

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในประเทศไทย

กมลชนก เจียรวิวัฒน์วงศ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2554

LEGAL PROBLEMS ABOUT THE REFERENDUM IN THAILAND



KAMOLCHANOK CHIENWIWATTANAWONG

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2011

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ เพราะความเมตตาในการให้ข้อคิด ปรึกษาวิจารณ์ ตลอดจนการให้คำปรึกษาแนะนำจาก รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี โดยท่านทั้งสองได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และกรรมการสอบให้กับผู้เขียน ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ที่ได้กรุณารับเป็นประธาน กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ กราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. มนต์รี รูปสุวรรณ รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ดันศิริ ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้

ผู้เขียนขอบพระคุณคุณยายน่วม คุณแม่เยี่ยม คุณพ่อเจียร ที่ได้ให้ชีวิตให้ทุกสิ่ง ตลอดจนเปรียบเสมือนครูคนแรกผู้คอยเคี่ยวเข็ญผู้เขียนในลำดับต้น ขอขอบคุณครอบครัวและผู้มีพระคุณทุกท่านที่เป็นทั้งกำลังใจและคอยผลักดันสนับสนุน ขอขอบคุณเพื่อนปริญญาโทกฎหมายมหาชน ปี 2550 ทุกท่านที่คอยช่วยเหลือสนับสนุนข้อมูลและเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนเสมอมา

คุณค่าของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขออุทิศให้แก่ บิดามารดา คุณยาย ตลอดจนครูอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียนตั้งแต่วัยเยาว์จนถึงปัจจุบัน หากมีข้อผิดพลาดใดในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

กมลชนก เจียรวิวัฒนวงศ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2. ความเป็นมา ความหมายและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ.....	7
2.1 ความเป็นมาของการออกเสียงประชามติ.....	7
2.2 ความหมายของการออกเสียงประชามติ และคำที่มีความหมายใกล้เคียง.....	10
2.2.1 การออกเสียงประชามติ (Referendum).....	10
2.2.2 การออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล (Plebiscite).....	11
2.2.3 การเลือกตั้ง (Election).....	14
2.2.4 การประชาพิจารณ์ (Public Hearing).....	16
2.3 หลักการสำคัญของการออกเสียงประชามติ.....	19
2.4 วัตถุประสงค์ของการออกเสียงประชามติ.....	24
2.5 รูปแบบของการออกเสียงประชามติ.....	25
2.6 แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ.....	27
2.6.1 แนวความคิดและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน.....	27
2.6.2 แนวความคิดและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ.....	30
2.6.3 การผสมผสานแนวคิดทั้งสองทฤษฎี.....	33

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. การออกเสียงประชามติในต่างประเทศและการออกเสียงประชามติ	
ในประเทศไทย.....	37
3.1 การออกเสียงประชามติในต่างประเทศ.....	38
3.1.1 การออกเสียงประชามติในประเทศสวิตเซอร์แลนด์.....	39
3.1.2 การออกเสียงประชามติในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	50
3.1.3 การออกเสียงประชามติในประเทศฝรั่งเศส.....	56
3.2 สรุปเปรียบเทียบการออกเสียงประชามติในต่างประเทศ.....	64
3.3 การออกเสียงประชามติในประเทศไทย.....	68
3.3.1 แนวคิดการออกเสียงประชามติในประเทศไทย.....	68
3.3.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้กำหนดให้มี	
การออกเสียงประชามติ.....	69
3.3.2.1 การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญ	
ให้อำนาจอริเริ่มทำได้ (Optional Referendum).....	70
3.3.2.2 การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องทำ	
(Mandatory Referendum)	91
3.4 สรุปเปรียบเทียบการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญ	
ฉบับต่างๆ ของไทย.....	98
3.5 หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติตามพระราชบัญญัติประกอบ	
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552.....	107
3.6 สาเหตุที่ทำให้การออกเสียงประชามติของไทยเกิดขึ้นได้ยากในทางปฏิบัติ.....	124
3.6.1 การกำหนดตัวบุคคลที่มีอำนาจในการนำเรื่องหรือประเด็น	
มาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ.....	124
3.6.2 การกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชน	
ออกเสียงประชามติ.....	130
3.6.3 การกำหนดช่วงเวลาที่จะนำเรื่องหรือประเด็นมาให้ประชาชน	
ออกเสียงประชามติ.....	132

สารบัญญ (ต่อ)

	หน้า
3.7 ข้อสังเกตจากการออกเสียงประชามติครั้งแรกของประเทศไทย.....	134
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในประเทศไทย.....	139
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเรื่องหรือประเด็น ที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ.....	140
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับช่วงเวลาในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ.....	148
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการให้ข้อมูล และการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็น ในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ.....	153
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	157
5.1 บทสรุป.....	157
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	158
บรรณานุกรม.....	162
ภาคผนวก.....	169
ภาคผนวก ก. ผลการออกเสียงประชามติครั้งแรกของประเทศไทย.....	170
ภาคผนวก ข. เปรียบเทียบสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียง ประชามติ พ.ศ. 2552.....	177
ภาคผนวก ค. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552.....	181
ประวัติผู้เขียน.....	197

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	กมลชนก เกียรวิวัฒนวงศ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โฉบายะ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2554

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในประเทศไทย โดยได้ทำการศึกษารูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการการออกเสียงประชามติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และการออกเสียงประชามติในต่างประเทศ ทั้งประเทศสวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส เพื่อให้ทราบว่ามีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติของไทยนั้นมีความสอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศหรือไม่ เพียงใด และเพื่อค้นหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมมาปรับปรุง แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในประเทศไทย ซึ่งจะทำให้การออกเสียงประชามติที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเป็นไปได้ในแนวทางที่ถูกต้อง สามารถเป็นทางออกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคม และเป็นกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชนไปพร้อมๆ กัน

จากการศึกษาพบว่า การออกเสียงประชามติในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ยังมีปัญหาในทางกฎหมายหลายประการ ทั้งปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ที่ยังไม่มี ความชัดเจน จนอาจกลายเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้กำหนดเรื่องหรือประเด็นให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ใช้ดุลพินิจโดยมีวัตถุประสงค์แอบแฝงอาศัยเป็นช่องทางในการแสวงหาความชอบธรรมให้กับการกระทำของตนได้ ปัญหาเกี่ยวกับช่วงเวลาในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ โดยเฉพาะช่วงเวลาที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติต่อกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการออกเสียงประชามติภายหลังมีการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาแล้ว จะมีลักษณะเป็นการเพิ่มขึ้นตอนของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่แตกต่างไปจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 291 ซึ่งขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 165 เพราะเป็นการจัดให้มีการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และปัญหาเกี่ยวกับการให้ข้อมูลและการจัดให้มีการ

แสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จัดทำประชาคมติ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้การตัดสินใจลงคะแนนออกเสียงเป็นไปอย่างถูกต้องและเกิดประโยชน์สูงสุด

ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชาคมติให้มีความชัดเจน ทั้งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชาคมติ เพื่อให้การจัดให้มีการออกเสียงประชาคมติของไทยในครั้งต่อไปมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เหมาะสม สอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ของการออกเสียงประชาคมติอย่างแท้จริง

Thesis Title	Legal Problems about the referendum in Thailand
Author	Kamolchanok Chienwiwattanawong
Thesis Advisor	Assoc. Prof. Dr. Veera Lojaya
Co - Thesis Advisor	Assist. Prof. Dr. Pornchai Luernshavee
Department	Law
Academic Year	2011

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to study on legal problems about the referendum in Thailand throughout the analysis of forms, principles and referendum process provided by both the Constitution and the Organic Act, and to study the referendum law of other countries, such as Switzerland, the United States of America, and France, in order to understand whether the legal measures about Thai referendum are applicable to the regal measures adopted by foreign countries. In addition, this study is to research the appropriate legal measures to adjust and improve the regal measures applicable in Thailand, which will be used as a guideline in amending Thai law for the future referendum. This amendment will help in solving social conflicts and instructing the political process for Thai people.

From the study, it is found that there are various legal problems about the referendum in Thailand from the past to the present time. The first problem is the vague subject matter of each referendum, which might be used as a mean of exploitation by the referendum producers. Secondly, the inappropriate period of time for each referendum, especially the time set of the referendum toward the new laws. For example, in a constitutional amendment process, if the cabinet agrees to hold a referendum after submitting a draft of constitutional amendments to the parliament, it will be consider as an additional process of the constitutional amendment, which is different from the provision of the Constitution Article 291 and contrary to the provisions of the Constitution Article 165. The last problem is the procession of public debate and campaign on the issue, which is the most important basis of referendum.

According to the comparative analysis mentioned above, it is suggested that the referendum law should be amended both in the parts of the constitutional provisions and the

Organic Act on Referendum. For the future referendum, this amendment should aim to clarify idea of referendum, creating the suitable mechanism that can preserve the principles and the purposes of the referendum.



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่ได้รับการยอมรับและใช้กันอยู่ในประเทศต่างๆ ทั่วโลกมาเป็นเวลานาน ซึ่งในอดีตประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจธิปไตยด้วยตนเอง ทั้งเป็นผู้ออกกฎหมายและบริหารกิจการบ้านเมือง โดยประชาชนทั้งหมดของแต่ละรัฐมาประชุมตกลงร่วมกัน เรียกว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ต่อมาเมื่อรัฐต่างๆ มีขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร ปริมาณภารกิจเป็นจำนวนมากและซับซ้อนยิ่งขึ้น ทำให้ไม่สามารถจัดประชุมกันเพื่อให้ประชาชนทั้งหมดของแต่ละรัฐมาลงมติตัดสินใจในกิจการต่างๆ ของรัฐได้ ดังนั้น จึงเกิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือโดยทางผู้แทน (Indirect Democracy or Representative Democracy) ที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนที่ตนไว้วางใจและเห็นว่าเหมาะสมเข้าไปใช้อำนาจธิปไตยแทนตนภายในระยะเวลาที่กำหนด

อย่างไรก็ดี การให้ผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือโดยทางผู้แทนนั้น ก็ยังมีข้อบกพร่อง ปัญหาประการหนึ่งเกิดจากบรรดาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน โดยผู้แทนราษฎรอาจมีผลประโยชน์ผูกพันกับวิธีการที่ให้ประโยชน์แก่ตนเองและพรรคการเมืองของตน จึงทำให้การมองปัญหาส่วนรวมมีขอบเขตจำกัด จนอาจก่อให้เกิดความเสียหาย การที่ประชาชนจะควบคุมตรวจสอบผู้แทนของตนก็มีเพียงวิธีการเดียวคือ การเลือกตั้ง ซึ่งหากประชาชนเห็นว่าผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไปทำหน้าที่บกพร่อง ก็จะไม่เลือกผู้แทนคนนั้นเข้าไปทำหน้าที่อีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

จากการที่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงและโดยทางผู้แทนมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนั้น จึงมีการนำแนวความคิดในการแก้ไขข้อเสียและนำวิธีการที่ดีของการปกครองทั้งสองแบบมาผสมกัน เรียกว่า “การปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจธิปไตยโดยตรงและโดยทางผู้แทนผสมกัน” โดยนำหลักการบางประการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงมาเป็นส่วนเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน¹ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

¹ วีระ โลจายะ. (2543, พฤษภาคม-สิงหาคม). “การออกเสียงประชามติ.” *สุทธิปริทัศน์*, 14, 43.

การออกเสียงประชามติ (Referendum) เป็นหลักการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตนเองได้ ทั้งยังเป็นมาตรการถ่วงดุลอำนาจองค์กรหรือสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชน มิให้ดำเนินการใดๆ โดยมีได้ฟังเสียงที่แท้จริงของประชาชน ในหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศสวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส อิตาลี เดนมาร์ก ฯลฯ จึงนำระบบการให้ประชาชนออกเสียงประชามติมาใช้ในหลายรูปแบบ เช่น การลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมาย สนธิสัญญา หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ² โดยมีการริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ มีทั้งการออกเสียงประชามติที่เกิดจากการริเริ่มโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะกำหนดเหตุที่ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติไว้โดยเฉพาะทำให้รัฐต้องจัดให้มีขึ้น หรือการออกเสียงประชามติที่เกิดจากการริเริ่มโดยฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ ในบางประเทศยังเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติต่อเรื่องหรือประเด็นต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดได้อีกด้วย

สำหรับประเทศไทย ซึ่งมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนเหมือนเช่นหลายๆ ประเทศ ได้นำหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงมาใช้เพื่อแก้ปัญหาข้อบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การถอดถอนผู้แทน และการออกเสียงประชามติ กล่าวโดยเฉพาะถึงการออกเสียงประชามติ ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งหมด 7 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 (มาตรา 174-มาตรา 176) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 (มาตรา 170-มาตรา 172) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (มาตรา 229-มาตรา 231) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 (มาตรา 211) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตรา 214) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 (มาตรา 29-มาตรา 32) และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ม. 165) ซึ่งแม้จะมีการกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญถึง 7 ฉบับ แต่ในทางปฏิบัติมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในประเทศไทยเพียงครั้งเดียวคือการออกเสียงประชามติที่จัดให้มีขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม

² นันทวัฒน์ บรมานันท์ ก (2542, มกราคม). “รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงประชามติ.” วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 19, 1. หน้า 163.

2550 เพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการออกเสียงประชามติของไทย โดยเฉพาะในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 ประกอบกับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติครั้งแรกของประเทศไทยที่ผ่านมา พบว่าการออกเสียงประชามติยังมีปัญหาในทางกฎหมายอยู่หลายประการด้วยกัน คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 165 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 มาตรา 5 ไม่มีกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจน กำหนดให้การออกเสียงประชามติจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรี โดยมีเงื่อนไขแต่เพียงกว้างๆ ว่าต้องเป็นกิจการในเรื่องใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ซึ่งแตกต่างจากหลายประเทศที่กำหนดให้การออกเสียงประชามติจะกระทำได้เฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อภาคส่วนต่างๆ ของประเทศและตามที่กฎหมายกำหนด เช่น เรื่องการร่างหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ การให้สัตยาบันต่อสัญญาระหว่างประเทศและการทำกิจการสาธารณะของรัฐ เป็นต้น ดังนั้นการกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้ไม่ชัดเจนเช่นนี้ อาจเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจโดยมีวัตถุประสงค์แอบแฝงเพื่ออาศัยช่องทางการออกเสียงประชามติแสวงหาความชอบธรรมให้กับการกระทำของตน ในทางกลับกันถ้ารัฐบาลเห็นว่าประเด็นใดมีความอ่อนไหวหรือมีผลกระทบทางการเมืองต่อรัฐบาลก็เป็นเรื่องยากที่รัฐบาลจะเสนอให้ประชาชนลงประชามติ ทำให้ในทางปฏิบัติการออกเสียงประชามติไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย

นอกจากนี้ การให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจครอบคลุมไปถึงการกำหนดผลของการออกเสียงประชามติว่าจะให้เป็นไปเพื่อให้มีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของประชาชนหรือให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ในบางกรณีฝ่ายบริหารอาจอาศัยข้อผูกมัดทางกฎหมายที่ตนเป็นผู้กำหนดขึ้นมาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้กับแนวนโยบายของรัฐหรือของผู้มีอำนาจในขณะนั้น โดยการกำหนดผลของการออกเสียงประชามติให้มีข้อยุติโดยเสียงข้างมาก ในทางกลับกันหากฝ่ายบริหารไม่มีเจตนาจะนำเรื่องหรือประเด็นใดมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติตั้งแต่แรกแต่ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพราะเหตุผลอื่น เช่น ถูกกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมหรือจำเป็นต้องจัดให้มีขึ้นเพราะสถานการณ์ทางการเมือง รัฐบาลก็อาจกำหนดผลของการออกเสียงประชามติให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น

2. ปัญหาเกี่ยวกับช่วงเวลาในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เนื่องจากในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 165 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 ไม่มีการกำหนดช่วงเวลาที่จะนำกิจการที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนมาจัดให้มีการออกเสียงประชามติที่ชัดเจน โดยเฉพาะหากเป็นการจัดให้มีการออกเสียงประชามติต่อกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าหากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการออกเสียงประชามติหลังมีการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาแล้ว ทั้งกรณีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา และขั้นตอนที่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญผ่านการเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว มีลักษณะเป็นการเพิ่มขึ้นขั้นตอนของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่แตกต่างจากบทบัญญัติในมาตรา 291 การจัดให้มีการออกเสียงประชามติในขั้นตอนที่ร่างอยู่ในการพิจารณาของรัฐสภาแล้วจึงอาจขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 165 ซึ่งจะกระทำมิได้ เพราะเป็นการจัดให้มีการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งในทางปฏิบัติปัญหาดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นแล้ว เมื่อครั้งที่นายกรัฐมนตรีจัดทำข้อหารื้อไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับความเห็นในข้อกฎหมายเรื่องการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 6 ประเด็น โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดทำประชามติในขั้นตอนที่ร่างอยู่ในการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว อาจขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 165 ซึ่งมีอาจกระทำได้

3. ปัญหาเกี่ยวกับการให้ข้อมูล และการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ แม้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในมาตรา 165 วรรค 5 และในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 มาตรา 10 และมาตรา 11 จะกำหนดให้มีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนอย่างเพียงพอและให้โอกาสฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับกิจการที่จะมีการออกเสียงประชามติได้แสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน แต่บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนอยู่หลายประการ ทั้งกรณีรูปแบบ วิธีการในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชน การให้ฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยได้แสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกันและการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ที่มีความทั่วถึง ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้มีการบิดเบือนข้อมูลโดยกระบวนการของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะชักจูงใจประชาชนในทางอ้อมให้ออกเสียงลงคะแนนไปในทางใดทางหนึ่งและให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารทั้งสองด้าน ทั้งข้อมูลของฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถใช้ข้อมูลที่ถูกต้อง ชัดเจน เพียงพอ มาเป็นฐานในการตัดสินใจต่อกิจการที่มีการออกเสียงประชามติภายใต้หลักการและเหตุผลที่ถูกต้องแท้จริง

ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าแม้จะมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติและได้มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในทางปฏิบัติแล้วครั้งหนึ่ง แต่การออกเสียงประชามติในประเทศไทย ยังมีปัญหาในทางกฎหมายอีกหลายประการ ซึ่งอาจเป็น

อุปสรรคในทางปฏิบัติได้ในอนาคต ทั้งปัญหาที่ได้ประสบมาแล้วจากการออกเสียงประชามติ ครั้งแรก ดังนั้นการที่ประเทศไทยจะนำรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงคือการออกเสียงประชามติมาใช้ให้เกิดประสิทธิผลเป็นรูปธรรมจึงควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนรัดกุม ครอบคลุมปัญหาที่จะเกิดขึ้น การศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงศึกษาถึงสภาพปัญหา รวมทั้งรูปแบบหลักเกณฑ์การออกเสียงประชามติของต่างประเทศและของประเทศไทย เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในประเทศไทย ซึ่งจะทำให้การออกเสียงประชามติของไทยมีรูปแบบที่เหมาะสมสามารถแก้ไขข้อบกพร่องของการระบอบประชาธิปไตยโดยโดยทางผู้แทนได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะส่งผลให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยมีความสมบูรณ์ขึ้นอีกระดับหนึ่ง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในประเทศไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาความเป็นมา ความหมายและทฤษฎีแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ ทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย

1.2.3 เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย เพื่อให้เห็นรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ ที่แต่ละประเทศนำมาใช้

1.2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในประเทศไทย

1.2.5 เพื่อศึกษาและค้นหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากกระบวนการออกเสียงประชามติของไทยโดยเฉพาะในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 ยังมีปัญหาในทางกฎหมายอยู่หลายประการ ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 ให้มีความชัดเจนและเหมาะสมต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

เน้นศึกษาเรื่องรูปแบบการออกเสียงประชามติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 โดยจะศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 6 ฉบับ ที่เคยมีบทบัญญัติให้นำวิธีการออกเสียงประชามติมาใช้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 2511 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 รวมถึงการศึกษาเปรียบเทียบกับกรออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เฉพาะประเทศสวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้การวิจัยโดยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความและเอกสารต่างๆ เช่น การศึกษาจากรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงรายงานการประชุม รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ กฎหมายต่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบปัญหาและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในประเทศไทย

1.6.2 ทำให้ทราบความเป็นมา ความหมายและทฤษฎีแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ ทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย

1.6.3 ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย ทั้งรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ ที่แต่ละประเทศนำมาใช้

1.6.4 ทำให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในประเทศไทย

1.6.5 ทำให้ทราบและสามารถนำมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติในประเทศไทย

บทที่ 2

ความเป็นมา ความหมายและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ

ในบทที่ 2 นี้ จะได้อธิบายถึงความเป็นมาของการออกเสียงประชามติ เพื่อให้ทราบความเป็นมาและสาเหตุที่ต้องนำกระบวนการออกเสียงประชามติมาเป็นกระบวนการเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ความหมายของการออกเสียงประชามติและคำที่มีความหมายใกล้เคียง เพื่อสร้างความเข้าใจอันถูกต้องเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ รวมถึงหลักการสำคัญ วัตถุประสงค์ และรูปแบบของการออกเสียงประชามติ เพื่อจะได้ทราบว่า การออกเสียงประชามตินั้นมีความสำคัญ และมีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงเป็นอย่างไร และในที่สุดท้ายจะได้กล่าวถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ ซึ่งจะช่วยให้ทราบว่ากระบวนการออกเสียงประชามติมีแนวคิดและทฤษฎีใดสนับสนุน

2.1 ความเป็นมาของการออกเสียงประชามติ

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น มีมาช้านาน สมัยเริ่มแรกเกิดขึ้นในนครรัฐของกรีก โดยเฉพาะในนครเอเธนส์ (Athens) ประมาณ 200 ปี ก่อนคริสต์ศตวรรษ การปกครองดังกล่าวเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง (direct democracy) เนื่องจากแต่ละรัฐของกรีกเป็นรัฐขนาดเล็ก มีประชาชนไม่มากและประชาชนมีระดับการศึกษาค่อนข้างดีจึงสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในการกำหนดมาตรการในการปกครองตนเองได้ โดยประชาชนทั้งหมดของแต่ละรัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรงด้วยการประชุมร่วมกัน เพื่อพิจารณาตัดสินปัญหาต่างๆ และมีการออกเสียงประชามติกันอย่างแพร่หลาย รูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงนี้ใกล้เคียงกับ“ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน”(Popular Sovereignty) ที่สุด เพราะการปกครองรูปแบบนี้ไม่มีการเลือกตั้งตัวแทนประชาชน ไม่มีรัฐสภา ประชาชนเป็นผู้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเอง ทั้งเป็นผู้จัดทำกฎหมาย และให้ความเห็นชอบสนธิสัญญาต่างๆ³

³ กมล สมวิเชียร. (2520). ประชาธิปไตยกับสังคมไทย. หน้า ก.

