การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ เป็นต้น และ 2) มิติภายนอก (External dimension) กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงทางดินแดน การแยกตัวออกจากรัฐเดิม (Secession) โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นต้น

การจัดทำประชามติเป็นกระบวนการหนึ่งในการรับฟังความเห็นของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจทางการเมือง และเป็นการแสดงออกในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง แนวคิดดังกล่าวได้เกิดขึ้นมาพร้อมกับหลักการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (The right to self-determination) ที่มีประกาศอย่างเป็นทางการ ดังที่ปรากฏในคำกล่าว 14 ประการของ ประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson)* วัตถุประสงค์ของการจัดทำประชามติในระยะแรกนั้น เพื่อให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเพื่อแสดงออกถึงการตัดสินใจว่าจะเลือกเข้า

* President Wilson's Address to the Congress delivered in a joint session on 11 February 1918 analyzing German and Austrian Peace utterances in paragraph 5 "..... Peoples are not be handed about from one sovereignty to another by an international conference or an understanding between rivals and antagonists. National aspirations must be respected; peoples may now be dominated and governed only by their own consent. "Self-determination" is not a mere phrase. It is an imperative principle of actions which statesmen will henceforth ignore at their peril." <<http://www.gwpda.org/1918/wilpeace.html>> accessed 14 November 2013

เป็นส่วนหนึ่งของดินแดน แม้ว่าการจัดทำประชามติเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะได้รับการยอมรับในวงกว้าง รวมถึงรูปแบบที่มีการเลือกมาใช้มากที่สุดในการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชน ดังจะเห็นได้จากกรณีการล่มสลายของอดีตสหภาพโซเวียต และอดีตยูโกสลาเวีย แต่การจัดทำประชามตินั้นมีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ ลักษณะของการจัดทำประชามติที่ถือเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่ส่งผลในทางกฎหมาย โดยอาศัยการตัดสินใจเพียงครั้งเดียว (One shot deal) ยิ่งไปกว่านั้นประชามติมักถูกใช้เป็นเครื่องมือของผู้ปกครองในการสร้างความชอบธรรมให้กับตนเอง และปัญหาในการสร้างหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดกลุ่มประชากรที่มีสิทธิในการลงประชามติ เป็นต้น

ภายใต้บริบทของกฎหมายระหว่างประเทศ เงื่อนไขของการจัดทำประชามติที่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบด้วย 1) การจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการจัดทำประชามติ และ 2) กฎหมายภายในของประเทศแม่ (Parent states) โดยเฉพาะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญต้องมีการกำหนดให้การจัดทำประชามติเป็นส่วนหนึ่งของการแยกตัวออกจากรัฐเดิม (Secession) (Radan, 2012, p. 8) ในยุคหลังสงครามเย็นจากกรณีการล่มสลายของสหภาพโซเวียตและอดีตสมาพันธ์รัฐยูโกสลาเวีย ปรากฏว่า การจัดทำประชามติได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างรัฐ (State-framing process)* อย่างไรก็ตาม การจัดทำประชามติในบริบทของมิตินอกนั้น ไม่อาจตอบสนองในเรื่องของการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันอย่างแท้จริงของประชาชนได้ เพราะการแสดงเจตนารมณ์ดังกล่าวไม่ได้นำไปสู่ผลในทางกฎหมายระหว่างประเทศในการแยกตัวเป็นรัฐอิสระในทันที (Self-executing secession) เพราะอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องผลของ

* กระบวนการจัดทำประชามติที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของการแยกตัวออกจากรัฐเดิมประกอบด้วย ยูเครน (1991) เดิร์กเมนีสถาน (1991) สโลเวเนีย (1991) อาเซอร์ไบจัน (1991) ในขณะที่ แลตเวีย (1991) เอสโตเนีย (1991) และลิทัวเนีย (1991) ได้มีการจัดทำประชามติหลังจากที่ประกาศเอกราชแล้ว สำหรับกรณีของยูโกสลาเวียนั้น การจัดทำประชามติได้เข้ามามีส่วนช่วยในการสร้างรัฐ ดังปรากฏในกรณีของสโลวาเกีย (1990) โครเอเชีย (1991) บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา (1992) และมาเซโดเนีย (1991)

ประชามตินั้นเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารในการอนุมัติ หรือปฏิเสธผลดังกล่าว