ต่อมาสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองได้พัฒนาขึ้นเป็นลำดับ การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงซึ่งตรงกับความต้องการของระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด ไม่สามารถนำมาใช้ต่อไปได้ เนื่องจากเหตุผล 2 ประการ คือ⁴

1. ประเทศต่างๆ มีพลเมืองมากขึ้น ทั้งอาณาเขตของประเทศก็กว้างใหญ่ จึงเป็นการยากที่จะจัดให้ประชาชนทุกคนมาร่วมประชุมกัน เพื่อตัดสินใจปัญหาและลงประชามติต่างๆ ในการบริหารประเทศ เพราะมีอุปสรรคด้านต่างๆ เช่น จำนวนประชากร สถานที่ และโอกาสที่จะมาประชุม ตลอดจนความสามารถในการสื่อสารทำความเข้าใจในประเด็นที่ประชุม

2. หน้าที่และการดำเนินการของรัฐมีมากมายและสลับซับซ้อน ราษฎรย่อมไม่สามารถเข้าใจในหน้าที่ต่างๆของรัฐ ได้อย่างทั่วถึง และไม่อาจให้คำวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องเพราะอาจถูกจำกัดโดยการศึกษาหรือขาดความเข้าใจในระบบ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนหรือประชาธิปไตยโดยอ้อมจึงได้เข้ามามีบทบาทและเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลาย กล่าวคือ ประชาชนจะออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนเพื่อไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยลักษณะที่แสดงออกของระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน คือ เจตนารมณ์ของประชาชนถูกแสดงออกทางอ้อมหรือทางผู้แทน ซึ่งในความเป็นจริงระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนก็ยังเป็นการปกครองที่ไม่สมบูรณ์ ปัญหาประการหนึ่งเกิดจากบรรดาผู้แทนส่วนหนึ่ง ไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน โดยผู้แทนอาจมีผลประโยชน์ผูกพันกับวิธีการต่างๆ ที่อาจให้ประโยชน์แก่ตนเองหรือพรรคการเมืองของตนเอง จึงทำให้การมองภาพปัญหาส่วนรวมของผู้แทนมีขอบเขตจำกัด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ การที่ประชาชนจะควบคุมหรือตรวจสอบผู้แทนของตนในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนมีเพียงวิธีการเดียว คือ การเลือกตั้ง หมายความว่าหากประชาชนเห็นว่าผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไปทำหน้าที่บกพร่องก็จะไม่เลือกบุคคลดังกล่าวเข้าไปเป็นผู้แทนในสภาอีก⁵

จากการที่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงและโดยทางผู้แทนที่กล่าวไปข้างต้นมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดในการแก้ไขข้อเสียของระบอบประชาธิปไตยทั้งสองแบบโดยนำวิธีการที่ดีของทั้งสองระบบมาผสมกัน ซึ่งเรียกว่า “การปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงและโดยทางผู้แทนผสมกัน” หรือที่นักวิชาการบางท่านเรียกว่า “การปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยเกือบโดยตรง” เป็นการปกครองซึ่งนำวิธีการที่ให้ราษฎรใช้อำนาจ

⁴ สมภพ โหตระกิตย์. (2512). คำสอนชั้นปริญญาตรีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 2. หน้า 29.

⁵ ทวีสิน กิรบุตรสุวรรณ. (2538). การนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ในประเทศไทย.

อธิปไตยโดยตรงมาผสมกับการปกครองที่ให้ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน กล่าวคือ เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรทำนองเดียวกับระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน แต่ยินยอมให้ราษฎรของประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศหรือการดำเนินกิจการของรัฐโดยตรง ได้บางประการทำนองเดียวกับการปกครองแบบราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง เช่น ในกรณีเกี่ยวกับการออกกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบในร่างกฎหมายแล้ว ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่สำคัญๆ เช่น รัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมายนั้นยังไม่มีผลใช้บังคับจนกว่าจะนำมาให้ประชาชนทั้งประเทศลงคะแนนเสียงประชามติเสียก่อน⁶ ดังนั้น การออกเสียงประชามติจึงเป็นกระบวนการที่เข้ามาเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ซึ่งเป็นกลไกที่ทำให้ปัญหาสำคัญๆ กลับมาสู่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพื่อตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง⁷

แนวความคิดในเรื่องการออกเสียงประชามติเกิดขึ้นมาเป็นเวลานานมากแล้วในสังคมประชาธิปไตยของยุโรป แต่เดิมนั้นความคิดเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติยังไม่ค่อยมีข้อยุติที่แน่ชัด เพราะนักปราชญ์ทั้งหลายมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติ เพราะในเมื่อประชาชนได้มอบอำนาจบางส่วนของตนให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทำหน้าที่แทนตนแล้ว ก็ควรปล่อยให้ทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรที่จะดำเนินการต่างๆ ในนามของประชาชน นักกฎหมายฝรั่งเศสคนหนึ่ง คือ Sieyes มีความเห็นสนับสนุนความคิดเห็นฝ่ายแรกนี้ ถึงกับกล่าวว่า ทำไมถึงต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติ เพราะในเมื่อประชาชนนั้นโดยสภาพแล้วมีความรู้ความสามารถด้อยกว่าผู้แทนที่ตนได้มอบอำนาจให้ไปทำหน้าที่แทน นอกจาก Sieyes แล้วยังมีนักปราชญ์อีกหลายท่านที่กล่าวสนับสนุนความเห็นฝ่ายแรก คือเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกเสียงประชามติ เพราะว่าประชาชนได้มอบอำนาจในส่วนดังกล่าวของตนให้กับผู้แทนไปทำหน้าที่แทนตนอยู่แล้ว และหากจะให้ประชาชนมาลงมติในร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรจัดทำ ก็จะเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเพราะสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถมอบอำนาจในการจัดทำกฎหมายให้กับองค์กรอื่นได้⁸

แต่อย่างไรก็ตามแนวความคิดฝ่ายแรกได้รับการโต้แย้งจากนักกฎหมายและนักปราชญ์หลายท่าน จนกระทั่งแนวความคิดดังกล่าวเริ่มเสื่อมลง แนวความคิดที่สองจึงเข้ามาแทนที่ Carre de Malberg ได้วิเคราะห์ว่าการให้ประชาชนออกเสียงประชามติเป็นกระบวนการที่มาเสริมการปกครอง

⁶ ไพโรจน์ ชัยนาม. (2495). คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1 ข้อความเบื้องต้นและหลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 162.

⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์ ก. เล่มเดิม. หน้า 161.

⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์ ข (2538). ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ. หน้า 12.

แบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน โดยให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนได้มีสิทธิออกเสียงต่อกิจการหรืองานใดๆ ที่องค์กรตัวแทนได้ทำลงไป⁹ เพราะหากองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนเข้ามาทำตัวเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเสียเอง การให้ประชาชนออกเสียงประชามติต่อกิจการนั้นว่าเสียงของประชาชนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย กับการที่องค์กรตัวแทนทำไปในนามของตนจะเป็นทางที่สามารถแก้ปัญหาได้

2.2 ความหมายของการออกเสียงประชามติ และคำที่มีความหมายใกล้เคียง

จากการศึกษางานเขียนต่างๆ พบว่ามักมีการใช้คำว่า “การออกเสียงประชามติ” กับคำที่มีความหมายใกล้เคียงปะปนกันอยู่เสมอ ดังนั้น เพื่อให้สามารถแยกแยะความแตกต่างของคำเหล่านี้ได้อย่างถูกต้อง จึงอธิบายไว้ ดังนี้

2.2.1 การออกเสียงประชามติ (Referendum)

พจนานุกรมภาษาอังกฤษของมหาวิทยาลัย Oxford ได้ให้ความหมายของคำว่า “Referendum” ไว้ว่า “การออกเสียงลงคะแนนโดยทั่วไปของผู้มีสิทธิออกเสียงในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทางการเมือง ปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ที่ถูกมอบให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้ตัดสินใจด้วยตัวเองโดยตรง”¹⁰

Laferriere นักกฎหมายสำคัญคนหนึ่งของฝรั่งเศส ได้ให้คำนิยามของการให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้ในปี ค.ศ. 1947 ในคำรากฎหมายรัฐธรรมนูญของท่านว่า การออกเสียงประชามติเป็นกระบวนการที่ประชาชนถูกเรียกให้มาออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นหรือเพื่อตัดสินใจต่อกิจการที่ผู้มีอำนาจได้กระทำหรือคาดว่าจะกระทำ¹¹

พจนานุกรมลัทธิราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายคำว่า “การออกเสียง” หมายถึง การเปล่งเสียง การลงคะแนนเลือกตั้ง หรือการออกความเห็น และคำว่า “ประชามติ” หมายถึง มติของประชาชนที่รัฐให้สิทธิออกเสียงลงคะแนนรับรองร่างกฎหมายสำคัญที่ได้ผ่านสภานิติบัญญัติแล้ว หรือให้ตัดสินใจในปัญหาสำคัญในการบริหารประเทศ¹²

⁹ แหล่งเดิม.

¹⁰ Catherine Soanes and Angus Stevenson. (2004). **Concise Oxford English Dictionary**. p. 1208
อ้างถึงใน วราพร ธนาศรีมงคลกุล. (2550). **ผลผูกพันของการออกเสียงประชามติ**. หน้า 6.

¹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์ ข เล่มเดิม. หน้า 13.

¹² ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). **พจนานุกรมลัทธิราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542**. หน้า 656.

นันทวัฒน์ บรมานันท์ ให้ความหมายคำว่า “ประชามติ” หรือ “Referendum” ว่ามีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “ad referendum” อันเป็นคำศัพท์ในทางการเมือง มีความหมายว่า “การนำมาให้สัตยาบัน”¹³

สมคิด เลิศไพฑูรย์ ให้ความหมายคำว่า “การออกเสียงประชามติ” คือ กระบวนการที่มีขึ้นเพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ มีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจในทางการเมืองบางเรื่องบางประการร่วมกับผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าทำหน้าที่ในการบริหารและปกครองประเทศแทนตน¹⁴

พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย ให้ความหมายของคำว่า ประชามติ เป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง ตามวิธีการนี้ประชาชนจะถูกเรียกให้ลงคะแนนเสียงแสดงประชามติ โดยประชามติอาจมีขึ้นก่อนหรือหลังการลงมติร่างกฎหมายของสภาก็ได้¹⁵

จากความหมายข้างต้นสรุปได้ว่า การออกเสียงประชามติ หมายถึง กระบวนการในการแสดงความเห็นของประชาชนด้วยการลงคะแนนออกเสียงเพื่อตัดสินใจว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ หรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก่อนที่จะนำมติหรือการตัดสินใจนั้นออกเป็นกฎหมายหรือนำไปปฏิบัติเพื่อบังคับใช้เป็นการทั่วไป

อย่างไรก็ตาม วิธีการออกเสียงประชามติจะนำมาใช้ได้ผลดีถ้ากิจการที่นำมาให้ประชาชนลงมตินั้นได้เลือกเฟ้นมาอย่างเหมาะสม เช่น ร่างกฎหมายซึ่งเกี่ยวกับส่วนได้เสียของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีความสนใจพอที่จะให้คำตอบได้ว่าเห็นด้วยหรือไม่ นอกจากนี้ประเด็นการตั้งคำถามต้องชัดเจนไม่คลุมเครือ เป็นประเด็นหลักที่สำคัญเพียงประเด็นเดียวที่ไม่มีความสลับซับซ้อนหรือเป็นการยากต่อการทำความเข้าใจ

2.2.2 การออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล (Plebiscite)

ไพโรจน์ ชัยนาม อธิบายถึงคำว่า “Plebiscite” ไว้ว่า “เป็นการขอความเห็นชอบจากประชาชนเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือหลักการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่ง Plebiscite นั้นตามธรรมดาเป็นการขอร้องให้ประชาชนแสดงความไว้นับถือเชื่อใจในตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และให้รับรองเห็นชอบในการกระทำของบุคคลนั้น โดยประชาชนมักลงคะแนนให้ความเห็นชอบด้วยเสมอ เช่น Plebiscite ที่รัฐบาลฝรั่งเศสให้ประชาชนรับรองเห็นชอบด้วยการรัฐประหาร (Coup d'Etat) ที่เจ้าชาย Louis

¹³ นันทวัฒน์ บรมานันท์ ข เล่มเดิม. หน้า 12.

¹⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ก (2549). สารานุกรมการเมืองไทย. หน้า 39.

¹⁵ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย. (2524). หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. หน้า 75.

Napoleon เป็นคนทำเพื่อหาทางเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศฝรั่งเศสจากสาธารณรัฐมาเป็นประเทศที่มีกษัตริย์ปกครอง”¹⁶

สมภพ โหตระกิตย์ อธิบายว่า “Plebiscite” คือ “การขอความเห็นชอบจากประชาชนโดยวิธีลงคะแนนเสียง อันเป็นการขอความเห็นชอบเกี่ยวกับตัวบุคคลและหลักการ เช่น การขอความเห็นชอบว่าประมุขของประเทศควรจะเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดี ซึ่งวิธีการ Plebiscite นี้มักจะใช้ในกรณีพิเศษในปัญหาเกี่ยวกับการเมืองหรือชาติ เช่น การขอร้องให้ประชาชนแสดงความไว้นือเชื่อใจต่อบุคคลใด และให้ความเห็นรับรองหรือเห็นชอบในการกระทำของบุคคลนั้น”¹⁷

จากคำอธิบายและความหมายของคำว่า “Plebiscite” ที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีความหมายใกล้เคียงหรือซ้ำซ้อนกันกับคำว่า “Referendum” และบางครั้งมักจะใช้สองคำนี้ปะปนกันอยู่เสมอ เพราะว่าเป็นวิธีที่ขอให้ประชาชนลงคะแนนเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกันทั้งคู่ อย่างไรก็ตามวิธีการทั้งสองนั้นมีความแตกต่างกัน โดยทั่วไปประชามติจะใช้ในการขอความเห็นชอบจากประชาชนในประเด็นที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมายเป็นสำคัญ ไม่เกี่ยวกับตัวบุคคลหรือการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ส่วน “Plebiscite” นั้น เป็นการขอให้ประชาชนแสดงความไว้นือเชื่อใจในตัวบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งซึ่งมักได้รับการยอมรับศรัทธาอยู่ก่อนแล้ว และให้ประชาชนลงคะแนนว่าจะรับรองเห็นชอบในการกระทำของบุคคลนั้นหรือกลุ่มนั้นหรือไม่ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าประชาชนก็มักจะให้ความเห็นชอบด้วยเสมอ เนื่องจาก Plebiscite มักจะถูกใช้โดยระบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำของตนเองจากความนิยมของประชาชนที่ได้มาหลังจากข้อเท็จจริงหรือการกระทำนั้นได้เกิดขึ้นหรือเสร็จสมบูรณ์แล้ว ตัวอย่างเช่นในสมัยนโปเลียนที่ 3 เกิดรัฐประหารขึ้นและเพื่อสร้างความชอบธรรมแก่อำนาจของตนจึงขอให้ประชาชนออกเสียงรับรองการรัฐประหารคราวนั้น หรือในประเทศเยอรมันสมัยฮิตเลอร์ ได้มีการเรียกให้ประชาชนมาลงคะแนนเสียงรับรองการกระทำบางอย่างของประมุขรัฐ โดยรัฐบาลเยอรมันได้จัดให้มี “Plebiscite” ขึ้นใน ค.ศ. 1938 หรือในประเทศอิตาลี สมัยฟาสซิสต์ ประชาชนถูกเรียกให้ไปลงคะแนนรับรองบัญชีรายชื่อผู้แทนที่รัฐบาลได้เสนอมา การลงคะแนนจึงมีความหมายเพียงว่าจะยอมรับบัญชีรายชื่อผู้แทน 400 คน ที่รัฐบาลเสนอมาหรือไม่ ถ้าเห็นด้วยก็ต้องเห็นด้วยทั้ง 400 คน¹⁸

ตามข้อพิจารณาข้างต้น การออกเสียงประชามติ (Referendum) และการออกเสียงประชามติต่อบุคคล (Plebiscite) แม้จะมีการใช้ปะปนกันอยู่บ้าง แต่ก็มีความแตกต่างกันทั้งในแง่

¹⁶ ไพโรจน์ ชัยนาม, เล่มเดิม, หน้า 166.

¹⁷ สมภพ โหตระกิตย์, เล่มเดิม, หน้า 35-36.

¹⁸ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, เล่มเดิม, หน้า 75-76.

ความหมายและประวัติศาสตร์ความเป็นมา โดยการออกเสียงประชามตินั้นเป็นการออกเสียงลงคะแนนต่อกฎหมายหรือกิจการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (issue) และวิธีนี้มักถูกใช้เพื่อความเป็นประชาธิปไตย ในขณะที่การออกเสียงลงประชามติต่อตัวบุคคล มักใช้กับการรับรองหรือให้ความชอบธรรมแก่การกระทำของบุคคลนั้นๆ มากกว่าที่จะเห็นความสำคัญของเรื่อง และวิธีนี้มักจะถูกใช้ไปในแนวทางที่ไม่เป็นประชาธิปไตยเท่าไรนัก

อย่างไรก็ดี มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดความสับสนปนประหว่างการออกเสียงประชามติทั้งสองชนิด เช่น ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ คำว่า Plebiscite กับ Referendum มักใช้ปะปนกัน คำว่า Plebiscite ของสวิตเซอร์แลนด์ ก็หมายถึง Referendum ดังนั้น จึงเป็นการยากในการจะแยกว่าเป็นการออกเสียงประชามติเพื่อยอมรับนโยบายหรือตัวบทกฎหมาย หรือเป็นการออกเสียงประชามติเพื่อยอมรับในตัวบุคคลกันแน่ เพราะในบางกรณีก็รวมการออกเสียงประชามติทั้งสองอย่างไว้ในกระบวนการเดียวกันซึ่งการออกเสียงประชามติประเภทนี้เรียกว่า “Plebiscitary Referendum”¹⁹

การออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมายหรือนโยบาย (Referendum) ที่แฝงการออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล (Plebiscite) อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เช่นนี้ ทำให้ผลการลงคะแนนของประชาชน ไม่อาจสะท้อนความคิดเห็นที่แท้จริงของประชาชนออกมาได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากการลงมติของประชาชนถูกเบี่ยงเบนไปจากการลงมติในประเด็นคำถามนั้นๆ ไปสู่ความชอบไม่ชอบหรือสนับสนุนต่อต้าน รัฐบาลองค์กรที่เสนอประเด็นนั้นสู่สาธารณะแทน ผลของการลงประชามติที่ไม่ได้ไตร่ตรองประเด็นปัญหาด้วยความรอบคอบเป็นสำคัญ แต่ขึ้นอยู่กับความพอใจ อารมณ์ความนิยมชมชอบในตัวบุคคล (หรือองค์กร) ย่อมไม่อาจก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการจัดการออกเสียงประชามติ โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นหรือตัดสินใจในปัญหาใดปัญหาหนึ่งได้อย่างเต็มที่ แต่อาจก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองทรัพยากรโดยสูญเปล่าได้ เพราะการจัดการออกเสียงประชามติแต่ละครั้ง ต้องจัดคล้ายการออกเสียงเลือกตั้งซึ่งต้องสิ้นเปลืองทรัพยากรมาก ทั้งงบประมาณ แรงงาน และเวลาที่ประชาชนต้องเสียไปในการเดินทางมาลงคะแนน อาจจะมีประโยชน์อยู่บ้างก็คงจะเป็นการสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลหรือองค์กรที่เสนอประเด็นนั้นๆ สู่สาธารณะ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองต่อรัฐบาลหรือองค์กรต่างๆ ได้²⁰

¹⁹ วราพร ธนาศรีมงคลกุล. เล่มเดิม. หน้า 18.

²⁰ แหล่งเดิม.