บทความนี้มุ่งเน้นถึงกรวิเคราะห์ และอภิปรายในประเด็นมิติภายนอกและผลที่เกิดจากการจัดทำประชามติโดยผ่านกรณีศึกษาเปรียบเทียบ 2 กรณี กล่าวคือ ความพยายามในการจัดทำประชามติเพื่อแยกตัวจากแคนาดาของมลรัฐควิเบก (ค.ศ. 1995) เปรียบเทียบกับกรณีของการจัดทำประชามติของ ไครเมีย (ค.ศ. 2014) จากยูเครนซึ่งในกรณีของควิเบกนั้น แม้จะไม่สามารถแยกตัวเป็นรัฐจากแคนาดาแต่การจัดทำประชามติกลับได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ในขณะที่การจัดทำประชามติในไครเมียที่ขอแยกตัวจากยูเครนกลับโดนโจมตีในเรื่องความชอบธรรมทั้งในเรื่องของกระบวนการที่เกี่ยวข้อง และผลของประชามติที่มาจากการกระทำที่ไม่ชอบธรรม

ภายหลังจากการจัดทำประชามติของมลรัฐควิเบก หลักเกณฑ์ของการจัดทำประชามติได้กำหนดให้มีความชัดเจนและนำมาปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผ่านบทบัญญัติของ Clarity Act โดยมีสาระสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ 1) คำถามในการลงประชามติต้องมีความชัดเจน เช่น มลรัฐควิเบกจะไม่เป็นส่วนหนึ่งของแคนาดาอีกต่อไป และแยกตัวออกเป็นรัฐอิสระ เป็นต้น 2) จำนวนเสียงข้างมากในการสนับสนุนให้แยกตัวออกจากรัฐเดิม ซึ่งในกรณีนี้ไม่มีบทบัญญัติกำหนดไว้ชัดเจนว่าต้องได้จำนวนเท่าใดจึงจะถือเป็นเสียงข้างมาก นอกจากนี้กระบวนการสร้างรัฐในหลายกรณีได้แสดงให้เห็นถึงการนำประชามติเข้ามาใช้เป็นส่วนหนึ่งด้วย เช่น การจัดทำประชามติของติมอร์ตะวันออก (1999) มอนเตเนโกร (2006) และชูดานใต้ (2011) เป็นต้น

ข้อโต้แย้งในเรื่องความชอบธรรมของกระบวนการ และการจัดทำประชามติถูกหยิบยกขึ้นมาในกรณีของการจัดทำประชามติของไครเมีย ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2014 ในกรณีดังกล่าว ประเด็นสำคัญที่ถูกหยิบยกขึ้นมาโต้แย้ง มีดังต่อไปนี้

- 1) ยูเครนไม่มีกฎหมายภายในที่กำหนดให้มีการจัดทำประชามติ
- 2) ระยะเวลาในการจัดทำประชามติมีกำหนดเวลาที่สั้นเกินไป และการเคารพเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชนยังเป็นที่สงสัย

3) ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่รัฐของใครเมียในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจหลังจากที่มีผลการลงประชามติ

ทฤษฎีและแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดทำประชามติ

การจัดทำประชามติในมิติภายนอกนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อแยกเป็นรัฐอิสระเกี่ยวข้องกับหลักการกำหนดเจตจำนงของตนเอง ผ่านการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนร่วมกันภายใต้กระบวนการวิธีทางประชาธิปไตย เพื่อแสดงให้เห็นถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนรัฐ จะเห็นได้ว่า รัฐเสรีสมัยใหม่ (Liberal state) มุ่งส่งเสริมเสรีภาพของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง รัฐบาลเป็นเพียงตัวแทนของประชาชนในการบริหารจัดการประเทศ แนวคิดดังกล่าวนี้อยู่ภายใต้บริบทของแนวคิดเสรีนิยมที่มีวิวัฒนาการมาจากการมีรัฐบาลของประชาชน (Consent to be governed) และอำนาจอธิปไตยของปวงชน (Popular Sovereignty)

ดังนั้น แนวคิดพื้นฐานและทฤษฎีสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำประชามติประกอบด้วย

1. หลักการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (The right of people to self-determination) ในทางกฎหมาย ทฤษฎีว่าด้วยหลักการกำหนดเจตจำนงของตนเองถือเป็นสิทธิของประชาชนในการแสดงเจตนารมณ์ (Will of the people) แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองภายนอก (External right to self-determination) และสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองภายใน (Internal right to self-determination) ในบริบทของการจัดทำประชามติในบทความนี้ มุ่งเน้นไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนผ่านการจัดทำประชามติและการกำหนดเจตจำนงของตนเองภายนอก เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางด้านการปกครองในการแยกตัวออกจากรัฐเดิม (Secession) รวมถึงการเปลี่ยนแปลงในมิติทางกายภาพ และมิติทางสังคม กล่าวคือ ดินแดน กลุ่มประชากร เป็นต้น

2. ประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงออกทางการเมือง เพื่อแสดงให้เห็นถึงจุดยืนของตนเอง โดยประชามติเป็นวิธีการหนึ่งที่เป็นเครื่องมือทางการเมืองที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในการใช้อำนาจตัดสินใจภายใต้คำถามเฉพาะที่ตั้งขึ้นมา

3. แนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) เป็นอุดมการณ์ที่เกิดขึ้นในยุคเรืองปัญญาของยุโรป (Enlightenment) ในช่วงศตวรรษที่ 16-17 เป็นแนวคิดที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชน และรัฐในการจำกัดอำนาจรัฐที่จะก้าวล่วงไปละเมิดเสรีภาพของปัจเจกชน แนวคิดนี้มุ่งเน้นที่เสรีภาพของปัจเจกชนในการใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมือง รัฐทำหน้าที่เป็นเพียงตัวแทนของประชาชนในการเข้ามาทำหน้าที่ตามระบอบประชาธิปไตย โดยเคารพสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และการตัดสินใจร่วมกันของประชาชน

บทความนี้ได้้นำแนวคิดเสรีนิยมสมัยใหม่ (Modern Liberalism) ที่มีพัฒนาการมาจากแนวคิดเสรีนิยมดั้งเดิม (Classical Liberalism) และแนวคิดเสรีนิยมรีพับลิกัน (Republican Liberalism) ว่ามีความสอดคล้องกับการให้คำนิยามหลักการกำหนดเจตจำนงของตนเองภายนอกว่าเป็นสิทธิของประชาชน* และแนวปฏิบัติที่แสดงให้เห็นถึงกระบวนการต่อเนื่องของการใช้สิทธิดังกล่าวของประชาชน โดยเน้นให้เห็นถึงการเคารพเสรีภาพของประชาชนในการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านรูปแบบที่หลากหลาย การเข้าร่วมแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนผ่านการจัดทำประชามติถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการเข้ามามีส่วนในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชน

4. แนวคิดชาตินิยม (Nationalism) เป็นอุดมการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 ที่มีต่อการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ในทวีปยุโรป แนวคิดนี้มี

* International Covenant on Civil and Political Rights (adopted 16 December 1966, entered into force 23 March 1976) 999 UNTS 171 (ICCPR) Art 1 “All people have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

องค์ประกอบสำคัญสองประการ กล่าวคือ ประชาชนและรัฐชาติ (People and Nation) โดยรัฐชาติถือเป็นหน่วยทางการเมืองอย่างหนึ่ง และเป็นตัวตนที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อกำหนดเอกลักษณ์ของรัฐชาติที่แตกต่างจากกลุ่มอื่นภายในดินแดนของรัฐนั้น โดยกลุ่มรัฐชาติจะมีความเชื่อและความรู้สึกร่วมกันว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มรัฐชาตินั้น แนวคิดดังกล่าวนี้วางอยู่บนแนวคิดพื้นฐานที่ว่า 1) โลกถูกแบ่งออกเป็นรัฐชาติ และประชากรที่หลากหลาย และ 2) รัฐชาติหรือประชากรถือเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของความเป็นรัฐ

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นของแนวคิดชาตินิยมได้พัฒนาไปสู่รูปแบบการเรียกร้อง 2 ประการ คือ 1) การเรียกร้องเพื่อปกครองตนเองในรูปแบบของรัฐของกลุ่มรัฐชาติต่างๆ (Nationalist movement) 2) การบริหารจัดการในเรื่องดินแดนของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้จำกัดสิทธิของประชากรบางกลุ่มในดินแดนนั้นด้วยเหตุผลความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ศาสนา ภาษา ระหว่างรัฐบาลกลางและกลุ่มคนเหล่านั้น

การนำแนวคิดชาตินิยมมาปรับใช้ในกฎหมายระหว่างประเทศนั้น เป็นการกล่าวถึงรัฐ หรือกลุ่มบุคคลภายในรัฐ ที่เรียกร้องในการได้รับสิทธิปกครองตนเองในการกำหนดเจตจำนงของตนเองทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการเกิดขึ้นของรัฐและการประกาศอิสรภาพของรัฐ

การจัดทำประชามติและการแสดงออกถึงการกำหนดเจตจำนงของตนเองภายนอกของประชาชน

การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนผ่านการจัดทำประชามติอันถือเป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการประชาธิปไตยภายใต้แนวคิดในการกำหนดเจตจำนงของตนเองภายนอกเพื่อนำไปสู่การปกครองตนเอง ความสัมพันธ์ดังกล่าวสามารถอธิบายภายใต้พัฒนาการของแนวคิดเสรีนิยมสมัยใหม่ และแนวคิดเสรีนิยมรีพับลิกัน

แนวคิดเสรีนิยมสมัยใหม่ (Modern liberalism) เป็นอุดมการณ์ที่พัฒนาจากแนวคิดเสรีนิยมดั้งเดิม (Classical liberalism) ในการจำกัดอำนาจของรัฐบาล

ไม่ให้ใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจและเคารพเสรีภาพของประชาชนในการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกัน เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในกระบวนการตัดสินใจ (Decision-Making) รัฐบาลเป็นเพียงตัวแทนของประชาชนภายใต้โครงสร้างระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ แนวคิดเสรีนิยมสมัยใหม่ มุ่งเน้นไปที่การขจัดอำนาจเด็ดขาดของผู้ปกครองโดยนำกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนภายใต้บทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดเข้ามาใช้แทนที่ (Ryan, 2012, pp. 24-25) ซึ่งการจัดทำประชามติถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน ในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

แนวคิดเสรีนิยมรีพับลิกัน (Republican liberalism) เป็นแนวคิดที่ได้มาจากทฤษฎีรัฐธรรมนูญ และเข้ามามีบทบาทสำคัญในทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวิธีทางประชาธิปไตยที่เน้นย้ำถึงบทบาทของตัวแทนทางการเมือง สถาบันทางการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ และบริหาร ภายใต้แนวคิดนี้ได้มุ่งเน้นความสำคัญไปที่การตอบสนองความต้องการ และสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง

ความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีเสรีนิยม และสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองภายนอก (External right to self-determination) ได้มาจากการพิจารณาสีทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองในฐานะที่เป็นกระบวนการต่อเนื่อง (Continuous process) นอกจากนั้น ความแตกต่างระหว่างถ้อยคำ (Rhetoric) และแนวปฏิบัติ (Practice) หากพิจารณาในบริบทของถ้อยคำในกฎหมาย “สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองเป็นสิทธิของประชาชน” ในขณะที่เกี่ยวกับการพิจารณาในเรื่องแนวปฏิบัติย่อมหลีกเลี่ยงไม่พ้นสถาบันทางการเมืองในการเข้ามามีบทบาทสำคัญในการก่อให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง ดังนั้น การจำกัดความระหว่างแนวคิดเสรีนิยม และสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง จึงมีความสัมพันธ์กันในฐานะที่เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่วางอยู่บนแนวปฏิบัติของการเมืองระดับชาติและสถาบันทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ

การจัดทำประชามติในมลรัฐควิเบกและพัฒนาการทางกฎหมายระหว่างประเทศ

ควิเบกถือเป็นมลรัฐหนึ่งของประเทศแคนาดาที่มีขนาดใหญ่ที่สุด ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ และเป็นมลรัฐเดียวที่ใช้ภาษาฝรั่งเศสเป็นภาษาหลัก โดยมีรัฐบาลประจำสหพันธรัฐ (Federal government) เป็นผู้ดูแลควบคุมเหนือดินแดน แนวคิดชาตินิยมของประชาชนในรัฐควิเบกเกิดขึ้นจากอิทธิพลของภาษา (French Canadian Nation) และแนวคิดทางศาสนา (Catholic values) การเปลี่ยนแปลงทางแนวคิดชาตินิยมเกิดขึ้นหลังจาก นาย Jean Lesage ชนะการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และนาย Robert Bourassa ที่มีการวางนโยบายเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมให้ดีขึ้น มีการเพิ่มอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่นให้เข้าไปดูแลในเรื่องการศึกษา และสาธารณสุขโดยตรง ซึ่งแต่เดิมอยู่ภายใต้อำนาจของโบสถ์โรมันคาทอลิก การเรียกร้องของประชาชนชาวควิเบกดำเนินการผ่านการปฏิวัติเงียบ (Quiet Revolution) ใน ค.ศ. 1960 แสดงให้เห็นถึงการต่อต้านของกลุ่มชนชั้นกลาง และสหภาพแรงงานต่อการถูกเลือกปฏิบัติในเรื่องภาษา การจ้างงาน และการศึกษา (Guibemau, 2007, p. 36)