2.2.3 การเลือกตั้ง (Election)

หยุด แสงอุทัย ได้นิยามความหมายของการเลือกตั้งเอาไว้ว่า “การเลือกตั้ง” หมายถึง “กรณีที่บุคคลใดได้เลือกบุคคลหนึ่งจากบุคคลหลายๆ คน หรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลายบัญชี เพื่อให้ไปกระทำการอันใดอันหนึ่ง”²¹

กระมล ทองธรรมชาติ ได้อธิบายความหมายของการเลือกตั้งไว้ว่า “การเลือกตั้ง” เป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง ซึ่งหมายถึง กิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาล เป็นกลไกแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกว่ากร็องและสนับสนุนให้มีการปฏิบัติจัดทำ หรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง และการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน²²

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อธิบายถึงการเลือกตั้งไว้ว่า “การเลือกตั้ง” เป็นกระบวนการสรรหาตัวผู้ปกครองกระบวนการหนึ่ง เพื่อเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นวิธีการหนึ่งในหลายวิธีการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองเคียงคู่ไปกับวิธีการอื่นๆ เช่น การให้ประชาชนออกเสียงประชามติในการตัดสินใจทางการเมืองที่สำคัญ การเลือกตั้งจึงเป็นเงื่อนไขขั้นพื้นฐานอันมีอรรถาธิบายได้ ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากมีผลทำให้อำนาจอธิปไตยมีความชอบธรรมและเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างหลักเสียงข้างมากกับหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อย นอกจากนี้ยังเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนอีกด้วย กล่าวคือ เป็นการปกครองที่ได้รับความยินยอมจากประชาชน แม้ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง แต่ประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยยินยอมให้ผู้แทนของตนใช้อำนาจอธิปไตยตามระยะเวลาหรือตามวาระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ²³

²¹ หยุด แสงอุทัย ก (2513). คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ หลักสูตรธรรมนุญและกฎหมาย การเลือกตั้งทั่วไป. หน้า 344.

²² กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ. (2531). การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล. หน้า 1.

²³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2552). การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย. สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2552,

จากความหมายและคำอธิบายที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การเลือกตั้งมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ ดังนี้²⁴

1) มีผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายคน หรือมีบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายบัญชีในกรณีที่ทำให้ราษฎรเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อ ถ้ามีการบังคับให้มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนเดียว หรือมีบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงบัญชีเดียว ไม่ถือว่าเป็นการเลือกตั้ง

2) ราษฎรผู้เลือกตั้งต้องมีเสรีภาพบริบูรณ์ที่จะเลือกตั้งหรือไม่เลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่ง หรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีใดบัญชีหนึ่ง ทั้งนี้ถ้ามีการบังคับให้ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องลงคะแนนเสียงให้บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครบัญชีใดบัญชีหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการบังคับโดยทางตรงหรือทางอ้อมย่อมไม่เป็นการเลือกตั้ง

3) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะต้องมีโอกาสที่จะทราบความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ เพราะว่าการที่จะเลือกตั้งผู้แทนราษฎรได้ถูกต้อง จะต้องทราบความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งต่างๆ เสียก่อน เพื่อจะได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยถูกต้องต่อไปได้

4) ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีสิทธิเสรีภาพ ที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน เกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ ราษฎรจะต้องมีโอกาสวิพากษ์วิจารณ์ความคิดเห็นนั้นๆ โดยเสรี เพื่อจะได้ใช้สิทธิเลือกตั้งบุคคลที่มีความคิดเห็นตรงกับเขา ฉะนั้น ถ้าไม่มีเสรีภาพในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง ก็ไม่ใช่เป็นการเลือกตั้ง

จากความหมายและองค์ประกอบของการเลือกตั้งที่กล่าวมาข้างต้น แม้การเลือกตั้งจะเป็นการออกเสียงลงคะแนนของประชาชนเช่นเดียวกันกับการออกเสียงประชามติ (Referendum) และการออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล (Plebiscite) ก็ตาม แต่ก็มีแตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ การเลือกตั้งนั้นเป็นการออกเสียงลงคะแนนเพื่อที่จะเลือกบุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งหรือทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งต่างกับการออกเสียงประชามติ ที่เป็นการลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อกฎหมาย นโยบายหรือปัญหาสำคัญของประเทศ ซึ่งประเด็นของเรื่องจะเกี่ยวกับ “เรื่อง” ไม่ใช่ “บุคคล” และต่างกับการออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล แม้ว่าจะเป็นการลงคะแนนเกี่ยวข้องกับตัวบุคคลเช่นเดียวกัน แต่การเลือกตั้งจะต้องมี “ผู้สมัครเข้าแข่งขัน” (candidates) ให้เลือก ส่วนการออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล เป็นการลงคะแนนว่าจะให้ความรับรองเห็นชอบหรือไม่ต่อ “บุคคล” หรือ “การกระทำ” ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง (หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง) ที่กำหนดมาให้เท่านั้น ดังนั้น หากการเลือกตั้งครั้งใดที่มีผู้สมัครเพียงคนเดียวหรือพรรคเดียว หรือประชาชนถูกบังคับไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมให้เลือกคนใดคนหนึ่ง หรือประชาชนไม่มีเสรีภาพในการแลกเปลี่ยนความ

²⁴ หยุด แสงอุทัย ก เล่มเดิม. หน้า 334-335.

คิดเห็น หรือไม่มีโอกาสทราบความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง การเลือกตั้งครั้งนั้น ย่อมไม่ใช่การเลือกตั้งตามความหมายที่แท้จริง แต่อาจเป็นการออกเสียง ประชามติต่อตัวบุคคลได้

2.2.4 การประชาพิจารณ์ (Public Hearing)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ประชาพิจารณ์” ไว้ว่า “การฟังความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่”²⁵

คำว่า “Public Hearing” นั้นแต่เดิมหมายถึง การพิจารณาโดยเปิดเผยของศาลเพื่อให้สาธารณชน ได้รับรู้ ต่อมาได้มีการนำคำนี้มาใช้ในการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยหมายถึงการพิจารณา พยานหลักฐาน โดยเปิดเผย และมีกระบวนการที่เคร่งครัดอย่างศาลเท่านั้น จากนั้นก็ได้มีการนำ คำศัพท์นี้ไปใช้กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย “Public Hearing” จึงเป็นรูปแบบ หนึ่งของกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ก่อนการออกกฎ คำสั่ง หรือการ ตัดสินใจของฝ่ายบริหารในปัญหาสำคัญๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่างๆ ซึ่งเป็นกระบวนการ ที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา²⁶

ในทางวิชาการ “ประชาพิจารณ์” คือรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐและประชาชน ร่วมนำเสนอข้อมูล คำแถลง จุดยืน ข้อเท็จจริง และความคิดเห็น ทั้งเชิงสนับสนุนหรือคัดค้าน เกี่ยวกับนโยบาย ร่างกฎหมาย หรือการริเริ่ม โครงการของรัฐ เพื่อให้รัฐนำข้อพิจารณาของทุกฝ่ายไปเปรียบเทียบผลดีผลเสีย หากจุดสมมูลที่ เหมาะสม และใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบ โปร่งใส และมีความรับผิดชอบ ก่อนที่จะตัดสินใจตามอำนาจ ที่มีอยู่ต่อไป ประชาพิจารณ์จะมีลักษณะเป็นการประชุมกลุ่มขนาดใหญ่ที่เป็นทางการ ซึ่งต้องจัดให้ มีขึ้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีการจัดวาระ การกำหนดเวลาให้แต่ละฝ่ายนำเสนออย่างเป็น ระบบ และมีการจัดบันทึกการประชุมอย่างเป็นทางการทำนองเดียวกันกับการพิจารณาในศาล²⁷

การประชาพิจารณ์ แตกต่างกับการออกเสียงประชามติ การประชาพิจารณ์เป็นเพียงการ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น เป็นส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของ เจ้าหน้าที่เท่านั้น ข้อคิดเห็นหรือข้อมูลที่ได้จะเป็นเพียงข้อเสนอประกอบการพิจารณา แต่ตัว เจ้าหน้าที่ยังคงมีอำนาจการตัดสินใจโดยอิสระ การประชาพิจารณ์ไม่ได้ยึดคนส่วนมาก แต่การ

²⁵ ราชบัณฑิตยสถาน. หน้าเดิม.

²⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2540). ประชาพิจารณ์. หน้า 14.

²⁷ กนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2544). ตัวอย่าง เทคนิค การมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง. หน้า 19.

ตัดสินใจใดๆ ของเจ้าหน้าที่จะอิงกับข้อมูลที่ได้เป็นหลัก ดังนั้น การประชามติจึงไม่ใช่เป็นการขอประชามติ เพื่อยอมรับ ไม่ยอมรับ เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยในประเด็นปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ซึ่งแตกต่างจากการออกเสียงประชามติ ที่โดยปกติแล้วความคิดเห็นหรือการลงมติของประชาชนจะได้รับการยอมรับหรือมีผลผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม

การออกเสียงประชามติ อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ประชาชน อันเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชน ในขณะที่การประชามติอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน การออกเสียงประชามติยังตั้งอยู่บนคำตอบที่ได้กำหนดไว้แล้ว คือ ใช่/ไม่ (yes/no) ซึ่งประชาชนจะเลือกได้แค่หนึ่งในสองตัวเลือกนี้เท่านั้น ส่วนการประชามติประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น ให้ข้อมูล คำแนะนำ หรือข้อสังเกตต่างๆ ของตนเองได้ กระบวนการทั้งสองอย่างจึงไม่ใช่เรื่องเดียวกันแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ยังมีการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยวิธีการอื่นๆ เช่น การถอดถอนผู้แทน (Recall) แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการถอดถอนผู้แทนกับการออกเสียงประชามติแล้วปรากฏว่าบางครั้งเป็นการยากที่จะแยกได้โดยเด็ดขาดว่าการกระทำนั้นๆ เป็นการออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล (Plebiscite) หรือเป็นการถอดถอนผู้แทนกันแน่ เพราะต่างก็เป็นการลงมติต่อตัวบุคคลเหมือนกัน จนอาจกล่าวได้ว่าการถอดถอนผู้แทนเป็นส่วนหนึ่งของการออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล นอกจากนี้ในบางครั้งยังมีการรวมกระบวนการทั้งสองอย่างไว้ในบทบัญญัติเดียวกัน เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ค.ศ. 1999 มีบทบัญญัติที่ให้ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องขอให้มีการลงประชามติเพื่อตัดสินอนาคตของประธานาธิบดี ภายหลังวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีครบครึ่งเทอม²⁸

อีกกรณีหนึ่ง คือ การสำรวจความคิดเห็นสาธารณะหรือการทำโพลล์ที่นำมาใช้ยืนยันความรู้สึกหรือความคิดเห็นของสมาชิกของสาธารณชน โดยมีกระบวนการเลือกตัวอย่างเพื่อใช้สำหรับเป็นตัวแทนในการสำรวจประชามติ และนำเอาวิธีการสำรวจทางสังคมศาสตร์และใช้หลักวิชาสถิติมาใช้เป็นเครื่องมือ²⁹

การสำรวจความคิดเห็นสาธารณะหรือการทำโพลล์นั้น ต่างกับการทำประชามติ (Referendum) แม้ว่าจะเป็นการกระทำเพื่อให้ทราบความคิดเห็นของประชาชนเช่นเดียวกัน แต่วิธีการให้ได้มาซึ่งความคิดเห็นก็แตกต่างกัน เนื่องจากการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะหรือการทำโพลล์จะใช้วิธีตั้งคำถามเพื่อให้ประชาชนตอบตามที่สนใจหรือความคิดเห็นของตน

²⁸ วราพร ธนาศรีมงคลกุล. เล่มเดิม. หน้า 26-27.

²⁹ วัชรพงษ์ จำปาวาน. (2541). การออกเสียงแสดงประชามติในประเทศไทย. หน้า 45.

ซึ่งส่วนมากจะมีหลายคำถาม และคำตอบจะมีตัวเลือกหลายตัวให้เลือกตามแต่ลักษณะของคำถาม เช่น ไม่เห็นด้วย/ค่อนข้างเห็นด้วย/เห็นด้วยอย่างยิ่ง หรือ มั่นใจ/ไม่ค่อยมั่นใจ/ไม่มั่นใจเลย เพื่อต้องการรวบรวมข้อมูลให้มากที่สุด ส่วนการทำประชามติจะใช้วิธีการตั้งคำถามเพื่อให้ประชาชนตอบ ซึ่งมีลักษณะเป็นการลงมติ ส่วนมากมักจะเป็นคำถามในประเด็นใดประเด็นหนึ่งคำถามเดียว เช่น ท่านจะให้การรับรองร่างรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ และคำถามก็มักจะมีรูปแบบเดียวกันเกือบทุกประเทศ คือ มีเพียง yes/no (ใช่/ไม่ หรือ เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วย) เท่านั้น นอกจากนี้บางประเทศอาจจะคำตอบที่พิเศษออกไป หรืออาจเพิ่มช่องออกเสียงหรือไม่ออกความคิดเห็น เป็นต้น

นอกจากนี้ความคิดเห็นสาธารณะที่ได้จากการทำโพลล์ยังมาจากการสอบถามกลุ่มตัวอย่าง (Sample group) ซึ่งอาจเป็นกลุ่มประชากรจำนวนหนึ่งที่ไม่ใช่คนส่วนมาก เช่น เป็นผลสำรวจมาจากประชากรกลุ่มตัวอย่างจำนวน 1,000 คน เป็นต้น ในขณะที่ความคิดเห็นหรือมติของประชาชนที่ได้จากการทำประชามติ จะต้องได้มาจากเสียงข้างมากของประชาชนที่มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นเสียงข้างมากแบบธรรมดา (Majority) หรือเสียงข้างมากแบบเด็ดขาด (Absolute Majority) และในบางประเทศยังกำหนดจำนวนขั้นต่ำของเสียงข้างมากที่ได้ว่าจะต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่าร้อยละ... ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดทั่วประเทศอีกด้วย ดังนั้นความคิดเห็นสาธารณะที่ได้จากการทำโพลล์จึงเป็นความคิดเห็นของคนกลุ่มหนึ่ง ซึ่งอาจไม่ใช่ความคิดเห็นของคน “ส่วนใหญ่” เหมือนกับความคิดเห็นที่ได้จากการลงประชามติ³⁰

นอกจากนี้ การออกเสียงประชามติมักใช้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐ เกี่ยวกับการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก หรือเกี่ยวข้องกับกฎระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ใช้กับกลุ่มชนใดๆ และมุ่งที่จะนำผลที่ได้จากการลงประชามตินั้น ไปใช้ในการตัดสินใจดำเนินงานของรัฐหรือผู้นำกลุ่มชนนั้นต่อไป ในขณะที่การทำโพลล์เป็นเพียงกระบวนการสำรวจความคิดเห็นของคนจำนวนหนึ่ง ที่มีต่อความนิยมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในสถานการณ์หรือในช่วงระยะเวลาปัจจุบันเท่านั้น

จากความแตกต่างดังกล่าวจึงทำให้เห็นได้ว่าการทำโพลล์เป็นการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งยังไม่ใช่การลงประชามติ และผลสำรวจที่ได้จากการทำโพลล์อาจมีความไม่แน่นอนและผิดพลาดคลาดเคลื่อนได้ง่าย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการออกแบบวางแผนการวิจัย การสร้างเครื่องมือในการเก็บข้อมูล การสุ่มตัวอย่าง การรวบรวมประมวลผล จนถึงขั้นการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งข้อจำกัดเหล่านี้อาจทำให้ผลของโพลล์ที่ปรากฏออกมา ไม่สามารถสะท้อนความคิดเห็นของ

³⁰ วราพร ธนาศรีมงคลกุล. เล่มเดิม. หน้า 31-32.

ประชาชนอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม โพลล์ที่มีวิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเป็นจำนวนมาก กระจายครอบคลุมตัวแทนของประชาชนทุกพื้นที่และทุกกลุ่ม อาจจะทำให้ได้ความคิดเห็นของตัวแทนประชาชนส่วนใหญ่ และอาจเป็นการสะท้อนประชามติของประชาชนในเรื่องต่างๆ ได้ การทำโพลล์ในลักษณะนี้จึงเปรียบเสมือนเป็นรูปแบบจำลองของการทำประชามติ ซึ่งอาจให้ผลการสำรวจใกล้เคียงกับผลของการออกเสียงประชามติที่จะเกิดขึ้นได้

2.3 หลักการสำคัญของการออกเสียงประชามติ

จากความหมายของการออกเสียงประชามติสามารถกำหนดหลักการสำคัญได้ 5 ประการ ประกอบด้วย

2.3.1 เรื่องที่จะจัดทำประชามติต้องมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

หลักการสำคัญดังกล่าวนี้ได้ถูกรับรองไว้บางส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 165 ดังนี้

“(1) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงผลประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้”

อีกทั้งในหลายประเทศก็ได้กำหนดหลักการสำคัญของเรื่องที่จะจัดทำประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าจะต้องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เช่น ในประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า หากเรื่องใดเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนจะต้องนำมาขอความเห็นชอบจากประชาชน เพื่อให้การรับรองหรือให้สัตยาบันก่อนจึงจะสามารถนำมาบังคับใช้ได้ เช่นเดียวกับในประเทศออสเตรเลีย ที่ได้กำหนดหลักการสำคัญของเรื่องที่จะจัดทำประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า จะต้องเป็นเรื่องที่รัฐบาลกลางเห็นว่ามีความสำคัญหรืออาจกระทบถึงประโยชน์ของประเทศหรือสิทธิเสรีภาพของประชาชน ผู้แทนราษฎรแม้ว่าจะได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนก็ไม่มีสิทธิที่จะตัดสินใจแทนประชาชนโดยพลการได้ หากจะต้องนำประเด็นนั้นมาสอบถามและขอความเห็นชอบจากประชาชนก่อน จึงอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการประชามติเป็นกลไกการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายการเมืองโดยประชาชนหรือเป็นกลไก “การห้ามล้อ” เพื่อไม่ให้รัฐ ซึ่งรวมถึงฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจโดยไม่ฟังเสียงหรือความต้องการของประชาชน³¹ สอดคล้องกับหลักการปกครอง

³¹ กฤษ เอื้อวงศ์. (2550). พร้อมหรือยังกับการออกเสียงประชามติครั้งแรกของประเทศไทย. หน้า 14.

ในระบอบประชาธิปไตยที่วางประชาชนอยู่เหนือสิ่งอื่นใด แม้แต่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกลไกในการบริหารรัฐก็ต้องให้ประชาชนเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจทางรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาที่เสนอขอความเห็นจากประชาชนในการออกเสียงประชามตินั้นต้องเป็นประเด็นปัญหาที่แท้จริง กล่าวคือ ประเด็นปัญหาที่เสนอขอความเห็นจากประชาชนต้องมีใช่ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคล หรือเป็นประเด็นปัญหาส่วนบุคคล³² เช่น การลงคะแนนออกเสียงประชามติที่เคยเกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1800 ซึ่งนำไปเปลี่ยนได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติสอบถามความเห็นประชาชนว่าเห็นชอบให้ตนเองเป็นจักรพรรดิหรือไม่ และด้วยอำนาจอิทธิพลของนโปเลียนในขณะนั้น ทำให้ผลการออกเสียงประชามติออกมาว่าเห็นชอบ³³ เหตุผลสำคัญที่กำหนดให้การออกเสียงประชามติต้องไม่เกี่ยวกับตัวบุคคล เพื่อมิให้การออกเสียงประชามติทับซ้อนกับการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจใช้กระบวนการออกเสียงประชามติสร้างความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งหรือการรักษาสถานภาพตำแหน่งของตนเอง³⁴

2.3.2 ข้อความที่จะถามความเห็นต้องชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถตัดสินใจว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องนั้นๆ ได้

ทั้งนี้ เนื่องจากการที่จะได้คำตอบที่ถูกต้องตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงนั้น การตั้งคำถามต้องมีความชัดเจนไม่คลุมเครือ และไม่มีลักษณะการชักจูงโน้มน้าวให้ผู้ตอบได้เห็นไปในทางใดทางหนึ่ง และโดยส่วนใหญ่การทำประชามติในประเทศต่างๆ ประเด็นที่จะนำไปสู่การตั้งคำถามในการออกเสียงประชามติมักเป็นประเด็นเดียว (Single Issue) ที่ไม่มีความสลับซับซ้อนและมีการอธิบายความของเรื่องไว้พอสังเขป เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจได้ง่าย ตัวอย่างเช่น การออกเสียงของสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2550 ในเรื่องการประกันสุขภาพของประชาชน มีการตั้งคำถามในการออกเสียงประชามติว่า “ควรที่จะมีการใช้ระบบประกันสุขภาพแบบบังคับในระดับชาติ หรือใช้ระบบเดิมที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน คือยังคงให้เอกชนต่างๆ แข่งขันกันในตลาดประกันภัย”³⁵ หรือกรณีการออกเสียงประชามติในประเทศอังกฤษ เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2554 ที่สอบถามประชาชนว่า “ต้องการเปลี่ยนระบบการลงคะแนนเลือกตั้งผู้แทนจากการเลือกผู้สมัครเพียงคนเดียว เป็นการเลือกผู้สมัครหลายคนเรียงตามลำดับความขึ้นชอบ

³² วีระ โลจายะ. เล่มเดิม. หน้า 19.

³³ Rudolph S. Imhoof. (2550). การออกเสียงประชามติครั้งแรกของประเทศไทย. หน้า 2.

³⁴ กฤษ เอื้องวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 5-6.

³⁵ แหล่งเดิม.

หรือไม่”³⁶ นอกจากนี้ในการเสนอประเด็นปัญหาเพื่อขอทราบความคิดเห็นของประชาชนนั้น จำเป็นต้องมีคำตอบสำเร็จรูปให้ประชาชนออกเสียงแสดงความคิดเห็นด้วยการเลือกคำตอบ โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนคิดคำตอบโดยตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การออกเสียงประชามติจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอทางเลือกใหม่หรือเสนอคำตอบนอกเหนือจากคำตอบ 3 คำตอบ ให้เลือกคือ “เห็นด้วย” “ไม่เห็นด้วย” และ “ไม่มีความเห็น” การออกเสียงประชามติจึงต่างกับ “การไต่สวนสาธารณะ” หรือ “ประชาพิจารณ์” (Public Hearing) ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้สนใจ ได้แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระเสรี กล่าวคือ ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นที่เป็นข้อเสนอแนะอย่างใดก็ได้³⁷ ตัวอย่างเช่น การออกเสียงประชามติครั้งที่ 43 เมื่อปี พ.ศ. 2542 ของประเทศออสเตรเลีย ในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศที่มีข้อความถามประชาชนว่า “ท่านเห็นชอบที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศจากระบบ Monarchy ซึ่งมีสมเด็จพระราชินีแห่งอังกฤษเป็นประมุขและมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารประเทศ ไปสู่ระบอบ Republic ซึ่งมีประธานาธิบดีที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกทั้งหมดหรือไม่” ซึ่งคำถามที่ต้องการขอความเห็นจากประชาชนนี้อาจเขียนไว้ในบัตรออกเสียงประชามติโดยตรง หรืออาจเขียนไว้ในเอกสารเผยแพร่อื่นๆ ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้อ่านเพื่อประกอบการลงคะแนนเสียงประชามติก็ได้

2.3.3 รัฐ หรือผู้รับผิดชอบจัดการออกเสียงประชามติต้องเปิดโอกาสให้ผู้เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติได้แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ เท่าเทียมกัน

หลักการข้อนี้เป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับการออกเสียงประชามติทุกครั้ง เพราะการตัดสินใจของคนขึ้นอยู่กับข้อมูลที่เขาได้รับ หากบุคคลได้รับข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนในทุกด้าน จะทำให้การตัดสินใจนั้นถูกต้องและเกิดประโยชน์สูงสุด แต่หากข้อมูลที่ได้รับไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือได้รับข้อมูลเพียงด้านใดด้านหนึ่ง หรือข้อมูลที่ได้รับแฝงไว้ด้วยอคติ มีสิ่งซ่อนเร้น ตลอดจนถูกบิดเบือน การตัดสินใจของบุคคลนั้นก็อาจคลาดเคลื่อนหรือไม่ตรงเป้าหมายที่ต้องการอย่างแท้จริง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ฉบับปัจจุบัน) ได้บัญญัติรับรองหลักการนี้ไว้ในมาตรา 165 วรรค 5 ความว่า “ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน” เช่นเดียวกับในต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น กรณีการออกเสียงแสดงประชามติ

³⁶ กรมยุโรป. (2554). ข่าวสำคัญกรมยุโรป. สืบค้นเมื่อ 22 พฤษภาคม 2554, จาก

<http://www.Europetouch.in.th/detail.data.php?id=94n45n94n>

³⁷ วีระ โฉจายะ. เล่มเดิม. หน้า 20.

ครั้งที่ 43 ของประเทศออสเตรเลีย ที่ได้กำหนดให้มีการลงทะเบียนแยกฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้าน โดยเปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายสามารถนำเสนอความเห็นของกลุ่มตนเองต่อเรื่องที่จะจัดทำประชามติ เสนอเป็นเอกสารที่มีความยาวของถ้อยคำของแต่ละกลุ่มไม่เกิน 2,000 คำ เพื่อเสนอความเห็นชอบจากรัฐสภา และเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะส่งเอกสารดังกล่าวไปยังผู้มีสิทธิออกเสียงทุกคนและนอกจากนี้ยังให้รัฐจัดให้ผู้แทนของทั้งสองกลุ่มได้แสดงความคิดเห็นผ่านสถานีโทรทัศน์และสถานีวิทยุอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งให้มีการเผยแพร่รายละเอียดในเรื่องที่จะจัดทำประชามติพร้อมเหตุผลทั้งฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบทางอินเทอร์เน็ต ซึ่งมีการแปลเป็นภาษาต่างๆ ถึง 15 ภาษา และมีการกำหนดระยะเวลาในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และแสดงความคิดเห็นเป็นเวลาประมาณ 3 เดือน ทำนองเดียวกันกับการออกเสียงประชามติของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นการออกเสียงประชามติในระดับมลรัฐ แต่ละมลรัฐก็จะมีข้อกำหนดและรายละเอียดแตกต่างกันไป แต่หลายมลรัฐก็มีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาสาระแบบเดียวกันว่า ในการออกเสียงประชามติทุกครั้ง รัฐต้องให้ข้อมูลพื้นฐานของฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบ โดยต้องพิมพ์เป็นเอกสารเผยแพร่และแจกจ่ายแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงอย่างทั่วถึงก่อนวันออกเสียงประชามติอย่างน้อย 6 สัปดาห์ และต้องจัดพิมพ์รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติลงในหนังสือพิมพ์สัปดาห์ละอย่างน้อย 1 ครั้ง ก่อนการออกเสียงประชามติอย่างน้อย 3 สัปดาห์ รวมทั้งต้องมีการประชาสัมพันธ์ในเขตชุมชนเมือง เพื่อเปิดโอกาสให้มีการถกเถียงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง

จากตัวอย่างแนวทางปฏิบัติข้างต้นชี้ให้เห็นว่าการออกเสียงประชามติ สิ่งสำคัญที่ขาดไม่ได้คือ การเปิดโอกาสให้ทุกฝ่าย ได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จะจัดทำประชามติอย่างเท่าเทียมกัน โดยรัฐหรือผู้รับผิดชอบในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ มีหน้าที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางภายในระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารในเรื่องที่จะจัดทำประชามติอย่างถูกต้องครบถ้วน และสามารถตัดสินใจว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องนั้นๆ อย่างเป็นอิสระ ด้วยเหตุและผลของตนเองซึ่งสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนในภาพรวมได้ และสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย ที่ถือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศเป็นหัวใจสำคัญ³⁸

³⁸ กฤษ เอื้อวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 7-9.

2.3.4 ต้องจัดให้มีการลงคะแนนออกเสียงอย่างอิสระ ไม่มีสถานการณ์บีบบังคับให้มีการออกเสียงไปในทางใดทางหนึ่ง โดยไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจที่แท้จริง

การลงคะแนนออกเสียงประชามติ ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการออกเสียงประชามติ ซึ่งการลงคะแนนออกเสียงนี้จะมีวิธีการ เช่นเดียวกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนประเภทต่างๆ และหลักการที่ได้รับการยอมรับกันทั่วไปในประชาคมโลก คือต้องเป็นการลงคะแนนเสียงโดยอิสระ ผู้ออกเสียงลงคะแนนมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเอง วิธีการที่ถือว่าใกล้เคียงกับหลักการนี้มากที่สุด คือ การออกเสียงลงคะแนนแบบโดยตรงและลับ นอกจากวิธีการออกเสียงลงคะแนนจะต้องเอื้ออำนวยให้ผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถลงคะแนนออกเสียงได้อย่างอิสระแล้ว หน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ก็ต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลาง ไม่อยู่ภายใต้อำนาจจากทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และที่สำคัญคือจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในประเด็นหรือเรื่องที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ เพื่อชักจูงโน้มน้าว หรือใช้กลวิธีใดๆ ที่มีผลให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนออกเสียงไปในทางใดทางหนึ่ง

2.3.5 ต้องนำผลการออกเสียงประชามติไปดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มาออกเสียงประชามติ

หลักการนี้เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการออกเสียงประชามติ กล่าวคือ เมื่อผลการออกเสียงประชามติปรากฏชัดเจนว่า ประชาชนผู้มาออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมาก เห็นชอบในทางใดทางหนึ่งก็เป็นพันธกิจของรัฐ หรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ จะต้องนำผลการออกเสียงประชามติไปดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน เช่น การออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบาย และมาตรการทางการบริหารแล้วแต่กรณี โดยการนำผลของการออกเสียงไปปฏิบัติไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นเฉพาะการออกเสียงแบบบังคับ (Mandatory referendum) เท่านั้น แม้แต่การออกเสียงประชามติแบบทางเลือก (optional referendum) ก็จะต้องยึดหลักการเดียวกัน ไม่เช่นนั้นจะถือว่าการออกเสียงประชามติเป็นการสูญเปล่า และจะส่งผลโดยตรงต่อความชอบธรรมของรัฐ หรือองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องนั้นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีการดำเนินการที่สวนทางกับผลการออกเสียงประชามติอาจทำให้เกิดความวุ่นวาย หรือไร้เสถียรภาพทางการเมืองได้

2.4 วัตถุประสงค์ของการออกเสียงประชามติ³⁹

จากความหมายและหลักการสำคัญของการออกเสียงประชามติข้างต้น แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการออกเสียงประชามติ ดังนี้

2.4.1 การออกเสียงประชามติเป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยโดยตรงที่ทำให้ประชาชนสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนเองได้ ดังนั้น จึงเป็นมาตรการอย่างหนึ่ง ที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกล่วงละเมิดโดยรัฐหรือผู้มีอำนาจ

2.4.2 การออกเสียงประชามติ เป็นกระบวนการที่สร้างความชอบธรรมให้กับแนวนโยบายของรัฐหรือการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐสามารถอ้างผลของการออกเสียงประชามติในการดำเนินกิจการต่างๆ รวมถึงการบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามได้

2.4.3 การออกเสียงประชามติมีขึ้นเพื่อเป็นกลไก “การห้ามล้อ” หรือเป็นการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรหรือสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชน มิให้เกิดการผูกขาดการใช้อำนาจโดยอ้างความเป็นตัวแทนของประชาชน โดยมีได้ฟังเสียงที่แท้จริงของประชาชน ทำให้รัฐหรือผู้มีอำนาจจำเป็นที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในเรื่องต่างๆ อยู่เสมอ

2.4.4 การออกเสียงประชามติมีขึ้นเพื่อเป็นทางออกให้กับสังคมในกรณีที่เกิดความคิดเห็นขัดแย้งกัน และไม่อาจหาข้อยุติใดๆ ได้ เช่น กรณีที่เกิดขึ้นในประเทศออสเตรเลีย ในการจัดทำประชามติ ครั้งที่ 43 ซึ่งขณะนั้นคนในประเทศเกิดความคิดเห็นขัดแย้งเป็นสองฝ่าย ฝ่ายแรกต้องการให้คงรูปแบบการปกครองแบบเดิม ซึ่งมีสมเด็จพระราชาธิบดีของอังกฤษเป็นประมุขและบริหารประเทศโดยนายกรัฐมนตรี แต่อีกฝ่ายหนึ่งต้องการให้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นแบบประธานาธิบดีและไม่อาจหาข้อยุติในเรื่องดังกล่าวได้ จึงต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องนี้ และได้ข้อยุติว่าเสียงข้างมากให้คงรูปแบบการปกครองแบบเดิม

2.4.5 การออกเสียงประชามติมีขึ้นเพื่อเป็นกระบวนการในการศึกษาเรียนรู้ทางการเมืองให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนได้มีความตื่นตัวทางการเมืองและมีความตระหนักถึงความสำคัญในสิทธิและเสรีภาพของตนเอง โดยช่วยเปลี่ยนแปลงทัศนคติและวิถีคิดของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนที่เคยมองว่าตนมีหน้าที่เพียงการไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนและการตัดสินใจใดๆ ของผู้แทนถือเป็นฉันทานุมัติของประชาชนด้วย มาสู่วิถีคิดที่ว่าผู้แทนมีขอบเขตอำนาจหน้าที่จำกัดเท่าที่ได้รับมอบหมาย และการตัดสินใจใดๆ

³⁹ แหล่งเดิม.

ที่เป็นเรื่องสำคัญอันกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและสิทธิเสรีภาพของประชาชน ต้องถามความคิดเห็นจากประชาชนโดยผ่านกระบวนการออกเสียงประชามติก่อน

2.5 รูปแบบของการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติอาจแบ่งได้หลายรูปแบบ แล้วแต่ว่าจะใช้อะไรเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยก ซึ่งรูปแบบของการออกเสียงประชามติอาจแบ่งแยกได้ ดังนี้

2.5.1 การออกเสียงประชามติที่รัฐสภาจะลงมติในร่างกฎหมาย คือการขอร้องให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นแนะนำ ในเรื่องสำคัญที่รัฐสภาคิดจะจัดทำเป็นกฎหมายออกใช้ และการออกเสียงประชามติภายหลังจากรัฐสภาได้ลงมติในร่างกฎหมายแล้ว คือการขอให้ประชาชนรับรองว่าร่างกฎหมายที่รัฐสภาลงมติแล้วนั้นจะใช้ได้หรือไม่ ซึ่งเท่ากับเป็นการยืนยันหรือให้สัตยาบันในสิ่งที่รัฐสภาได้กระทำไปแล้ว⁴⁰

2.5.2 การออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยภายหลังจากร่างรัฐธรรมนูญ หรือรัฐสภาได้ลงมติให้ใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นจะยังไม่มีผลใช้บังคับจนกว่านำไปให้ประชาชนลงคะแนนเสียงประชามติรับรองเสียก่อน (ร่างรัฐธรรมนูญในที่นี้ หมายถึงร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย) และการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายธรรมดา คือในการบังคับใช้กฎหมายสำคัญบางประเภทจะให้สิทธิประชาชนในการรับรองกฎหมายที่สำคัญนั้นก่อนการบังคับใช้ เพราะเป็นเรื่องที่มีผลต่อประชาชนผู้จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ออกมาบังคับใช้นั้นโดยตรง

2.5.3 การออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับ คือการที่กฎหมายกำหนดบังคับให้ต้องนำร่างกฎหมาย นโยบายหรือการกระทำใด มาให้ประชาชนออกเสียงรับรองก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ ซึ่งโดยมากมักจะเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ หรือการบัญญัติกฎหมายอื่นที่สำคัญๆ และมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการออกเสียงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจทำได้คือการที่กฎหมายกำหนดให้รัฐสภา รัฐบาลหรือประชาชนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด สามารถที่จะริเริ่มขอให้มีการออกเสียงประชามติ ในร่างกฎหมายหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควร

นอกจากนี้ ยังมีอีกกรณีหนึ่งคือการให้สิทธิประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมาย (Popular initiative) โดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนหนึ่งสามารถเข้าชื่อกันเพื่อริเริ่มขอให้

⁴⁰ ไพโรจน์ ชัยนาม. เล่มเดิม. หน้า 165-166.

การแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายบางอย่างได้ แต่ก็มีความแตกต่างจากการออกเสียงประชามติ

สิทธิของประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมายมีความแตกต่างจากการออกเสียงประชามติ ในประเด็นที่การออกเสียงประชามติสภาไม่อาจออกกฎหมายที่สมบูรณ์ โดยปราศจากความเห็นของประชาชน แต่ทั้งนี้สภาไม่ต้องอยู่ในความผูกพันใดๆ ที่จะต้องออกกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ส่วนสิทธิของประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมายเป็นวิธีการที่ประชาชนจะบังคับให้สภาออกกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่ในบางครั้งสิทธิของประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมายอาจถูกจัดให้อยู่ในประชามติ รูปแบบหนึ่ง เรียกว่าการลงประชามติในการริเริ่มปรับปรุงกฎหมายโดยประชาชน (Popular initiative referendum)⁴¹

สิทธิของประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมายเริ่มต้นเมื่อประชาชนจำนวนเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อให้สภาพิจารณาคำเนินการออกกฎหมายตามที่ประชาชนต้องการ สิทธิของประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมายเช่นนี้มีอยู่ด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ⁴²

รูปแบบแรก เป็นข้อเสนอริเริ่มที่วางรูปแบบ (Formulative initiative) คือข้อเสนอริเริ่มที่ประชาชนจัดทำเป็นร่างกฎหมายวางระเบียบแบ่งเป็นมาตราไว้เสร็จ และนำเสนอต่อสภา ถ้าหากสภาเห็นชอบกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ ร่างกฎหมายนั้นจะเป็นกฎหมายโดยสมบูรณ์ เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะระบุให้มีการออกเสียงประชามติอีกครั้ง

รูปแบบที่สอง เป็นข้อเสนอริเริ่มที่มีได้วางรูปแบบ (Unformulative initiative) เป็นรูปแบบที่ประชาชนเพียงขอให้สภาออกกฎหมายในเรื่องหนึ่งโดยไม่ได้มีการจัดทำเป็นร่างกฎหมาย สภาจะเป็นผู้ร่างกฎหมาย พิจารณาและลงมติ ซึ่งโดยปกติแล้วร่างกฎหมายที่สภาได้ลงมติจะต้องผ่านการรับรองจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงโดยการออกเสียงประชามติ

การให้สิทธิประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมายนั้น บางประเทศมีข้อจำกัดไม่ให้มีการเสนอกฎหมายในบางเรื่อง เช่น ในมลรัฐ Massachusetts ห้ามมิให้ประชาชนริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของมลรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับศาสนา การแต่งตั้งโยกย้ายผู้พิพากษา การตั้งและการยุบศาล⁴³ ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 163 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน ในรูปแบบของข้อเสนอริเริ่มที่วางรูปแบบ

⁴¹ วัชรพงษ์ จำปาวาน. เล่มเดิม. หน้า 54.

⁴² พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย. เล่มเดิม. หน้า 73-74.

⁴³ วัชรพงษ์ จำปาวาน. เล่มเดิม. หน้า 55.

แล้ว ซึ่งจำกัดไว้เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้บัญญัติไว้ในหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน สามารถเข้าชื่อขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่ในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายและเข้าชื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังไม่การรับรองให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการออกเสียงประชามติแต่อย่างใด

2.5.4 การออกเสียงประชามติในทางบังคับ คือการที่ค่าบังคับของกฎหมายหรือเรื่องใดที่ประชาชนลงมติ เป็นไปทางบังคับให้รัฐสภาหรือรัฐบาลต้องผูกพันปฏิบัติตามเจตนาของประชาชนที่แสดงออกมา และการออกเสียงประชามติในเชิงหารือที่การลงมติของประชาชนเป็นเพียงการให้ความเห็นเท่านั้นรัฐสภาหรือรัฐบาลไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม

2.6 แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ

อำนาจอธิปไตย คืออำนาจสูงสุดของรัฐ (Supreme Authority) ที่จะบังคับให้ประชาชนในรัฐปฏิบัติตามหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เจตจำนงสูงสุดของรัฐ (The Supreme Will of State) ที่แสดงออกมาในลักษณะต่างๆ เช่น ออกมาในรูปคำสั่ง กฎหมาย ข้อบังคับหรือนโยบาย และผู้ที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงสูงสุดนี้ก็คือ องค์อธิปัตย์ของรัฐ⁴⁴ หรือ “ผู้มีอำนาจสูงสุด” (Sovereign) ซึ่งอำนาจอธิปไตยของรัฐสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก “อำนาจอธิปไตยนอกรัฐ” เป็นอำนาจอธิปไตยที่แสดงให้เห็นถึงการดำรงอยู่ของรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐซึ่งอยู่ในมิติระหว่างประเทศ รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิในอำนาจอธิปไตยและไม่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น ประการที่สอง “อำนาจอธิปไตยในรัฐ” ซึ่งเกี่ยวกับการจัดแจงการใช้อำนาจในรัฐ และการกำหนดความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ โดยการออกเสียงประชามติมีความเกี่ยวข้องกับเป็นทฤษฎีอำนาจอธิปไตยภายในรัฐซึ่งมีความเห็นแตกต่างกันต่อตัวผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดหรือตัวผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในรัฐ

2.6.1 แนวคิดและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Popular Sovereignty)

แนวความคิดของทฤษฎีนี้ได้รับอิทธิพลมาจากปรัชญาของพวกสโตอิกส์ (Stoics) ตั้งแต่สมัยจักรวรรดิโรมัน ซึ่งเชื่อในเรื่องกฎธรรมชาติและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ แต่ไม่ได้รับการยอมรับ เพราะเหตุว่าแนวความคิดทฤษฎีดังกล่าวต่อต้านต่อการปกครองของกษัตริย์โรมันที่ถือว่ากษัตริย์โรมันเป็นสมมุติเทพเป็นตัวแทนของพระเจ้าและผู้ทรงสิทธิเด็ดขาดในการปกครองอาณาจักรโรมัน ดังนั้นในแนวความคิดดั้งเดิมจึงถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของผู้ปกครองหรือ

⁴⁴ พรชัย เลื่อนฉวี. (2546). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. หน้า 73.