ในเวลาต่อมาแผนการสร้างชาติของแคนาดาภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี P.E.Trudeau ที่ได้เสนอแนวคิด “Pan-Canadian Identity” เพื่อบริหารจัดการประเทศไปสู่การเป็นพหุสังคมและการยกให้ประเทศแคนาดาใช้ภาษาอังกฤษและภาษาฝรั่งเศสเป็นภาษาราชการของประเทศ (Bilingualism and Multiculturalism) ผลของนโยบายที่เสนอโดยอดีตนายกรัฐมนตรี Trudeau ยิ่งเป็นการสร้างช่องว่างระหว่างชาวแคนาดาที่พูดภาษาอังกฤษ และภาษาฝรั่งเศสมากยิ่งขึ้น (Guibemau, 2007, p. 36)

การจัดทำประชามติของมลรัฐควิเบก ใน ค.ศ. 1995 มีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดการกับปัญหาความแตกต่างในด้านชาติพันธุ์ของประชากรในประเทศที่มีมาอย่างยาวนาน การจัดทำประชามติครั้งนี้ส่งผลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ 3 ประการ ดังนี้

1) การใช้สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองภายนอกจากรัฐเดิม (แคนาดา) โดยกระบวนการวิธืทางประชาธิปไตย (Democratic secession) การจัดทำประชามติถือเป็นรูปแบบการจัดการความขัดแย้งแบบสันติวิธีรูปแบบหนึ่งที่เป็นการแสดงเจตนารมณข์ของประชาชนผ่านกระบวนการวิธืทางประชาธิปไตย ทั้งนี้ แนวคิดการจัดทำประชามติ วางอยู่บนแนวคิดพื้นฐานที่ว่า “เมื่อใดก็ตามที่เจตนารมณข์ของประชาชนยังเป็นที่ยังสงสัย การจัดทำประชามติควรดำเนินการให้เกิดขึ้นเพื่อขจัดความสงสัยนั้น” (Wamburgh, 1933, p. 20) ในฐานะที่เป็นการแสดงเจตนารมณข์ร่วมกันของประชาชน (Collective will of the people) ความสัมพันธ์ระหว่างการแสดงเจตจำนงของประชาชนภายนอกกับการจัดทำประชามติ มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นหลัก 2 ประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญของประเทศดังกล่าว ต้องวางหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณข์ของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้ใช้สิทธินั้น และประการที่สอง กระบวนการจัดทำประชามติสามารถนำมาใช้ในมิติระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างรัฐ (State framing process)

ในกรณีของความพยายามในการจัดทำประชามติเพื่อแยกตัวออกจากแคนาดานั้น ในส่วนของรัฐธรรมนูญ “ไม่ได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงการแยกตัวออกเป็นรัฐอิสระ” การประกาศอิสรภาพฝ่ายเดียวนั้น (Unilateral Declaration of Independence) ถือเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเว้นแต่ประชาชนจะออกเสียงยอมรับให้มีการกระทำเช่นนั้น รวมถึงประเด็นการขอแยกตัวนั้นจะทำได้โดยอาศัยขั้นตอนการเจรจาระหว่างกัน (Webber, 1997, p. 285) แม้ว่าประเด็นการขอแยกตัวจากประเทศแคนาดาจะไม่มีกฎหมายรองรับภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศแคนาดา แต่เนื้อหาภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศแคนาดาถือเป็นตัวอย่างที่ดีในการวางหลักกฎหมายที่สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการสร้างความสมดุลในเรื่องผลประโยชน์ของกลุ่มคนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ปัญหาการแยกตัวของมลรัฐควิเบกนั้นไม่ได้เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของกฎหมายภายในเพียงอย่างเดียว แต่ความสำคัญอยู่ที่ศาลสูงของแคนาดาได้วางหลักเกณฑ์ไว้ชัดเจน กล่าวคือ “มลรัฐควิเบกไม่สามารถใช้สิทธิในการแยกตัวเป็นรัฐอิสระโดยการจัดทำประชามติ”

(Reference re Secession of Quebec, 1998, paras 87) เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลประจำสหพันธรัฐที่ต้องเจรจาหารือกับรัฐบาลกลางอีกครั้งหนึ่ง

2) ความพยายามในการสร้างหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรม และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อการจัดทำประชามติ โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของแคนาดาและคำพิพากษาของศาลสูงแคนาดาได้เน้นย้ำถึงการสร้างความสมดุลระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องที่มีประโยชน์ได้เสียจากการทำประชามตินั้น เนื่องจากความตึงเครียดประการหนึ่งในแนวคิดประชาธิปไตย คือ การเข้ามามีส่วนช่วยในการลดความพยายามในการบังคับให้เกิดแนวคิดความเป็นชาตินิยมเพื่อนำไปสู่การประกาศอิสรภาพทางการเมือง

3) เมื่อสิทธิของกลุ่มรัฐชาติถูกปฏิเสธ ประเด็นของการแบ่งแยกดินแดนเพื่อการเยียวยา (Remedial Secession) ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเพื่อให้กลุ่มรัฐชาติได้รับความเป็นธรรมจากการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานของตนเอง โดยทั่วไป ประเด็นของการแบ่งแยกดินแดนเพื่อการเยียวยา (Remedial Secession) ถูกนำมาใช้ในกรณีของชนกลุ่มน้อย หรือบุคคลที่ได้รับสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองภายใน (Internal Right to self-determination) สามารถกล่าวอ้างสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองภายนอกเพื่อทำการปกครองตนเองได้ หากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงจากฝ่ายรัฐบาล

สำหรับกรณีของควิเบกนั้น องค์กรที่เข้ามามีส่วนสำคัญในการสร้างแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ คือ ศาลสูงของประเทศแคนาดา แม้ศาลสูงแคนาดาจะทำการปฏิเสธสิทธิของประชาชนควิเบกในการแยกตัวออกเป็นรัฐอิสระจากประเทศแคนาดา แต่ในความเป็นจริง ประชากรในมลรัฐควิเบกมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองภายในส่วนของการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (Reference re Secession of Quebec, 1998, paras 136) ในส่วนของการจัดทำประชามตินั้น แม้ว่าผลการจัดทำประชามติจะไม่ได้นำไปสู่การแยกตัวเป็นรัฐอิสระของมลรัฐควิเบก แต่บทบัญญัติภายใต้กฎหมาย “Clarity Act” (Clarity Act 2000, 2000, C. 26) ถือเป็นต้นแบบในการพิจารณาถึงความชอบธรรมของการจัดทำประชามติในกรณีอื่นๆ

1. คำถามในการลงประชามติต้องมีความชัดเจน* เช่น มลรัฐควิเบกจะไม่เป็นส่วนหนึ่งของแคนาดาอีกต่อไป และแยกตัวออกเป็นรัฐอิสระ เป็นต้น ความชัดเจนของคำถามเพื่อนำไปสู่การลงประชามติมีความสำคัญในเรื่องของการสร้างความชอบธรรมในการจัดทำประชามติ

2. จำนวนเสียงข้างมากในการสนับสนุนให้แยกตัวออกจากรัฐเดิม** แม้ว่า จะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าต้องได้จำนวนเท่าใดจึงจะถือเป็นเสียงข้างมาก*** แต่การพิจารณาผลการลงประชามติให้กำหนดร้อยละที่ถือเป็นเสียงข้างมากตามจำนวนของผู้ที่ลงทะเบียนเข้าร่วมการออกเสียง

การจัดทำประชามติของคาบสมุทรไครเมียและผลในทางกฎหมายระหว่างประเทศ

ไครเมียเป็นดินแดนที่เปลี่ยนผ่านจากรัสเซียมาสู่ยูเครนใน ค.ศ. 1954 ในช่วงเวลาที่ยังมีสถานะเป็นสหภาพโซเวียต การประกาศอิสรภาพของยูเครนแบ่งเป็นดินแดนฝั่งตะวันออกและตะวันตกในเวลานั้นมีประเด็นปัญหาในเรื่องความหลากหลายทางชาติพันธุ์ของกลุ่มประชากรและปัญหาดังกล่าวไม่ได้รับการ

แก้ไขในช่วงเวลาของการล่มสลายของอดีตสหภาพโซเวียตใน ค.ศ. 1991 ดินแดนไครเมียแม้จะเป็นส่วนหนึ่งของยูเครน แต่มักปรากฏในฐานะเป็นร่วมเงาของ

* Clarity Act 2000, S.C. 2000, C. 26 In considering the clarity of a referendum, the House of Common shall consider whether the question would result in a clear expression of the will of the population of a province on whether the province should cease to be part of Canada and become an independent state.

** Clarity Act 2000, S.C. 2000, C. 26 In considering whether there has been a clear expression of a will by a clear majority of the population of a province that the province cease to be part of Canada, the House of Common shall take into account.