พระมหากษัตริย์ ผลที่ตามมาก็คือกษัตริย์มีอำนาจล้นพ้นเป็นทั้งเจ้าชีวิตและเจ้าแผ่นดิน ประชาชนเปรียบเสมือนเป็นสิ่งของ เป็นทรัพย์สินและเป็นข้าพาสของกษัตริย์ ประชาชนไม่มีสิทธิมีเสียงในการปกครองแม้ว่าในบางครั้งจะไม่พอใจต่อกฎบัตรกฎหมายที่ตราโดยกษัตริย์ก็ตาม ดังนั้น แนวความคิดของทฤษฎีนี้จึงไม่สนับสนุนต่อการลงประชามติเลย⁴⁵

ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 16-17 แนวความคิดต่อต้านทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์มีความชัดเจนขึ้นอีกครั้ง จากแนวความคิดของ ชอง ชาร์ค รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ในหนังสือ The Social Contract หรือสัญญาประชาคม ตามทัศนะของรูสโซอำนาจอธิปไตยมีอยู่ในตัวประชาชนซึ่งประกอบเป็นรัฐทั่วทุกคน ประชาชนแต่ละคนมีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย สมมติว่าในรัฐหนึ่งมีประชาชนหนึ่งหมื่นคน อำนาจอธิปไตยก็มีอยู่ในตัวประชาชนทั้งหนึ่งหมื่นคนนั้น ราษฎรแต่ละคนมีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หนึ่งในหนึ่งหมื่นส่วน อันประกอบเป็นชาติหรือรัฐ ตามความคิดเห็นของรูสโซประชาชนจะต้องได้รับประโยชน์จากความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามส่วนของตน และไม่มีใครสามารถอ้างความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยทั้งหมดได้⁴⁶ (คำอธิบายเช่นนี้เองทำให้เกิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เพราะฝ่ายหนึ่งถือว่าประชาชนหนึ่งหมื่นคน ต่างเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเท่าเทียมกัน เมื่อประชาชนหนึ่งหมื่นคนประกอบกันเป็นชาติ อำนาจอธิปไตยก็ต้องเป็นของชาติ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งถือว่าเมื่ออำนาจอธิปไตยมีอยู่ในตัวมนุษย์แต่ละคนก็ต้องถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั่นเอง) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความมุ่งหมายที่ต้องการให้การวินิจฉัยตัดสินเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของประชาชนในรัฐหนึ่งๆ หรือการวินิจฉัยที่สำคัญๆ มาจากประชาชนทุกคน ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงความรู้สึกเกี่ยวกับผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง เพราะเมื่อประชาชนเป็นผู้วินิจฉัยตัดสินกิจการทุกอย่างของประเทศแล้ว ประชาชนก็จะเป็นผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง ประชาชนแต่ละคนจะเคารพต่อเจตนาของตนเองซึ่งเป็นผู้มีส่วนก่อตั้งเจตนาของสังคมด้วยไปในตัว ฉะนั้นในรัฐหนึ่งๆ จึงควรมอบอำนาจอธิปไตยให้แก่ประชาชนเพื่อให้การปกครองหรือการกระทำที่สำคัญต่างๆ สอดคล้องกับเจตนาของประชาชน⁴⁷ รูสโซปฏิเสธการโอนเจตนารมณ์ร่วมกันที่ประชาชนแต่ละคนแสดงออกไปให้ผู้แทน ผู้แทนเป็นเพียงกรรมการ

⁴⁵ เกรียงไกร เจริญชนาวัดน์. (2541, ธันวาคม). “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยกับการลงประชามติ.”

บทบัณฑิตย์, 54, 4. หน้า 174-175.

⁴⁶ วิษณุ เครืองาม. (2538). เอกสารประกอบการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 2 ประชากรากฐานในกฎหมายมหาชน. หน้า 81.

⁴⁷ สมภพ โหตระกิตย์. เล่มเดิม. หน้า 22.

(commissaires) ที่ประชาชนตั้งขึ้นมาเท่านั้น⁴⁸ การตัดสินใจทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยจะต้องมีการปรึกษาหารือและสอบถามพลเมืองของรัฐก่อน ซึ่งทำให้เกิดผลที่ตามมาในขณะนั้น 2 ประการ คือ

ประการแรก การออกกฎหมายใดก็ตามจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้ทรงสิทธิอำนาจอธิปไตยเสียก่อน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือกฎหมายทุกฉบับจะต้องได้รับการเห็นชอบจากประชาชน มิฉะนั้นก็ถือว่ากฎหมายฉบับนั้นห้ามผลบังคับไม่ “โดยทุกกรณีกฎหมายที่ได้รับการยอมรับจากบรรดาสมาชิกรัฐสภาแล้วจะต้องได้รับการลงประชามติอีก กฎหมายฉบับใดที่ไม่ผ่านการยอมรับจากประชาชนก็ถือว่ากฎหมายฉบับนั้นห้ามผลไม่”⁴⁹ ประชาธิปไตยในแบบของรูสโซจึงเป็นประชาธิปไตยแบบบริสุทธิ เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน โดยแท้จริง

ประการที่สอง สมาชิกรัฐสภาจะต้องปฏิบัติตามแนวทางหรือแนวปฏิบัติของประชาชน มิเช่นนั้นอาจถูกถอดถอนได้โดยประชาชน สมาชิกรัฐสภาเป็นเพียงผู้แทนที่ประชาชนตั้งขึ้นมาเท่านั้นและต้องปฏิบัติตัวให้เหมาะสมกับเจตนารมณ์ของประชาชน⁵⁰

นอกจากนี้ทฤษฎีของรูสโซยังส่งผลเชื่อมโยงตามมาอีกหลายประการ กล่าวคือ⁵¹

1) ประชาชนแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครอง ทั้งนี้ เพราะเป็นการแสดงออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยของตน อันนำมาซึ่งหลักที่เรารู้จักกันคือ “การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง” (le suffrage universel) เพราะถือว่าการเลือกตั้งเป็น “สิทธิ” ของทุกคนมิใช่เป็น “หน้าที่” จึงไม่อาจมีการจำกัดสิทธิได้ ดังที่รูสโซกล่าวว่า “สิทธิเลือกตั้ง เป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรพรากไปจากประชาชนได้”

2) การมอบอำนาจของประชาชนให้ผู้แทนนั้น เป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของผู้เลือกตั้ง (mandat impératif) ผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ แต่เป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน ผู้แทนต้องอยู่ใต้คำสั่งและการควบคุมของผู้เลือกตั้ง ผู้เลือกตั้งมีสิทธิถอดถอนผู้แทนได้

⁴⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2544). *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ*. หน้า 68.

⁴⁹ Le Mong Nguyen. (1989). *Les systemes politiques*. pp. 77-78. อ้างถึงใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยกับการลงประชามติ.” *บทบัณฑิตย์*, 54, 4. หน้า 175.

⁵⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. เล่มเดิม. หน้า 176.

⁵¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ข (2548). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. หน้า 156.

3) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เป็นทฤษฎีที่สนับสนุนอำนาจของประชาชน สนับสนุนให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจได้ตลอดเวลา ทฤษฎีนี้จึงปฏิเสธระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงสรุปได้ว่า ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนี้ทำให้เกิดการจัดรูปการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย การถอดถอนผู้แทน หรือการออกเสียงประชามติ ซึ่งการจัดรูปการปกครองดังกล่าวมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือต้องมีการริเริ่มกระบวนการโดยประชาชน และประชาชนต้องเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย การตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของรูปการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง ดังนั้น การออกเสียงประชามติที่ผลไม่ได้เป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย การออกเสียงประชามตินั้นก็ไม่อาจเป็นประชาธิปไตยโดยตรงที่สมบูรณ์ได้ ในทางกลับกันหากการออกเสียงประชามติที่มีผลเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย แต่การริเริ่มเป็นอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งองค์กรใดโดยประชาชนไม่มีสิทธิในการริเริ่ม ก็ถือว่าเป็นประชาธิปไตยโดยตรงที่ไม่สมบูรณ์ เนื่องจากประชาชนไม่อาจที่จะใช้อำนาจอธิปไตยในการออกเสียงประชามตินั้นได้ ถ้าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นไม่ต้องการให้ใช้ หรือกรณีการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนที่ไม่มีการกำหนดให้มีการทำประชามติชี้ขาดในกรณีที่รัฐสภาปฏิเสธร่างกฎหมายนั้น หรือการถอดถอนที่ริเริ่มโดยประชาชนแต่ประชาชนไม่ได้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย การเสนอร่างกฎหมายหรือการถอดถอนนั้นก็ไมอาจที่จะเป็นประชาธิปไตยโดยตรงที่สมบูรณ์ได้ ส่วนรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองใดที่ไม่มีทั้งสององค์ประกอบ ก็เป็นสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองธรรมดาเท่านั้น ไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยโดยตรงได้⁵² ซึ่งกลไกของระบอบประชาธิปไตยโดยตรงทั้งสามประการข้างต้น เป็นวิธีการที่ประเทศต่างๆ ได้นำมาใช้เป็นกระบวนการเสริมเพื่อลดความบกพร่องของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนที่ในบางครั้งผู้แทนก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้ จึงต้องกำหนดให้ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจในกิจการสำคัญบางอย่างได้

2.6.2 แนวคิดและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (National Sovereignty)

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติกำเนิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส โดยนักปรัชญาหลายท่าน ตั้งแต่ยุคเรอเนสซอง (Renaissance) และมาปรากฏเด่นชัดในยุคปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789 ผู้เสนอทฤษฎีนี้ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง คือ ซีเอเยส์ (Sieyès) นักคิดชาวฝรั่งเศส ที่ได้

⁵² ปริญญา เทวานฤมิตรกุล ก (2541, สิงหาคม). “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง.” วารสารกฎหมายปกครอง, 17, 2. หน้า 69.

เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ชาติ” มีความเห็นว่าเจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกได้ก็แต่โดยชาติ โดยผ่านผู้แทนของชาติ และผู้แทนที่ได้รับเลือกโดยประชาชนนั้น เมื่อได้รับเลือกแล้วไม่ใช่ผู้แทนของประชาชนที่เลือก แต่เป็นผู้แทนของชาติ จึงเป็นอิสระไม่ผูกมัดโดยสัญญาใดๆ กับประชาชนผู้เลือก และมีอิสระที่จะกระทำแทนชาติได้เต็มที่⁵³

ซีเอเยส์มีแนวคิดที่แตกต่างกับรูสโซ กล่าวคือ ซีเอเยส์เห็นว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งแยกไม่ได้ (indivisible) ผลที่ตามมาคือประชาชนแต่ละคนไม่ได้เป็นเจ้าของในส่วนหนึ่ง (une parcelle) ของอำนาจอธิปไตยเหมือนที่รูสโซกล่าวว่าประชาชนทุกคนในสังคมเป็นเจ้าของในส่วนหนึ่ง (1/ประชาชนทั้งหมดในสังคม) ของอำนาจอธิปไตยนั้น แต่ซีเอเยส์กลับมองว่าการรวมตัวของประชาชนทั้งหมดในนามของชาติ (la nation) นั้นเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ดังนั้นอำนาจอธิปไตยจึงเป็นของชาติไม่ได้เป็นของประชาชน ประชาชนแต่ละคนไม่มีสิทธิใดๆ เลยที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ ไม่มีสิทธิในการออกกฎหมาย ด้วยแนวคิดดังกล่าวนี้เอง การออกเสียงประชามติจึงไม่ได้รับการยอมรับจากซีเอเยส์ ยิ่งไปกว่านั้นเขายังมองว่าประชาชนมีสิทธิแต่เพียงเลือกตัวแทนของตนเพื่อเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในนามของชาติเท่านั้น⁵⁴ ดังนั้นผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้าไปนั้นจึงเป็นผู้แทนของชาติเท่านั้น ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน และผู้แทนดังกล่าวเป็นอิสระจากอำนาจของประชาชน (la mandat impératif) และมีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะกระทำการใดๆ ในนามของรัฐ ด้วยแนวคิดดังกล่าวจึงสนับสนุนรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนหรือการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางอ้อม ซึ่งจัดให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งผู้อื่นขึ้นทำหน้าที่แทนตน

ตัวอย่างของรัฐธรรมนูญซึ่งมีสาระสำคัญยึดหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติคือรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1791 ที่กำหนดให้ “ประชาชาติหนึ่งต้องมีเสียงเดียว” ผู้แทนทุกคนเป็นผู้แทนของปวงชนไม่ใช่ของเขตเลือกตั้ง นอกจากนี้อิทธิพลของซีเอเยส์ยังได้ปรากฏอยู่ใน มาตรา 3 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง (La Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen) ค.ศ. 1789 ว่า “หลักของอำนาจอธิปไตยก็คืออำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ...”⁵⁵ ทั้งนี้ การกำหนดให้ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีผลให้ต้องกำหนดให้ชาติมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และเนื่องจากนิติบุคคลไม่สามารถกระทำการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีบุคคล

⁵³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เล่มเดิม. หน้า 61.

⁵⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์ ก เล่มเดิม. หน้า 56.

⁵⁵ วราพร ธนาศรีมงคลกุล. เล่มเดิม. หน้า 40.

ธรรมดาหรือมนุษย์เป็นผู้แสดงเจตนาแทนชาติ คือมีผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้กระทำการแทนในนามของชาติ⁵⁶

จากแนวคิดและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ จึงทำให้เกิดผลตามมาที่สำคัญหลายประการ คือ⁵⁷

1) ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ประชาชน อำนาจเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้แก่ประชาชนในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ ดังนั้น การเลือกตั้งของประชาชนจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ใช่การใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ประชาชนที่ชาติเห็นว่ามีความสมบัติเหมาะสมได้ การเลือกตั้งจึงไม่จำเป็นต้องเป็นแบบทั่วถึง มีการจำกัดสิทธิการเลือกตั้งได้ (le suffrage restraint)

2) ผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งที่ตนเลือกเท่านั้น แต่เป็นผู้แทนของชาติและไม่อยู่ภายใต้อำนาจติของประชาชนผู้เลือกตั้ง (mandat représentatif)

3) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ไม่ได้ปฏิเสธระบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อย่างไรก็ตามหากชาติประสงค์จะเปลี่ยนผู้ปกครองไปเป็นรูปแบบอื่นก็สามารถทำได้

รัฐธรรมนูญของประเทศที่ยอมรับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ คือรัฐธรรมนูญแห่งประเทศเบลเยียม ค.ศ. 1831 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศเยอรมัน ค.ศ. 1919 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศเช็กโกสโลวาเกีย ค.ศ. 1920 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศโปแลนด์ ค.ศ. 1921 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศกรีซ ค.ศ. 1924 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศโรมาเนีย ค.ศ. 1938

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงอาจสรุปได้ว่า ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ นอกจากจะมีความแตกต่างกันในแง่ที่ว่า การเลือกตั้งเป็นสิทธิหรือเป็นหน้าที่แล้ว ยังแตกต่างกันในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับผู้แทนอีกด้วย จากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั่วประเทศ แต่เป็นผู้แทนในเขตเลือกตั้งของตน ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้คำสั่งและการควบคุมจากผู้เลือกตั้ง ซึ่งอาจเป็นในรูปแบบของวิธีการออกเสียงประชามติ (Referendum) หรือวิธีการถอดถอน (Recall) อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของหลักว่าด้วยตัวแทน ส่วนทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติผู้แทนไม่อยู่ภายใต้การควบคุมจากประชาชนตลอดช่วงระยะเวลาที่มีการมอบอำนาจ เพราะถือว่าการกระทำของผู้แทน คือ การแสดงออกของชาติ

⁵⁶ สมภพ โหตระกิตย์. เล่มเดิม. หน้า 25.

⁵⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์. เล่มเดิม. หน้า 157.

2.6.3 การผสมผสานแนวคิดทั้งสองทฤษฎี

จากความแตกต่างของแนวความคิดทั้งสองทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นการมองต่างมุมกันและไปด้วยกันไม่ได้ในเรื่องของอำนาจอธิปไตย เพราะแนวความคิดที่กล่าวว่าชาติมีความเป็นหนึ่งเดียวแบ่งแยกไม่ได้ นั้น ไปด้วยกันไม่ได้กับแนวคิดที่ว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่งส่วน

อย่างไรก็ตาม แต่ละทฤษฎีต่างก็มีข้อเสียในตัวเอง กล่าวคือ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งสนับสนุนการใช้อำนาจโดยตรงของประชาชนหรือประชาธิปไตยทางตรงนั้นสามารถจะใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในรัฐเล็กๆ เช่น นครรัฐในกรีกโบราณ หรือบางรัฐในสวิสเซอร์แลนด์ เท่านั้น แต่ไม่อาจใช้ได้กับรัฐที่มีพลเมืองมากและมีภารกิจที่ซับซ้อนดังเช่นปัจจุบัน นอกจากนี้การให้ผู้แทนต้องอยู่ใต้อำนาจของประชาชน และต้องปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนที่เลือกตนมาอาจเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทน เพราะในบางครั้งประโยชน์ของประชาชนในเขตที่ตนได้รับเลือกตั้งเข้ามา อาจขัดกับผลประโยชน์โดยรวมของประชาชนทั้งประเทศได้ ผู้แทนไม่มีอิสระในการตัดสินใจใดๆ นอกจากทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ส่งสาส์นจากประชาชนเท่านั้น

ในขณะที่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ซึ่งสนับสนุนการใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางอ้อมหรือทางผู้แทน (ประชาธิปไตยทางอ้อม) นั้น เน้นความมีอิสระในการตัดสินใจของผู้แทนมากเกินไป โดยมีสมมติฐานว่าผู้แทนจะทำหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน จึงไม่สนับสนุนให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยทางตรง ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย การถอดถอนผู้แทน หรือการออกเสียงประชามติ ดังนั้น ตามทฤษฎีนี้ประชาชนจึงไม่สามารถที่จะควบคุมตรวจสอบการทำงานของผู้แทนได้โดยทางอื่น นอกจากรอให้วาระของการเลือกตั้งเวียนมาอีกครั้งหนึ่งเพื่อเลือกผู้แทนในครั้งต่อไป

จากข้อบกพร่องบางประการของสองทฤษฎีข้างต้นจึงมีการนำแนวคิดของทั้งสองทฤษฎีมาผสมผสานกัน เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากแนวคิดแต่ละทฤษฎี ซึ่งเรียกว่าระบอบประชาธิปไตยกึ่งทางตรง หรือกึ่งโดยตรง (semi-directe) หรือบางทีก็มีผู้เรียกการปกครองเช่นนี้ว่า “การปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยเกือบโดยตรง” กล่าวคือ เป็นการปกครองที่มีผู้แทนและขณะเดียวกันก็ให้ประชาชนมีอำนาจในทางการเมืองโดยตรงบางเรื่อง เช่น เมื่อรัฐสภาลงมติในร่างกฎหมายเรื่องใดแล้วต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงเห็นชอบว่าจะให้มีผลใช้บังคับหรือไม่⁵⁸ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือสงวนอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องให้แก่ประชาชน โดยในส่วนของทฤษฎี

⁵⁸ ไพโรจน์ ชัยนาม. เล่มเดิม. หน้า 162.

อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้นได้ยอมรับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติรวมไปถึงการถอดถอนผู้แทนและการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน โดยถือว่าการออกเสียงประชามติเป็นสิทธิ และในส่วนที่เกี่ยวกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ได้ยอมรับหลักความมีอิสระของผู้แทนในการตัดสินใจกระทำใดๆ แทนชาติได้ด้วยตนเอง

ปัจจุบันในรัฐสมัยใหม่ส่วนใหญ่แล้วต่างยอมรับแนวความคิดแบบผสมทั้งสองทฤษฎีดังกล่าว เช่น ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการถกเถียงกันอย่างมากกว่าอำนาจอธิปไตยนั้นควรเป็นของชาติหรือเป็นของประชาชน ในคราวที่มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1946 โดยแบ่งออกเป็น 2 แนวความคิด⁵⁹

แนวความคิดแรก สนับสนุนว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ โดยให้เหตุผลว่าเป็นจารีตประเพณีว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ อ้างว่ารัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ของฝรั่งเศสที่ผ่านมานั้นได้บัญญัติรับรองว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ เช่น ในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1791 มาตรา 17 และ 18 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1795 มาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1878 เป็นต้น นอกจากนี้ยังให้เหตุผลอีกว่าความเป็นชาตินั้นได้แสดงออกโดยความเป็นส่วนรวม ความสมัครสมานและเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน โดยแสดงออกผ่านทาง การเลือกตั้ง และการยอมรับหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้นเป็นการยอมรับหลักความมีอิสระของผู้แทน กล่าวคือ เป็นผู้แทนของชาติและจะกระทำใดๆ นั้นต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

แนวความคิดที่สอง สนับสนุนว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยให้เหตุผลว่าหลักการดังกล่าวไปด้วยกันได้กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบใหม่ เห็นว่าชาตินั้นหาใช่อื่นใดไม่ นอกจากคือประชาชนนั่นเอง ผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้ามานั้นก็เป็นผู้แทนของประชาชนและจะต้องกระทำตามคำสั่งของประชาชน

ในที่สุดก็ได้มีการออมชอมกันและผสมผสานแนวความคิดทั้งสองทฤษฎีเข้าด้วยกัน โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญปี 1946 ได้รับรองแนวความคิดดังกล่าวอยู่ในมาตรา 3 ซึ่งบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชนชาวฝรั่งเศส” และถัดมาอีก 12 ปี สภาร่างรัฐธรรมนูญปี 1958 ได้ยอมรับแนวความคิดดังกล่าวเช่นกัน โดยปรากฏอยู่ใน มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ซึ่งบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชนซึ่งใช้อำนาจดังกล่าวโดย

⁵⁹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2552). แนวความคิดอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2552, จาก <http://www.pub-law.net/article/ac221044.html>

ผ่านทางผู้แทนราษฎรและโดยการออกเสียงลงประชามติ” ซึ่งรัฐธรรมนูญปี 1958 นี้ เป็นรัฐธรรมนูญ ที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน โดยปรากฏการผสมผสานแนวความคิดทั้งสองทฤษฎี ดังต่อไปนี้

1) ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติ รับรอง ต่อไปนี้

- ในคำปรารภที่บัญญัติว่า “ประชาชนชาวฝรั่งเศสขอแสดงความเชื่อมั่นในหลักสิทธิ มนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและ พลเมือง เมื่อปี ค.ศ. 1789 ซึ่งได้รับการยืนยันและขยายความโดยคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946...”⁶⁰

- ในมาตรา 3 วรรคแรก บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน...” และในวรรค 2 บัญญัติว่า “คณะบุคคลใดหรือบุคคลใดหาอาจไม่สามารถอ้างว่ามีสิทธิใช้อำนาจ อธิปไตยได้”⁶¹

- ในมาตรา 4 บัญญัติว่า “พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิ ออกเสียงเลือกตั้ง สามารถจัดตั้งและดำเนินกิจกรรมอย่างอิสระและต้องเคารพหลักอำนาจอธิปไตยของ ชาติและหลักประชาธิปไตย”⁶²

- ในมาตรา 27 บัญญัติในวรรคแรกว่า “การกำหนดอาณัติมอบหมายในการเลือกตั้ง เพื่อให้สมาชิกรัฐสภากระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งย่อมเป็นโมฆะ” และในวรรค 2 ว่า “สิทธิในการออก เสียงลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาเป็นสิทธิส่วนตัวของสมาชิกแต่ละคน”⁶³ ในมาตรา 27 แสดงให้เห็น อย่างเด่นชัดว่า มีวัตถุประสงค์เป็นการห้ามผู้แทนต้องทำตามคนที่เลือกตนมาและสนับสนุนหลักความ เป็นอิสระของผู้แทน

2) ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มี บทบัญญัติรับรอง ดังต่อไปนี้

- มาตรา 2 วรรคท้าย บัญญัติว่า “หลักการของสาธารณรัฐ ได้แก่ รัฐบาลของ ประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน

- มาตรา 3 วรรคแรก บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน...” และใน วรรค 3 และวรรค 4 ของมาตรานี้บัญญัติรับรองว่าการออกเสียงเลือกตั้งจะต้องเป็นการทั่วไป เสมอภาค

⁶⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์ ค (2548). คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958. หน้า 19.