*** อย่างไรก็ตาม European Commission for democracy through law (Venice Commission) ได้พยายามวางหลักในเรื่องเสียงข้างมากไว้ที่ 50% ของผู้ลงทะเบียนจากการให้ความเห็นในกรณีการจัดทำประชามติของมอนเตเนโกร See Opinion No: 343/2005, Council of Europe, Strasbourg, 19 December 2005. Para 26

รัสเซียในการกำหนดนโยบายเหนือไครเมีย ยิ่งไปกว่านั้น คาบสมุทรไครเมียยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นฐานของกองทัพรัสเซียด้วย ปัจจัยสำคัญทั้งสองประการนี้ส่งผลให้ข้อพิพาทสามฝ่ายระหว่างรัสเซีย ยูเครน และไครเมียทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น (Malyarenko and Galbreath, 2013, p. 915)

ข้อพิพาทบนคาบสมุทรไครเมียแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นหลัก คือ 1) การยอมรับในเรื่องความชอบธรรมต่อการจัดทำประชามติของไครเมียในการขอกลับเข้าไปผนวกรวมกับรัสเซียอีกครั้ง และ 2) อิทธิพลทางการเมืองและผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจของทั้งรัสเซีย และยูเครนที่ส่งผลกระทบต่อคาบสมุทรไครเมีย

การจัดปัญหาข้อพิพาทได้มีการนำเอากระบวนการวิธีทางประชาธิปไตยเข้ามาใช้เพื่อรักษาความมั่นคงของภูมิภาค สถานะของไครเมียก่อนที่จะมีการจัดทำประชามตินั้นเป็นดินแดนที่ปกครองตนเอง (Autonomous territory) เมื่อการจัดทำประชามติเสร็จสิ้นลงในวันที่ 16 มีนาคม ค.ศ.2014 รัสเซียได้อ้างว่าประชาชนส่วนมากลงประชามติคัดค้านไม่ให้ไครเมียเป็นส่วนหนึ่งของยูเครนอีกต่อไปในเวลาต่อมา สภาสูงสุดแห่งไครเมีย (The Supreme National Council of Crimea) ได้ประกาศอิสรภาพของไครเมียและเรียกร้องให้รัฐอื่นให้การรับรองไครเมียในฐานะรัฐอิสระที่ทำการปกครองตนเอง ในขณะที่ท่าทีของรัสเซียได้ผนวกไครเมียเข้าเป็นส่วนหนึ่งของรัสเซีย แบ่งออกเป็น 2 สมาพันธรัฐ คือ สมาพันธรัฐไครเมีย (Republic of Crimea) และ สมาพันธรัฐเซวาสโตโพล (Federal city of Sevastopol)

ปฏิกิริยาของประชาคมระหว่างประเทศต่อกรณีของไครเมียได้แสดงท่าทีคัดค้านการกระทำของรัสเซีย สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ออกมติ 68/262 โดยเน้นย้ำให้เห็นถึง “บูรณภาพแห่งดินแดนของยูเครน” และการจัดทำประชามติของไครเมียเพื่อกลับไปเป็นส่วนหนึ่งของยูเครนเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย*

* A/RES/68/262 United Nations General Assembly Resolution 68/262 Territorial integrity of Ukraine on 1 April 2014. Available at: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262 [Accessed 29 September 2014]

นอกจากนั้น คณะกรรมาธิการเวนิส (The Venice Commission) ได้ตั้งข้อสังเกตถึงความไม่ชอบธรรมของการจัดทำประชามติของใคร่เมย์ว่าไม่เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ* ดังนั้น ผลที่ได้จากการจัดทำประชามติจึงไม่ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายระหว่างประเทศต่อการเปลี่ยนแปลงทางดินแดนของใคร่เมย์ที่จะขอเข้าไปรวมเป็นส่วนหนึ่งของรัสเซีย ประเด็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบด้วย

1. ยูเครนไม่มีกฎหมายภายในที่กำหนดให้มีการจัดทำประชามติ
2. ระยะเวลาในการจัดทำประชามติมีกำหนดเวลาที่สั้นเกินไป กล่าวคือมีระยะเวลาเพียง 10 วัน ในการตัดสินใจให้มีการจัดทำประชามติ และกำหนดวันในการจัดทำประชามติ
3. การเคารพเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชนยังเป็นที่สงสัยและขาดการพูดคุยเจรจากับตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งหลายในใคร่เมย์ เช่น กลุ่มชาวรัสเซีย กลุ่มชาวยูเครน กลุ่มทหาร เป็นต้น
4. ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่รัฐของใคร่เมย์ในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจหลังจากที่มีผลการลงประชามติ (Peters, 2014)