⁶¹ แหล่งเดิม. หน้า 21.

⁶² แหล่งเดิม. หน้า 22.

⁶³ แหล่งเดิม. หน้า 33.

และลับ สำหรับพลเมืองฝรั่งเศสทุกคน ไม่ว่าเพศชายหรือเพศหญิง ต่างก็มีสิทธิทางแพ่งและสิทธิทางการเมือง

- มาตรา 4 แสดงให้เห็นว่าพรรคการเมืองจะต้องมีวัตถุประสงค์และมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเลือกตั้ง

- มาตรา 11 และมาตรา 89 แสดงให้เห็นถึงการให้สิทธิแก่ประชาชนในการลงประชามติอันเป็นการสะท้อนรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรง

สำหรับประเทศไทย แม้จะยอมรับแนวคิดและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเป็นหลักเช่นเดียวกับประเทศส่วนใหญ่ในยุโรป แต่ปัจจุบันก็มีการผสมผสานแนวความคิดทั้งสองทฤษฎีเพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยทางผู้แทน ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่มีการผสมผสานแนวความคิดทั้งสองทฤษฎี โดยในส่วนที่เกี่ยวกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ปรากฏอยู่ในหมวดที่ 7 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน มาตรา 163 ได้ให้สิทธิประชาชนเสนอร่างกฎหมายได้ มาตรา 164 ให้ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้แทนได้ มาตรา 165 ให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงประชามติ และในหมวดที่ 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 (1) ได้ให้สิทธิประชาชนขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ เป็นต้น ส่วนที่เกี่ยวกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติปรากฏอยู่ใน มาตรา 72 ซึ่งกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ มาตรา 122 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนของประชาชนชาวไทย ไม่ใช่เป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งใดเลือกตั้งหนึ่ง และผู้แทนมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในอาณัติมอบหมาย หรือการครอบงำใดๆ ของประชาชน

บทที่ 3

การออกเสียงประชามติในต่างประเทศและการออกเสียงประชามติ ในประเทศไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (representative democracy) ยังมีข้อดีหรือข้อบกพร่องบางประการ ดังนั้น ในปัจจุบันหลายๆ ประเทศที่ปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยของตนในบางเรื่องได้โดยตรง เช่น การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย การถอดถอนผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น

เมื่อกล่าวถึงกระบวนการออกเสียงประชามติที่ประเทศต่างๆ นำมาใช้นั้นก็มีความแตกต่างกันอยู่หลายประการ เช่น ความแตกต่างด้านช่วงเวลาที่มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ กล่าวคือในบางประเทศนิยมให้มีการออกเสียงประชามติก่อนที่รัฐสภาจะลงประชามติในร่างกฎหมาย แต่ในบางประเทศจัดให้มีการออกเสียงประชามติหลังจากที่รัฐสภาได้ลงประชามติในร่างกฎหมายแล้ว โดยการให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนรัฐสภาจะลงมติในร่างกฎหมายนั้น เป็นวิธีการร้องขอให้ประชาชนแสดงความเห็นเป็นประชามติแนะนำในเรื่องที่สำคัญที่รัฐสภาคิดจะจัดทำเป็นกฎหมายออกมาใช้บังคับ ส่วนการออกเสียงประชามติภายหลังจากที่รัฐสภาได้ลงมติในร่างกฎหมายไปแล้วเป็นวิธีการขอให้ประชาชนรับรองว่าร่างกฎหมายที่รัฐสภาลงมติไปแล้วนั้นจะมีผลบังคับใช้ได้หรือไม่ ซึ่งมีผลเสมือนเป็นการยืนยันหรือให้สัตยาบันในสิ่งที่รัฐสภาได้ทำลงไปแล้ว

ความแตกต่างในกระบวนการริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติ กล่าวคือ การออกเสียงประชามติอาจริเริ่มจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดเหตุการณ์ที่ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติไว้โดยเฉพาะทำให้รัฐต้องจัดให้มีขึ้น หรืออาจเกิดจากการริเริ่มโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร เมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นมีความสำคัญสมควรให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยการออกเสียงประชามติ หรือในบางประเทศกำหนดอีกวิธีการหนึ่งด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอเรื่องที่ต้องการให้มีการออกเสียงประชามติต่อรัฐเพื่อให้รัฐนำเรื่องดังกล่าวออกให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

ในบทที่ 3 นี้ ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงการออกเสียงประชามติในต่างประเทศ ประกอบด้วยความเป็นมา รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติที่แต่ละประเทศนำมาใช้ รวมทั้งการออกเสียงประชามติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ของไทย โดยเฉพาะในบทบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 มีการกล่าวถึงสาเหตุที่ทำให้การออกเสียงประชามติของไทยเกิดขึ้นได้ยากในทางปฏิบัติ และข้อสังเกตที่เกิดขึ้นจากการออกเสียงประชามติครั้งแรกของประเทศไทย

3.1 การออกเสียงประชามติในต่างประเทศ

ในที่นี้จะกล่าวถึงการออกเสียงประชามติที่ใช้กันอยู่ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส

สาเหตุที่มีการกล่าวถึงการออกเสียงประชามติในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เนื่องจากประเทศสวิตเซอร์แลนด์เป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยประเทศแรกที่นำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้อย่างกว้างขวาง โดยมีการแบ่งแยกรูปแบบการออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจนในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ว่ากรณีใดเป็นการออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำ กรณีใดเป็นการออกเสียงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้ และกรณีใดเป็นการออกเสียงประชามติต่อกฎหมายที่ประชาชนริเริ่มเสนอขอปรับปรุง โดยรัฐบาลไม่ใช่ผู้ตัดสินใจว่า การออกเสียงประชามติจะจัดทำในเรื่องใดบ้าง

ส่วนสาเหตุที่ได้กล่าวถึงการออกเสียงประชามติในประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากแม้ประเทศสหรัฐอเมริกจะเป็นเพียงหนึ่งในไม่กี่ประเทศที่มีชื่อเสียงด้านการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่กลับไม่มีกระบวนการออกเสียงประชามติในระดับชาติ และกระบวนการออกเสียงประชามติของสหรัฐอเมริกาก็กลับมีความทัดเทียมกับประเทศสวิตเซอร์แลนด์ในฐานะประเทศที่มีประสบการณ์ด้านการออกเสียงประชามติประเทศหนึ่งเช่นเดียวกัน โดยปัจจุบันกระบวนการออกเสียงประชามติได้ขยายไปถึงการออกเสียงประชามติต่อหลักการหรือความเหมาะสมของการแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ เช่น ความเหมาะสมที่จะตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำการยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ส่วนการออกเสียงประชามติที่จะได้กล่าวถึงเป็นประเทศสุดท้าย คือการออกเสียงประชามติในประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้ เนื่องจากการออกเสียงประชามติกรณีที่ถูกกฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้ในประเทศนี้เกิดจากการใช้ดุลพินิจริเริ่มของประธานาธิบดี ซึ่งมีความใกล้เคียงกับการออกเสียงประชามติในประเทศไทยที่กำหนดให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้กำหนดเรื่องหรือประเด็นให้ประชาชนออกเสียงประชามติ กล่าวคือ กำหนดให้เป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) จนทำให้ประเทศฝรั่งเศสต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งล่าสุด เมื่อเดือนกรกฎาคม

ค.ศ. 2008 ด้วยการเพิ่มสิทธิในการริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติโดยประชาชน เพื่อลดอำนาจการใช้ดุลพินิจของประธานาธิบดี ซึ่งถือว่ามีความน่าสนใจควรแก่ศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

3.1.1 ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

3.1.1.1 ความเป็นมา

ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาหลายร้อยปีและเป็นประเทศแรกๆ ที่นำรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) มาใช้อย่างกว้างขวาง⁶⁴ และถือได้ว่าเป็นประเทศแม่แบบของการนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้ จากหลักฐานการให้ประชาชนออกเสียงประชามตินี้ได้เคยใช้ในช่วงท้ายของยุคกลางในปี ค.ศ. 1449 รัฐบาลของมลรัฐ Beme (ในขณะนั้นเป็นมลรัฐอิสระของสวิตเซอร์แลนด์) ได้ขอประชามติจากประชาชนเพื่อนำเงินภาษีไปชำระหนี้สินที่เกิดจากสงคราม นอกจากนั้นก็มีการจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติอีกในปี ค.ศ. 1513 โดยตกลงว่ารัฐบาลจะไม่เข้าร่วมในสหพันธ์หากไม่ได้รับความยินยอมจากที่ประชุมของประชาชนในมลรัฐ (Canton) นั้นเสียก่อน และในปี ค.ศ. 1531 รัฐบาลตกลงว่าจะไม่ร่วมในการทำสงครามหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วยวิธีการออกเสียงประชามติ⁶⁵

ต่อมาราวต้นคริสตศตวรรษที่ 17 การออกเสียงประชามติในสวิตเซอร์แลนด์อ่อนแอลงและหายไปที่สุดในคริสตศตวรรษที่ 18 เนื่องจากประเทศอยู่ภายใต้การปกครองของผู้มีอำนาจกลุ่มหนึ่ง (คณาธิปไตย) ที่ปกครองโดยกษัตริย์ อย่างไรก็ตามประชาธิปไตยโดยตรงของสวิตเซอร์แลนด์ก็ไม่ได้สูญหายไปเสียทีเดียว ทั้งนี้ เนื่องจากอิทธิพลของการปฏิวัติฝรั่งเศสที่ได้แผ่ขยายเข้ามาในสวิตเซอร์แลนด์ในคริสตศตวรรษที่ 19 จึงได้มีการปฏิรูปการปกครองภายใต้ข้อตกลงของสหพันธ์ ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1815 (The Federal Agreement of August 1815) และหลายๆ มลรัฐก็ได้เริ่มกลับมาใช้กระบวนการออกเสียงประชามติอีกครั้งหนึ่ง จากนั้นตั้งแต่ ค.ศ. 1830 เป็นต้นมา ระบบการออกเสียงประชามติ ก็ได้แพร่ขยายเข้าไปในทุกมลรัฐของสวิตเซอร์แลนด์⁶⁶ ส่วนการออกเสียงประชามติในระดับชาติของสวิตเซอร์แลนด์นั้น เป็นระบบบังคับใช้เฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสหพันธ์เท่านั้น แต่ในปี ค.ศ. 1874 ได้ถูกขยายไปสู่การออกเสียงประชามติแบบไม่บังคับ (ให้อำนาจทำได้) ซึ่งครอบคลุมไปถึงรัฐบัญญัติ และรัฐกฤษฎีกาค้ำ และ

⁶⁴ สิริพรรณ นกสวน. (2548). การเมืองการปกครองสวิตเซอร์แลนด์. หน้า 109.

⁶⁵ ทวีสิน กิรบุตรสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 60.

⁶⁶ John T Rourke Richard P. Hiskes, Cyrus Ernesto Zirakzadeh. (1992). **Direct Democracy and International Politics.** p. 32. อ้างถึงใน วราพร ธนาศรีมงคลกุล. (2550) ผลผูกพันของการออกเสียงประชามติ. หน้า 50.

ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญใน ค.ศ. 1921 และ ค.ศ. 1977 ได้กำหนดให้การตกลงทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศจะต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนด้วย

การออกเสียงประชามติในประเทศสวิตเซอร์แลนด์มีความแตกต่างจากประเทศอื่น กล่าวคือ รัฐบาลไม่ใช่ผู้ตัดสินใจว่าการออกเสียงประชามติจะจัดทำในเรื่องใดบ้างแต่จะมีการกำหนดเรื่องที่จะมีการออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจนในกรอบกฎหมายของประเทศ โดยในระดับสมาพันธรัฐจะมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของสมาพันธ์ ส่วนในระดับมลรัฐหรือชุมชนก็จะเป็นไปตามกฎหมายของมลรัฐนั้นๆ เอง โดยปกติเรื่องที่จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับประเทศก็จะเกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีความสัมพันธ์ทางการเมืองหรือทางรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศ อานาจอธิปไตย หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ด้วยความที่มีวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่ยาวนาน เป็นประเทศที่มีขนาดเล็กทั้งในด้านภูมิศาสตร์และจำนวนประชากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีอัตราผู้รู้หนังสือสูงมากและมีความหลากหลายของสื่อจึงมีการพัฒนารูปแบบการออกเสียงประชามติไปอย่างกว้างขวางมีการให้สิทธิแก่ประชาชนในการร้องขอให้มีการจัดทำประชามติ เช่น เสนอริเริ่มให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐได้ ซึ่งข้อเสนอริเริ่มนี้ต้องถูกอภิปรายจากทั้งสองสภา รัฐสภาสามารถให้ความเห็นเพื่อจะยอมรับหรือปฏิเสธข้อเสนอริเริ่มนั้นหรือมีความเห็นแย้งของตนเองได้ ต่อจากนั้นข้อเสนอริเริ่มนี้จะมีการออกเสียงประชามติโดยประชาชนทั้งประเทศ และโดยมลรัฐ ทั้ง 26 มลรัฐ (Cantons) นอกจากนี้ ประชาชนมีสิทธิที่จะเสนอให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายใหม่หรือสนธิสัญญาฉบับที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วด้วย⁶⁷ ซึ่งการออกเสียงประชามติอาจเป็นไปได้ทั้งการสนับสนุนและการคัดค้านกฎหมายและมติของรัฐสภา แต่โดยทั่วไปการทำประชามติมีลักษณะเป็นการคัดค้านหรือยับยั้ง (Veto) ที่ประชาชนต้องการให้การตัดสินใจในกระบวนการทางการเมืองโดยรัฐสภาหรือรัฐบาลหยุดหรือล่าช้าลง ด้วยเหตุนี้การจัดทำประชามติจึงมักถูกเรียกว่าเป็น “ห้ามล้อทางการเมือง” โดยประชาชน⁶⁸

⁶⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. (2550). กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงประชามติ (รายงานการวิจัย). หน้า 85.

⁶⁸ สิริพรรณ นกสวน. เล่มเดิม. หน้า 116-117.

3.1.1.2 รูปแบบของการออกเสียงประชามติ

1) การออกเสียงประชามติในระดับชาติ

การออกเสียงประชามติในระดับชาติ ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสมาพันธ์รัฐสวิสเซอร์แลนด์ ซึ่งมีผลบังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2000 โดยสามารถแบ่งการออกเสียงประชามติได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

ก. การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องทำ (Mandatory Referendum) บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสมาพันธ์รัฐสวิสเซอร์แลนด์ มาตรา 140 ดังนี้

“Article 140 Mandatory Referendum

(1) The following shall be submitted to the vote of the People and the Cantons :

- a. Revisions of the Federal Constitution;
- b. The entry into organizations for collective security or into supra-national communities;
- c. Federal Statutes declared urgent which have no constitutional basis and whose validity exceeds one year; such Federal Statutes must be submitted to the vote within one year after their adoption by the Federal Parliament.

(2) The following shall be submitted to the vote of the People:

- a. Popular initiatives for total revision of the Federal Constitution;
 - (abia. The draft statute together with the counterproposal of the Federal Parliament regarding a general popular initiative;)
- b. Popular initiatives for partial revision of the Federal Constitution in form of a general suggestion which were rejected by the Federal Parliament;
 - (b. general popular initiatives rejected by the Federal Parliament;)
- c. The question whether a total revision of the Constitution should be carried out if both Chambers disagree.”⁶⁹

⁶⁹ แหล่งเดิม. หน้า 217.

ตามมาตรา 140 สามารถแบ่งการออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ทำออกเป็น 5 กรณีด้วยกัน คือ

(1) การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญ

ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เป็นประเทศหนึ่งที่เคร่งครัด กับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาก ได้กล่าวถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐว่า ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะต้องเสนอต่อประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้ออกเสียงประชามติ⁷⁰ โดยการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญจะเริ่มต้นจากการที่รัฐสภาเห็นชอบให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ รัฐสภาจะจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและเสนอให้ประชาชนเห็นชอบด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศสวิตเซอร์แลนด์จะมีการปรับปรุงแก้ไขบ่อยครั้ง แต่รัฐธรรมนูญก็ยังมีคามมั่นคงเนื่องจากกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะต้องผ่านการออกเสียงประชามติ โดยจะต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของผู้ออกเสียงลงคะแนนทั่วประเทศ และยังคงต้องได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของมลรัฐสมาชิก (canton) อีกด้วย กล่าวคือต้องได้รับความเห็นชอบมากกว่าครึ่งหนึ่งของ 26 มลรัฐ

ตัวอย่างเช่น การออกเสียงประชามติต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 1872 ผลปรากฏว่ามีประชาชนทั่วประเทศเห็นชอบเพียง 49.5% และได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของมลรัฐสมาชิกเพียง 9 รัฐ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงไม่มีผลบังคับ หรือการออกเสียงประชามติต่อรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 19 เมษายน ค.ศ. 1874 ผลปรากฏว่ามีประชาชนทั่วประเทศเห็นชอบ 63.2% และมีเสียงข้างมากของประชาชนในมลรัฐสมาชิกเห็นชอบด้วย 14 มลรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีผลใช้บังคับ⁷¹

(2) การออกเสียงประชามติต่อสนธิสัญญาบางประเภท

การออกเสียงประชามติต่อสนธิสัญญาบางประเภท ได้แก่ สนธิสัญญาที่เกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรที่ทำหน้าที่ด้านความมั่นคงร่วมกัน หรือของประชาคมระดับชาติต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อน⁷² จึงจะสามารถเข้าทำสนธิสัญญาดังกล่าวได้

(3) การออกเสียงประชามติต่อกฎหมายประเภท “รัฐกำหนด” (Decree)

⁷⁰ ทวีสิน กิริบุตรสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 62.

⁷¹ วัชรพงษ์ จำปาวัน. เล่มเดิม. หน้า 60-61.

⁷² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2552). การออกเสียงแสดงประชามติในต่างประเทศ.

“รัฐกำหนด” คือกฎหมายของฝ่ายบริหารที่จัดทำ และประกาศใช้เป็นการเร่งด่วน โดยไม่ผ่านกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การตรารัฐกำหนดถือเป็นอำนาจพิเศษของฝ่ายบริหาร ซึ่งถ้ารัฐกำหนดที่ตราขึ้นนั้นมีกำหนดระยะเวลาใช้บังคับมากกว่า 1 ปี จะต้องมีการออกเสียงประชามติขอความเห็นชอบจากประชาชนภายใน 1 ปี นับแต่มีการใช้กฎหมายฉบับนั้น หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ไม่มีการนำออกมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ กฎหมายนั้นจะสิ้นผลใช้บังคับไปโดยปริยาย⁷³ หรือเมื่อนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติภายในกำหนดเวลา แต่ประชาชนไม่ลงคะแนนเสียงข้างมากยอมรับ รัฐกำหนดนั้นก็สิ้นผลเช่นกัน⁷⁴

(4) การออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมายที่ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอ ร่างกฎหมายที่ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอ จำกัดให้เสนอเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้เฉพาะรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมเพียงบางส่วน ที่กระทำในรูปแบบของข้อเสนอแนะทั่วไปของประชาชน (ข้อเสนอริเริ่มที่มีได้วางรูปแบบไว้) ซึ่งสภาแห่งสมาพันธรัฐให้การปฏิเสธ ต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อน

(5) การออกเสียงประชามติต่อคำถามที่ว่า จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (คือการยกเลิกฉบับเก่าแล้วประกาศฉบับใหม่) หรือไม่ ในเมื่อได้รับการปฏิเสธจากทั้งสองสภา ในการออกเสียงประชามติ กรณีที่ (1)-(3) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคะแนนเสียงข้างมากของประชาชนทั่วประเทศที่มาใช้สิทธิออกเสียงและเสียงข้างมากของมลรัฐ คือมากกว่าครึ่งหนึ่งของ 26 มลรัฐ ที่เรียกว่า “Double Majority” ส่วนในกรณีที่ (4)-(5) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคะแนนเสียงข้างมากของประชาชนทั่วประเทศที่มาใช้สิทธิออกเสียงเท่านั้น

ข. การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจที่จะทำได้ (Optional Referendum) กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ มาตรา 141 ดังนี้

“Article 141 Optional Referendum

On the demand by 50,000 citizens entitled to vote or 8 Cantons, within 100 days of the official publication, the following instruments are submitted to the vote of the People:

⁷³ นันทวัฒน์ บรมานันท์ ข เล่มเดิม. หน้า 20.

⁷⁴ คณะกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร. (2551). เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ... ในส่วนการจัดทำประชามติในต่างประเทศ. หน้า 91.

- a. Federal Statutes;
- b. Federal Statutes declared urgent with a validity exceeding one year;
- c. Federal decrees to the extent the Constitution or the statute foresee this;
- d. International treaties which:
1. Are of unlimited duration and may not be terminated;
 2. Provide for the entry into an international organization;
 3. Include important legislative provisions or require the adoption of Federal law.

(2) (abolished since 1 Aug 2003: “The Federal Parliament may submit international treaties to optional referendum”)

การออกเสียงประชามติในรูปแบบนี้ ได้แก่ การที่รัฐธรรมนูยกำหนดให้สิทธิที่จะจัดการออกเสียงประชามติได้ หาก

- ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนขึ้นไป หรือ
- มลรัฐ (Cantons) จำนวนตั้งแต่ 8 มลรัฐขึ้นไป

ร้องขอต่อสภามন্ত্রীแห่งสมาพันธรัฐ (Conseil federal) เพื่อขอให้มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติภายใน 100 วัน นับแต่ได้ประกาศให้สาธารณชนรับทราบอย่างเป็นทางการ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 4 กรณี คือ

(1) การออกเสียงประชามติต่อรัฐบัญญัติ ซึ่งถ้ารัฐบัญญัติออกโดยถูกต้องตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามปกติแล้วไม่ต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนบังคับใช้ แต่หากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จำนวน 50,000 คนขึ้นไป หรือ มลรัฐตั้งแต่ 8 มลรัฐขึ้นไปร้องขอให้มีการนำเสนอให้ประชาชนออกเสียงประชามติก็สามารถทำได้โดยต้องดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติภายในเวลา 100 วัน นับแต่วันที่ได้ประกาศให้สาธารณชนรับทราบ

(2) การออกเสียงประชามติต่อรัฐกำหนด ซึ่งออกโดยเร่งด่วนและมีระยะเวลาการบังคับใช้เกินกว่า 1 ปีขึ้นไป

(3) การออกเสียงประชามติต่อรัฐกฤษฎีกา ที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญ หรือในรัฐบัญญัติ

- (4) การออกเสียงประชามติต่อสนธิสัญญาซึ่ง
- ไม่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด

- เป็นการเข้าร่วมในองค์การระหว่างประเทศ
- เกี่ยวข้องกับกฎหมายสำคัญ หรือจะต้องมีการออกรัฐบัญญัติเพื่อให้

เป็นไปตามสัญญา

การออกเสียงประชามติต่อสนธิสัญญากับต่างประเทศที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้ จะต้องเป็นสนธิสัญญาที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรที่ทำหน้าที่ด้านความมั่นคงร่วมกัน หรือของประชาคมระดับชาติซึ่งจะเป็นกรณีการออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำ ตัวอย่างเช่น การออกเสียงประชามติต่อสนธิสัญญาเกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิกของสถาบันการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก (IMF and World Bank membership) เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม ค.ศ. 1992 ซึ่งผลปรากฏว่าประชาชนเสียงข้างมากเห็นชอบ 55.8 % ดังนั้นสนธิสัญญาลบนี้จึงมีผล

การออกเสียงประชามติทั้ง 4 กรณีนี้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคะแนนเสียงข้างมากของประชาชนทั่วประเทศที่มาใช้สิทธิออกเสียง

ค. การออกเสียงประชามติที่เกิดจากการริเริ่มของประชาชน (Popular Initiative) โดยประชาชนจะเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ มาตรา 138 - 139 ดังนี้⁷⁵

“Article 138 Popular Initiative for Total Revision of the Federal Constitution

(1) 100 000 citizens entitled to vote may propose a total revision of the Federal Constitution.

((1) 100 000 citizens entitled to vote may within 18 months of the official publication of their initiative demand a total revision of the Federal Constitution.)

(2) This proposal has to be submitted to the people by referendum.”

“Article 139 Formulated Popular Initiative for Partial Revision of the Federal Constitution

(1) 100 000 citizens entitled to vote may within 18 months of the official publication of their formulated initiative demand a partial revision of the Federal Constitution.

⁷⁵ แหล่งเดิม.

(2) If the initiative violates the principle of unity of form, the principle of unity of subject matter, or mandatory rules of international law, the Federal Parliament declares it invalid, in whole or in part

(3) The initiative is submitted to the vote of the people and the Cantons. The Federal Parliament Recommends the initiative for adoption or rejection It may contrast the initiative with a counterproposal.”

การออกเสียงประชามติในรูปแบบนี้ เป็นการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ หรือขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบางส่วน โดยมีกระบวนการสำคัญ คือ ให้ประชาชนสามารถเสนอให้มีการลงมติเพื่อตัดสินใจแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้ การริเริ่มจากประชาชนจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีการรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 100,000 ชื่อขึ้นไป ภายใน 18 เดือน โดยผู้ริเริ่มก่อนการจะนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญส่วนที่ตนจะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงเข้ามาด้วย ซึ่งในกรณีนี้สภาไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระใดๆ ในร่างนี้ได้อีก แต่สามารถเสนอทางเลือกใหม่ได้ หรือจะขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญโดยผู้ริเริ่มก่อนการเพียงแต่บรรยายมาว่าสมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงในส่วนใดบ้าง และให้เป็นหน้าที่รัฐสภาที่จะนำคำขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญมาให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติก่อนว่าสมควรจะทำตามที่ประชาชน จำนวน 100,000 ชื่อขึ้นไป ร้องขอหรือไม่ หากผลการลงคะแนนเสียงประชามติปรากฏออกมาว่า ประชาชนทั่วประเทศมีเสียงข้างมากเห็นชอบด้วย รัฐสภาก็จะทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมตามความเห็นของประชาชนต่อไป ซึ่งจะเห็นว่า การขอให้แก้ไขกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นจากรัฐสภาหรือรัฐบาลแต่เกิดขึ้นจากประชาชนเอง⁷⁶

คำขอดังกล่าวนี้ รัฐบาลต้องนำมาให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติก่อนว่าสมควรจะทำตามที่ประชาชนจำนวน 100,000 ชื่อขึ้นไปร้องขอหรือไม่ สำหรับการออกเสียงประชามติที่เกิดจากการริเริ่มโดยประชาชนเริ่มต้นมีขึ้นในปี ค.ศ. 1891 ในระหว่างปี ค.ศ. 1848 จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 ที่มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติทั้งสิ้น 517 ครั้ง ในระหว่างปี ค.ศ. 1892 จนถึงเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2004 นั้น ได้มีการเสนอริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติโดยประชาชนทั้งสิ้น 244 ครั้ง⁷⁷

⁷⁶ สิริพรรณ นกสวน. เล่มเดิม. หน้า 115-116.

⁷⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 87.

2) การออกเสียงประชามติในระดับมลรัฐ (Canton) สามารถแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

(1) การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องทำ

คือการออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของมลรัฐ โดยรัฐธรรมนูญของมลรัฐจะกำหนดคกเกณฑ์ในการให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้แตกต่างกัน เช่น บางมลรัฐจะกำหนดให้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคลังต้องมีการออกเสียงขอประชามติจากประชาชนก่อนทุกครั้ง ในกรณีที่มีการใช้จ่ายเงินเกินงบประมาณประจำปีของแต่ละมลรัฐ หรือกรณีกำหนดภาษีประเภทใหม่ขึ้นใช้บังคับในมลรัฐ เป็นต้น⁷⁸

(2) การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจริเริ่มทำได้

รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐต่างก็ให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นตนที่จะเข้าชื่อกันขอให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับกฎหมายของมลรัฐที่ออกมากกระทบสิทธิของประชาชนได้ โดยขั้นตอนขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ⁷⁹

(3) การให้สิทธิประชาชนในมลรัฐ (Canton) เป็นผู้ริเริ่มเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐต่างก็ให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเข้าชื่อกันเป็นผู้ริเริ่มเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญของมลรัฐที่ออกมากกระทบถึงสิทธิของประชาชนในมลรัฐได้ โดยขั้นตอนขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญ⁸⁰

3.1.1.3 การลงคะแนนเสียงและผลการออกเสียงประชามติ

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา สามารถไปลงคะแนนเสียงในการทำประชามติ กล่าวคือ พลเมืองทุกคนไม่ว่าจะอาศัยอยู่ในประเทศหรือต่างประเทศ ที่มีอายุเกิน 18 ปีขึ้นไป และไม่ได้ถูกระบุว่ามีความบกพร่องทางสมอง สามารถใช้สิทธิลงคะแนนเสียงประชามติได้เช่นเดียวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา

หากเป็นกรณีการออกเสียงประชามติในระดับสมาพันธรัฐ ที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำ ต่อร่างรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนหรือการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ การออกเสียงประชามติต่อสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรที่ทำหน้าที่

⁷⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2535, ธันวาคม). “ระบบการออกเสียงประชามติ (referendum).” วารสารกฎหมายอุโขทัยธรรมมาธิราช, 4, 2. หน้า 59-60.

⁷⁹ แหล่งเดิม.

⁸⁰ วัชรพงษ์ จำปาวาน. เล่มเดิม. หน้า 68.

ด้านความมั่นคงร่วมกัน หรือของประชามระดับชาติ และการออกเสียงประชามติต่อรัฐกำหนด ซึ่งฝ่ายบริหารจัดทำเป็นการเร่งด่วน การออกเสียงประชามติดังกล่าวจะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมาก 2 ส่วน (Double Majority) กล่าวคือ จะต้องได้คะแนนเสียงข้างมากเกิน 50 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไปของผู้มาใช้สิทธิออกเสียง และเสียงข้างมากของมลรัฐ คือ มากกว่าครึ่งหนึ่งของ 26 มลรัฐ จึงจะถือว่าประชามติได้รับการสนับสนุน ส่วนการออกเสียงประชามติต่อกรณีอื่นใช้เกณฑ์คะแนนเสียงข้างมากของประชาชนทั่วประเทศที่มาใช้สิทธิออกเสียง ซึ่งการได้รับเสียงข้างมาก 2 กรณี ดังกล่าวเป็นไป รัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐ มาตรา 142 ดังนี้

“Article 142 Required Majorities

(1) Proposals submitted to the vote of the People shall be accepted if the majority of those voting approves them.

(2) Proposals submitted to the vote of the People and the Cantons shall be accepted if the majority of those voting and majority of the Cantons approves them.”

(1) ข้อเสนอที่ส่งให้แก่ประชาชนทั้งประเทศออกเสียงประชามติจะได้รับการยอมรับต่อเมื่อเสียงข้างมากของการออกเสียงประชามติ เห็นชอบกับข้อเสนอ นั้น

(2) ข้อเสนอที่ส่งให้แก่ประชาชนทั้งประเทศออกเสียงประชามติจะได้รับการยอมรับต่อเมื่อเสียงข้างมากของการออกเสียงประชามติโดยประชาชนและเสียงข้างมากของมลรัฐ เห็นชอบกับข้อเสนอ นั้น⁸¹

ส่วนผลการออกเสียงประชามติไม่ว่าจะเป็นการออกเสียงประชามติต่อประเด็นใด เช่น ร่างรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมาย หรือสนธิสัญญา และไม่ว่าจะเป็นการออกเสียงประชามติในระดับชาติ หรือระดับมลรัฐก็ตาม ผลการออกเสียงประชามติแล้วแต่มีสภาพบังคับเด็ดขาดให้องค์กรของรัฐต้องปฏิบัติตามมติของประชาชน เช่น การออกเสียงประชามติปรับปรุงการคมนาคมในแถบเทือกเขาอัลไพน์ โดยประชาชนที่อาศัยอยู่ในแถบเทือกเขาอัลไพน์ได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในนโยบายที่มีผลกระทบต่อพวกเขาเอง กรณีถนนในแถบเทือกเขาอัลไพน์ถูกโคลนหินถล่มและน้ำท่วมทำให้เกิดความเสียหาย โดยเฉพาะในมลรัฐอูรี (Uri) ประชาชนในมลรัฐอูรีและในมลรัฐอื่นๆ บริเวณเทือกเขาอัลไพน์จึงรวมตัวกันเพื่อเสนอให้รัฐสภาและรัฐบาลมีมติให้การขนส่งในแถบเทือกเขาอัลไพน์ เปลี่ยนจากการขนส่งทางถนนเป็นการขนส่งโดยรถไฟ โดยชี้ให้เห็นว่า ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงนี้ ในอนาคตการขนส่งและการเดินทางโดยถนนจะเพิ่มขึ้นถึง 120,000 ครั้งต่อวัน แต่ถ้ามี

⁸¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 90.

การใช้รถไฟเพื่อขนส่งขนย้ายของหนัก การคมนาคมจะลดลงเหลือแค่ 4,500 ครั้งต่อวัน ซึ่งจะลดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อม ลดการพังทลายของดินและก้อนหินถล่มจากเทือกเขา

ดังนั้น กลุ่มประชาชนในแถบนี้จึงตัดสินใจยื่นข้อเสนอเชิงอนุรักษ์ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม โดยรวบรวมรายชื่อได้ 1,100,000 คน ตามระเบียบ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐบาลและสภาแห่งชาติ คณะรัฐบาลและสภาแห่งชาติอภิปรายไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว ประชาชนในมลรัฐอูรีจึงได้หาเสียงสนับสนุนจากกลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและกลุ่มเยาวชนในมลรัฐต่างๆ บริเวณเทือกเขาอัลไพน์ ซึ่งได้รับผลกระทบจากการคมนาคมขนส่งของหนักทางรถ ซึ่งผู้สนับสนุนหลักของข้อเสนอนี้คือพรรค Christian Democrats เมื่อมีการทำประชามติในปี ค.ศ. 1994 ข้อเสนอนี้ได้รับความเห็นชอบ 51.9 เปอร์เซ็นต์ ผลการออกเสียงประชามติจึงมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามมติของประชาชน โดยให้สร้างทางรถไฟและให้ใช้การขนส่งทางรถไฟทดแทนการคมนาคมทางรถต่อไป⁸²

นอกจากนี้ ในบางครั้งแม้การออกเสียงประชามติกรณีริเริ่มเสนอโดยประชาชนจะพ่ายแพ้ในการลงคะแนนเสียงจากประชาชนทั้งประเทศ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การริเริ่มเสนอของประชาชนจะไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือถูกล้มเลิกไป ตัวอย่างเช่น การออกเสียงประชามติ เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ. 2003 ต่อข้อเสนอเรียกร้องให้อาคารสถานที่ต้องมีทางเข้าและออกสำหรับคนพิการ (Disability Friendly Building Regulations) แม้ข้อเสนอนี้จะถูกคัดค้านและได้รับเสียงข้างน้อยในการออกเสียงประชามติ แต่ประเด็นต่างๆ ที่ได้นำเสนอในระหว่างการทำประชามติครั้งนี้ ได้นำไปสู่การยกเลิกของอภิปรายในสภาและท้ายที่สุดได้บรรจุไว้ในร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านโดยสภาในปีต่อมา

การออกเสียงประชามติจะมีจำนวนผู้มาใช้สิทธิแตกต่างกันไปในแต่ละประเด็น ถ้าประเด็นไหนมีความสำคัญมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และอยู่ในความสนใจของประชาชนมาก ก็จะมีผู้ไปใช้สิทธิมากถึงร้อยละ 80 ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับแรงกระตุ้นของสื่อและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่ออกมาให้ข้อมูลและระดมประชาชนให้ไปใช้สิทธิออกเสียงมากน้อยแตกต่างกันไป โดยจะมีผลไปถึงการชนะประชามติแต่ละครั้ง ดังนั้น หากองค์กรที่สนับสนุนประชามติในเรื่องใดสามารถทำการรณรงค์จูงใจให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไปใช้สิทธิในทิศทางเดียวกับที่ตนต้องการ ซึ่งในการทำประชามติแต่ละครั้งประชาชนจะได้รับข้อมูลข่าวสารมากมาย จากฝ่ายต่างๆ จึงถือได้ว่าการทำประชามติเป็นกระบวนการที่ให้การศึกษาแก่ประชาชนเป็นอย่างดี จนกระทั่งในบางครั้งข้อมูลที่ได้รับมากมายนั้นทำให้ยากต่อการตัดสินใจไปในทางใดทางหนึ่ง

⁸² สิริพรรณ นกสวน. เล่มเดิม. หน้า 121-123.

3.1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

3.1.2.1 ความเป็นมา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่มีชื่อเสียงด้านการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีการนำระบบการออกเสียงประชามติมาเป็นส่วนเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน แม้จะไม่มีระบบการออกเสียงประชามติในระดับชาติมาใช้แต่กระบวนการออกเสียงประชามติในระดับมลรัฐก็มีการพัฒนาได้เท่าเทียมกับประเทศสวีเดนและเซอร์แลนด์ เพราะเป็นประเทศที่มีประสบการณ์ด้านการออกเสียงประชามติมากที่สุดประเทศหนึ่งเช่นเดียวกัน โดยมีการนำระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ตั้งแต่ก่อนที่จะมีการแยกตัวเป็นอิสระจากประเทศอังกฤษ ประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 1600

ตามประวัติศาสตร์ของประเทศสหรัฐอเมริกา กระบวนการออกเสียงประชามติเกิดขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 1600 ในมลรัฐ New England มีการประชุมชาวเมือง (town meeting) โดยจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาร่วมกันอภิปรายและตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายและประเด็นต่างๆ ของท้องถิ่น⁸³

ภายหลังจากที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประกาศอิสรภาพ ในปี ค.ศ. 1776 มีผลทำให้อาณานิคม 13 มลรัฐ ของสหราชอาณาจักรเป็นอิสระและได้รับเอกราช ซึ่งมลรัฐ 4 แห่งจาก 13 แห่งที่ประกาศอิสรภาพ ได้แก่ Connecticut, Massachusetts, New Hampshire และ Rhode Island ได้ตัดสินใจที่จะร่างรัฐธรรมนูญใหม่มาใช้แทนกฎบัตร (Charter) เก่า โดยกำหนดให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของทั้ง 4 มลรัฐ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนเสียก่อน โดยมลรัฐ Massachusetts เป็นมลรัฐแรกที่น่าร่างรัฐธรรมนูญออกให้ประชาชนลงคะแนนเสียงเพื่อขอความเห็นชอบ ในปี ค.ศ. 1778 โดยมีเงื่อนไขว่าร่างรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับได้ถ้าได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบ 2 ใน 3 ของผู้มาลงคะแนนเสียงทั้งหมด แต่ปรากฏว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นไม่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชน เนื่องจากยังไม่มียกย่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ต่อมาในปี ค.ศ. 1780 มลรัฐ Massachusetts ก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขและได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญให้ประชาชนออกเสียงประชามติอีกครั้งหนึ่ง และในครั้งนี้ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของผู้มาลงคะแนนเสียงทั้งหมด ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงมีผลบังคับใช้ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา และถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับเก่าแก่ที่สุดที่ยังคงใช้อยู่ในมลรัฐจนถึงปัจจุบัน หลังจากนั้นมลรัฐต่างๆ ก็ได้มีการนำระบบการออกเสียงประชามติมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของตนเช่นกัน เช่น มลรัฐ New Hampshire (1779), Rhode Island (1788), Maine (1816),

⁸³ Harlan Hahn and Sheldon Kamieniecki. (1987). **Referendum Voting**. p. 8. อ้างถึงใน วารสาร วิชาการพิมพ์. (2550). ผลผูกพันของการออกเสียงประชามติ. หน้า 56.

Mississippi (1817), Connecticut (1818), และ Alabamd (1819) เป็นต้น⁸⁴ และตั้งแต่ ค.ศ. 1831 เป็นต้นมา การให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อรับรองร่างรัฐธรรมนูญของมลรัฐก็เป็นที่ยอมรับจากแทบทุกมลรัฐ⁸⁵

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐในสหรัฐอเมริกา จำนวน 49 มลรัฐ ได้กำหนดให้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ก่อนประกาศใช้บังคับ มีเพียงมลรัฐ Delaware เท่านั้นที่มีได้กำหนดในลักษณะเช่นนี้ นอกจากนี้ การออกเสียงประชามติยังได้ขยายไปถึงการออกเสียงประชามติต่อนโยบายต่างๆ ของรัฐ เช่น การออกเสียงประชามติต่อประเด็นเกี่ยวกับการยกเลิกคุณสมบัติด้านทรัพย์สินของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การขยายสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิการออกเสียงลงคะแนนของประชาชน เป็นต้น โดยการออกเสียงประชามติในระดับมลรัฐของสหรัฐอเมริกาที่เคยจัดมาแล้วมีไม่ต่ำกว่า 3,000 ครั้ง ซึ่งกระบวนการออกเสียงประชามติมีเพิ่มขึ้นตามจำนวนครั้งของการทบทวน และแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ส่วนการให้ข้อมูลแก่ประชาชนในการออกเสียงประชามติแต่ละครั้ง แต่ละมลรัฐจะมีข้อกำหนดในการให้ข้อมูลแก่ประชาชนในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ จะต้องมีการให้ข้อมูลพื้นฐานของฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบ ต้องพิมพ์เอกสารเผยแพร่และแจกจ่ายให้ผู้มีสิทธิออกเสียงอย่างทั่วถึงก่อนวันออกเสียงประชามติอย่างน้อย 6 สัปดาห์ และต้องจัดพิมพ์รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติลงในหนังสือพิมพ์สัปดาห์ละอย่างน้อย 1 ครั้ง ก่อนการออกเสียงประชามติอย่างน้อย 3 สัปดาห์ รวมทั้งต้องมีการประชาสัมพันธ์ในเขตชุมชนเมือง เพื่อเปิดโอกาสให้มีการถกเถียงและเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง⁸⁶

3.1.2.2 รูปแบบของการออกเสียงประชามติ

ปัจจุบันรูปแบบการออกเสียงประชามติ ในระดับมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา มีอยู่ 3 รูปแบบ คือ

1) การออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำ แบ่งออกเป็น 5 กรณี คือ

(1) การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทุกมลรัฐในสหรัฐอเมริกายกเว้นมลรัฐ Daleware ต่างได้บัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญของตนถึงเรื่องการ

⁸⁴ Davia Bather, Austin Ranney. (1978). **Referendum: A Comparative Study of Practice and Theory.** pp. 68-69. อ้างถึงใน วราพร ธนาศรีมงคลกุล. (2550). ผลผูกพันของการออกเสียงประชามติ. หน้า 56.