บทสรุป

แม้ว่าการจัดทำประชามติจะเป็นรูปแบบการจัดการความขัดแย้งแบบสันติวิธีภายใต้กระบวนการทางประชาธิปไตยทางตรงที่มีการนำมาใช้มากที่สุด เพื่อแสดงให้เห็นถึงการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน แต่การจัดทำประชามติเพียงอย่างเดียว ไม่ได้ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการแยกตัวออกเป็นรัฐอิสระ หากไม่มีการตอบสนองจากรัฐบาลกลางต่อผลการจัดทำประชามตินั้น นอกจากนี้ การจัดทำประชามติยังเป็นการกระทำในรูปแบบการ

* ตัวอย่างของการสร้างกรอบมาตรฐานในการจัดทำประชามติ ปรากฏใน European Commission for democracy through law (Venice Commission) Code of Good Practice on Referendums adopted by the Council for Democratic Elections (16 December 2006)

ตัดสินใจเพียงครั้งเดียว (One-shot deal) เพื่อก่อให้เกิดผลในการเปลี่ยนแปลงทางดินแดนของรัฐ รวมถึงการลงประชามติถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของกลุ่มชนชั้นนำในการกำหนดผลลัพธ์ที่ตนเองต้องการโดยอาศัยกลไกทางประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม การขอแยกตัวเป็นอิสระจากรัฐเดิมโดยกระบวนการประชาธิปไตยโดยการจัดทำประชามติได้สะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการของหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องของหลักการกำหนดเขตอำนาจของตนเองภายนอกในฐานะที่เป็นกระบวนการต่อเนื่องในการใช้สิทธิของประชาชนที่เป็นคนส่วนใหญ่ในดินแดนนั้นเพื่อแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันภายใต้กระบวนการประชาธิปไตยที่แสดงให้เห็นถึงการเข้ามามีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยทางตรงของกลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้อง

จากปัญหาความไม่ชอบธรรมของการจัดทำประชามติในการรับฟังเสียงของประชาชนเพื่อกำหนดเขตอำนาจของตนเองต่อการแยกตัวเป็นรัฐอิสระเพื่อปกครองตนเอง ส่งผลให้ต้องทบทวนถึงรูปแบบในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจว่าไม่ควรจำกัดอยู่ที่รูปแบบของการจัดทำประชามติเพียงอย่างเดียว การเข้ามามีส่วนร่วมทางตรงของประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยในการกำหนดเขตอำนาจของตนเองภายนอก ควรคำนึงถึงรูปแบบอื่นๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วมทางประชาธิปไตย อาทิ การเลือกตั้ง (Electoral process) การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Consultation) การสร้างองค์กรรัฐสภาที่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Parliamentary Model) ในการเปลี่ยนผ่านสู่กระบวนการสร้างรัฐใหม่ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการยอมรับในการตัดสินใจร่วมกันของประชากรทุกกลุ่มในสังคม และคุ้มครองประโยชน์ของเสียงส่วนน้อยมากขึ้น เพื่อให้เห็นถึงความสอดคล้องตามแนวทางการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่ปกครองด้วยเสียงข้างมาก และรักษาสีทธิของเสียงข้างน้อยให้มีความเท่าเทียมกันในเวลาเดียวกัน

รายการอ้างอิง

Clarity Act 2000, S.C.2000, C.26

European Commission for democracy through law (Venice Commission)
*Code of Good Practice on Referendums adopted by the Council
for Democratic Elections* (16 December 2006)

International Covenant on Civil and Political Rights 1966

Reference re Secession of Quebec (1998), 2 SCR 217

UNGA Res. 68/262 Territorial Integrity of Ukraine on 1 April 2014

Guibernau, M. (2007). *The Identity of Nations*. Cambridge: Polity Press.

Laponce, J. (2012). Language and Sovereignty Referendum. *Nationalism
and Ethnic Politics*, 18(1).

Radan, P. (2012). Secessionist Referenda in international and Domestic
Law. *Nationalism and Ethnic Politics*, 18(8).

Ryan, A. (2012). *The Making of Modern Liberalism*. Princeton, NJ:
Princeton University Press.

Peters, A. (2014). *The Crimean Vote of March 2014 as an abuse of the
Institution of the Territorial Referendum*. Retrieved July 8, 2015,
from <http://ssrn.com/abstract=2463536>

Qvortrup, M. (2014). *Referendums and Ethnic Conflict*. Philadelphia, PA:
University of Pennsylvania Press.

Tierney, S. (2012). *Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation*. United Kingdom, Oxford University Press.

Wamburgh, S. (1993). *Plebiscites since the World war*. Stanford, CA: Carnegie Foundation.