⁸⁵ วราพร ธนาศรีมงคลกุล. เล่มเดิม. หน้า 56-57.

⁸⁶ กฤษ เอื้อวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 8.

แก้ไขเพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของมลรัฐ ว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ในมลรัฐก่อนจึงจะมีผลบังคับใช้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ California ค.ศ. 1879 มาตรา 18 วรรค 4 รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Massachusetts ค.ศ. 1780 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 48 วรรค 5 รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ New York ค.ศ. 1895 มาตรา 19 วรรค 1 และ 2⁸⁷

การให้ประชาชนลงคะแนนเสียงประชามติ ในเรื่องเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญของมลรัฐต่างๆ ได้มีบทบัญญัติไว้เป็นหลัก ดังนี้

ก. กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วน ไม่ว่าจะเป็นการขอแก้ไข โดยสภาแห่งมลรัฐ คณะกรรมการสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือการริเริ่มเสนอขอแก้ไขโดยประชาชนตาม ระบบ Initiative Process ก็ต้องนำร่างที่ได้ผ่านการแก้ไขจากสภาแล้วมาขอความเห็นชอบจากประชาชน ในมลรัฐก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้

ข. กรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งหมด (เปลี่ยนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) กรณีนี้จะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ 2 ครั้ง คือ ครั้งแรก เป็นการขอประชามติจาก ประชาชนว่าสมควรที่จะตั้งสภาร่างขึ้นมาหรือไม่ และครั้งที่สองเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่าง รัฐธรรมนูญเสร็จแล้วจะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อน จึงจะสามารถนำไปใช้ บังคับได้

ในการลงคะแนนเสียงประชามตินั้น มลรัฐส่วนใหญ่ใช้เกณฑ์คะแนน เสียงข้างมากของประชาชนว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ แต่บางมลรัฐจะใช้เกณฑ์คะแนนเสียงข้างมากของประชาชนที่ต่างออกไป เช่นมลรัฐ New Hampshire ใช้เกณฑ์คะแนนเสียง 2 ใน 3 ของผู้มีสิทธิลงคะแนน

(2) การออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมาย ที่เกิดจากการริเริ่มของประชาชน โดยวิธี Initiative Process

รัฐธรรมนูญของมลรัฐต่างๆ จะกำหนดให้ร่างกฎหมายที่เกิดจาก กระบวนการเสนอของประชาชน ตามระบบ Initiative Process และผ่านการพิจารณาจากสภาแห่ง มลรัฐแล้วจะต้องนำร่างกฎหมายนั้นมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนใช้บังคับ เช่น มลรัฐ Arizona, California, Washington เป็นต้น นอกจากนี้บางมลรัฐได้บัญญัติให้ร่างกฎหมาย ฉบับใดก็ตามที่จะมีผลทำให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่เกิดขึ้นตามระบบ Initiative Process จะต้องนำร่างกฎหมายนั้นมาให้ประชาชนให้ความเห็นชอบโดยการออกเสียงประชามติก่อน

⁸⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 35-36.

เพื่อเป็นการเคารพเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายของประชาชนตามวิธี Initiative Process เช่น มลรัฐ Arizona, Michigan, Nevada เป็นต้น

(3) การออกเสียงประชามติเกี่ยวกับมาตรการทางการคลัง

ไม่น้อยกว่า 21 มลรัฐในสหรัฐอเมริกา เช่น Alaska, Florida, New York ต่างกำหนดให้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การคลังประเภทต่างๆ ของมลรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นร่างกฎหมายที่สำคัญและกระทบถึงสิทธิของประชาชนโดยตรง จะต้องนำร่างกฎหมายดังกล่าวมาให้ประชาชนในมลรัฐออกเสียงประชามติเห็นชอบก่อน จึงจะมีผลใช้บังคับได้ เช่น การกู้ยืมเงินของมลรัฐ หรือการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติม

(4) การออกเสียงประชามติต่อกิจการของท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญของบางมลรัฐ เช่น Ohio จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถกำหนดไว้ในข้อบัญญัติของท้องถิ่นได้ว่า ข้อบังคับประเภทใดบ้างที่จะต้องนำมาให้ประชาชน ให้ความเห็นชอบโดยการออกเสียงประชามติก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับ

(5) การออกเสียงประชามติต่อหลักการสำคัญ

เป็นการออกเสียงในหลักการ (principe) หรือความเหมาะสม (l'opportunité) ของการแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ เรื่องที่นำมาออกเสียงประชามติในกรณีนี้ส่วนใหญ่จะได้แก่ ความเหมาะสมที่จะตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มาทำการยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปมักจะเป็นการถามประชาชนว่าเห็นควรให้มีการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ มลรัฐต่างๆ ที่มีการใช้ระบบดังกล่าวส่วนใหญ่จะกำหนดเวลาไว้ว่าจะดำเนินการถามประชาชนเรื่องการปรับปรุงหรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐของตนเมื่อไร เช่น ทุกๆ 9 ปี อย่างมลรัฐ Hawaii หรือทุกๆ 25 ปี อย่างมลรัฐ New Mexico เป็นต้น⁸⁸

2) การออกเสียงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้

การออกเสียงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้ กำหนดให้เป็นมาตรการสำคัญในการตรวจสอบร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาแห่งมลรัฐว่าประชาชนในมลรัฐสามารถยอมรับได้หรือไม่ ซึ่งแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) การออกเสียงประชามติที่เสนอโดยประชาชน

เป็นกรณีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐให้ประชาชนมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติได้ ซึ่งเป็น การนำหลักการของการตรวจสอบและถ่วงดุล (check-and-balance) มาเป็นเครื่องมือให้ประชาชน

⁸⁸ วราพร ธนาศรีมงคลกุล. เล่มเดิม. หน้า 59.

อนุมัติหรือปฏิเสธการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ ถือว่าเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนได้ใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วยตนเองโดยตรง มลรัฐที่นำการออกเสียงประชามติรูปแบบนี้มาใช้มีจำนวน 24 มลรัฐ เช่น มลรัฐ Alabama, Indiana, Minnesota เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในบางมลรัฐก็จะกำหนดข้อยกเว้นไว้บางประการที่ประชาชนไม่อาจร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติได้ เช่น ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการฉุกเฉิน เพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณสุข ร่างกฎหมายเกี่ยวกับภาษี ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินบางประเภท เป็นต้น

กระบวนการออกเสียงประชามติในกรณีที่ประชาชนเป็นผู้ร้องขอนั้น โดยส่วนใหญ่จะมีการกำหนดระยะเวลาให้ประชาชนยื่นคำร้อง เช่น กำหนดให้ยื่นคำร้องให้มีการจัดการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติแล้วภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติในร่างกฎหมายนั้น หรือบางมลรัฐอาจกำหนดให้ถือเอาวันที่ผู้ว่าการรัฐลงนามในร่างกฎหมาย หรือถือเอาวันปิดสมัยประชุมสภานิติบัญญัติก็ได้ โดยประชาชนที่จะยื่นคำร้องต้องรวบรวมลายมือชื่อให้ครบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ต้องรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละสี่ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐครั้งล่าสุด หรือในบางมลรัฐอาจกำหนดจำนวนร้อยละจากจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนทั้งหมดก็ได้⁸⁹

(2) การร้องขอให้มีการจัดทำประชามติโดยองค์กรของรัฐ

รัฐธรรมนูญของมลรัฐจำนวน 12 มลรัฐ เช่น มลรัฐ Florida, Hawaii, Indiana ให้อำนาจองค์กรของรัฐ (โดยทั่วไปคือสภาแห่งมลรัฐ) ในการนำร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาแห่งมลรัฐแล้วมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ เพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชนก่อนประกาศใช้บังคับ ส่วนรัฐธรรมนูญของมลรัฐ Arkansas กลับห้ามสภาแห่งมลรัฐนำกฎหมายที่ผ่านการพิจารณามาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

3) การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย (Initiative Process)

เป็นการให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนหนึ่งสามารถเข้าชื่อกัน เพื่อริเริ่มขอให้มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายบางอย่างได้ ซึ่งการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย มีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ คือ

⁸⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 26-28.

(1) การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงรัฐธรรมนูญ

มีหลักเกณฑ์โดยทั่วไป คือ ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดสามารถเข้าชื่อกันขอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของมลรัฐคนได้ ซึ่งการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงรัฐธรรมนูญนี้ รวมถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญทั้งหมดหรือบางส่วนด้วย แต่อาจมีข้อจำกัดว่า สามารถขอแก้ไขในประเด็นใดได้บ้าง เช่น รัฐธรรมนูญของมลรัฐ Massachusetts ได้มีการบัญญัติห้ามประชาชนไม่ให้มีการเสนอขอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของมลรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับศาสนาหรือการแต่งตั้งโยกย้ายถอดถอนผู้พิพากษา เป็นต้น กระบวนการที่ประชาชนจะเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอให้มีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญ จะเริ่มจากการที่ผู้ริเริ่มก่อนยื่นข้อความที่ตนต้องการแก้ไขทั้งส่วนเดิมและส่วนที่มีการแก้ไขใหม่ต่อผู้ว่าการมลรัฐ ซึ่งแต่ละมลรัฐจะกำหนดจำนวนผู้ริเริ่มก่อนการว่าจะต้องมีจำนวนเท่าใด แล้วก็ต้องให้ประชาชนในมลรัฐเข้าชื่อกันเพื่อสนับสนุนการขอแก้ไขดังกล่าว เมื่อได้จำนวนประชาชนผู้ลงชื่อสนับสนุนจนครบแล้วก็จะนำรัฐธรรมนูญส่วนที่ขอให้มีการแก้ไขนั้นมาให้ประชาชน ในมลรัฐทั้งหมดออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบด้วยการขอแก้ไขดังกล่าวหรือไม่

(2) การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย

เป็นการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย รวมถึงการเสนอกฎหมายใหม่ แก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายเดิม โดยการเสนอกฎหมายใหม่หรือการยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายเดิมนั้น จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่มีอยู่แล้วของมลรัฐนั้นๆ ส่วนกระบวนการที่ให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอให้มีการปรับปรุงกฎหมายนั้นก็เช่นเดียวกันกับการริเริ่มขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ คือ ต้องมีผู้ริเริ่มก่อนการจำนวนหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด เสนอขอให้มีการกฎหมายใหม่ ยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายเดิม ผู้ริเริ่มก่อนการจะต้องนำร่างกฎหมายและข้อเสนอไปเสนอต่อผู้ว่าการรัฐ จากนั้นก็ต้องหาจำนวนผู้ลงลายมือชื่อสนับสนุนตามที่กฎหมายในแต่ละมลรัฐกำหนด เช่น ในมลรัฐ Florida กำหนดว่าการให้ประชาชนริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายจะต้องประกอบด้วยข้อเสนอหรือข้อสรุป เพื่อที่องค์กรที่รับผิดชอบของมลรัฐจะได้นำข้อสรุปนั้นส่งให้ประชาชนพิจารณาว่า ผู้เสนอมีความต้องการอย่างไร เมื่อมลรัฐได้รับข้อเสนอแล้วก็จะให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตรวจสอบว่าร่างกฎหมายที่เสนอมานั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งหากข้อเสนอนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ไม่จำเป็นต้องนำไปให้ประชาชนพิจารณาโดยการออกเสียงประชามติ อย่างไรก็ตามในบางมลรัฐอาจมีการกำหนดห้ามเสนอขอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในบางเรื่อง เช่น เรื่ององค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมทั้งหมด หรือเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดเขตเลือกตั้ง เป็นต้น

3.1.3 ประเทศฝรั่งเศส

3.1.3.1 ความเป็นมา

การออกเสียงประชามติในประเทศฝรั่งเศสได้เกิดขึ้นมานานแล้ว จากหลักฐานปรากฏว่าได้มีความพยายามให้ประชาชนออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการรวมแคว้น Metz เข้าเป็นส่วนหนึ่งของประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1552 แต่ความพยายามให้ประชาชนออกเสียงประชามติดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1793 การออกเสียงประชามติได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อให้สัตยาบันต่อรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1793)⁹⁰ จากนั้นก็มีการออกเสียงประชามติเรื่อยมา อาทิ การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญ ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1795 การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1799

การออกเสียงประชามติเป็นกลไกที่ค่อนข้างแปลกแยกสำหรับกฎหมายรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส เพราะยากที่จะวินิจฉัยได้ว่าเป็นการออกเสียงประชามติแบบที่เรียกว่า “Referendum” หรือการออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล (Plebiscite) กล่าวคือ แม้การออกเสียงประชามติจะเป็นกลไกสำคัญของการปฏิวัติโดยนำมาใช้กับการรองรับร่างรัฐธรรมนูญ (Referendum) คือ รัฐธรรมนูญฉบับ 24 มิถุนายน 1793 แต่กลไกนี้ถูกนำไปเลียน โบนา ปาร์ต และหลุย นโปเลียน ผู้เป็นหลานนำไปใช้เป็นการออกเสียงประชามติความนิยมของตนเอง (Plebiscite) เพื่อปูทางไปสู่เผด็จการหลายครั้งหลายหน⁹¹ อาทิ การออกเสียงประชามติเพื่อรับรองร่างรัฐธรรมนูญที่ปูทางให้ นโปเลียน โบนา ปาร์ต ได้เป็นกงสุล (Consul) ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1800 เพื่อให้ นโปเลียน ได้เป็นกงสุลตลอดชีวิตในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1802 เพื่อให้ นโปเลียน ได้ขึ้นเป็นจักรพรรดิ ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1804 การออกเสียงประชามติเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่การทำรัฐประหารของหลุย นโปเลียน ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1851 ซึ่งทำให้การออกเสียงประชามติเสียความน่าเชื่อถือไป จนกระทั่ง นายพลชาร์ล เดอร์ โกลล์ ได้ริเริ่มนำการออกเสียงประชามติมาใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมในการปรับโครงสร้างทางรัฐธรรมนูญใหม่ครั้งแรก เพื่อลงมติรับรองร่างรัฐธรรมนูญ อันนำมาซึ่งการสถาปนาสาธารณรัฐที่ 5 ในปี ค.ศ. 1958 และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้เองที่ริเริ่มนำการออกเสียงประชามติมาใช้กับกฎหมายระดับรัฐบัญญัติเป็นครั้งแรก⁹²

⁹⁰ ทวีสิน กิรบุตรสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 82.

⁹¹ ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2552). การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเพื่อการปฏิรูปการเมือง: การออกเสียงประชามติ (1). สืบค้นเมื่อ 5 สิงหาคม 2552, จาก <http://www.onopen.com/piyabutr/09-02-13/4546>

⁹² ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2552). การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเพื่อการปฏิรูปการเมือง: การออกเสียงประชามติ (1). สืบค้นเมื่อ 5 สิงหาคม 2552, จาก <http://www.onopen.com/piyabutr/09-02-13/4546>

การออกเสียงประชามติจึงอยู่คู่สังคมฝรั่งเศสมาจนปัจจุบัน โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาของประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยฝรั่งเศสกว่า 200 ปี มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติทั้งหมด 24 ครั้ง และมีเพียง 3 ครั้งเท่านั้นที่ไม่ได้รับความเห็นชอบ การออกเสียงประชามติครั้งล่าสุดที่จัดให้มีขึ้น คือเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 2005 เพื่อสอบถามประชาชนว่าเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพยุโรปหรือไม่ ผลการออกเสียงประชามติปรากฏว่าประชาชนลงมติปฏิเสธรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ด้วยคะแนนเสียง 54.68 เปอร์เซ็นต์ จากจำนวนผู้มาออกเสียงทั้งหมด⁹³

3.1.3.2 รูปแบบของการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติในประเทศฝรั่งเศส จะนำมาใช้เฉพาะกรณีที่สำคัญและมีความจำเป็นที่จะต้องขอรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเท่านั้น การออกเสียงประชามติได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นกลไกในการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชน ปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 โดยยืนยันไว้ในมาตรา 3 ว่า “อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชนซึ่งแสดงออกผ่านทางผู้แทนและทางการออกเสียงประชามติ”⁹⁴

1) การออกเสียงประชามติระดับชาติ

ปัจจุบันการออกเสียงประชามติระดับชาติของประเทศฝรั่งเศสเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

(1) การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องทำ ได้แก่ การออกเสียงประชามติต่อดินแดนของประเทศ ซึ่งเป็นรูปแบบที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 53 วรรค 3 ความว่า “การยกให้ การแลกเปลี่ยนหรือผนวกดินแดนใดจะมีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากประชาชนที่เกี่ยวข้องแล้ว”⁹⁵

การออกเสียงประชามติต่อดินแดนของประเทศ แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้ใช้คำว่าการออกเสียงประชามติไว้โดยตรง แต่ได้บัญญัติห้ามมิให้มีการยกให้ การแลกเปลี่ยน หรือการผนวกดินแดน โดยมิได้รับความยินยอมของประชาชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งวิธีการที่จะได้รับรู้ความต้องการของประชาชนผู้เกี่ยวข้องได้ดีที่สุดเมื่อพิจารณาจากแนวความคิด ทฤษฎีและการปฏิบัติที่ผ่านมา ก็คือการให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั่นเอง เช่น การออกเสียงประชามติในการให้อำนาจปกครองตนเองแก่อัลจีเรีย (Algeria) เมื่อวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1961 ซึ่งประชาชนร้อยละ

⁹³ ปิยนุตร แสงกนกกุล. (2552). เมื่อชาวฝรั่งเศสลงประชามติไม่เห็นด้วยกับธรรมนูญยุโรป. สืบค้นเมื่อ 5 สิงหาคม 2552, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/View.asp?publawIDs=800>

⁹⁴ ปิยนุตร แสงกนกกุล. (2552). การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเพื่อการปฏิรูปการเมือง: การออกเสียงประชามติ (1). สืบค้นเมื่อ 5 สิงหาคม 2552, จาก <http://www.onopen.com/piyabutr/09-02-13/4546>

⁹⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์ ค เล่มเดิม. หน้า 47-48.

74.99 เห็นด้วย หรือการออกเสียงประชามติให้เอกราชในการปกครองตนเองแก่นิวคาเลโดเนีย (New Calidonia) ซึ่งเป็นดินแดนโพ้นทะเลของประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1988 ซึ่งมีประชาชนร้อยละ 80 เห็นด้วย เป็นต้น⁹⁶

(2) การออกเสียงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะกระทำได้ แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

ก. การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้กำหนดให้ประชาชนลงประชามติให้ความเห็นชอบต่อร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยมาตรา 89 ได้กำหนดขั้นตอนของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

“มาตรา 89 การริเริ่มให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี และของสมาชิกรัฐสภา

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยรัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภา จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองในเนื้อความอย่างเดียวกัน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อประชาชนได้ออกเสียงประชามติเห็นชอบแล้ว

อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประธานาธิบดี อาจไม่ต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติก็ได้ หากประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ตัดสินใจที่จะเสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของสภาทั้งสองเป็นผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ในกรณีนี้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่า สามในห้าของจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภาที่ออกเสียงลงคะแนน ในกรณีนี้ให้สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นสำนักงานของที่ประชุมร่วมกัน

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดน จะกระทำมิได้

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐบาลแบบสาธารณรัฐไม่อาจกระทำได้”⁹⁷

การเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 89 เป็นสิทธิของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และของสมาชิกรัฐสภา มีขั้นตอนที่สำคัญ 2 ขั้นตอน⁹⁸ คือ

⁹⁶ วราพร ธนาศรีมงคลกุล. เล่มเดิม. หน้า 64.

⁹⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์ จ (2548). คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958. หน้า 76.

⁹⁸ แหล่งเดิม.

- ขั้นตอนในการพิจารณาของรัฐสภา ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาด้วยเนื้อความเดียวกันหากสภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกันจะต้องให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติเป็นสภาสุดท้ายว่าเห็นชอบในเนื้อความอย่างไร

- ขั้นตอนในการพิจารณาภายหลังการพิจารณาของรัฐสภา ในกรณีที่ เป็นร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภา เมื่อผ่านการพิจารณาแล้วจะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่ หากประชาชนเห็นชอบด้วยก็สามารถประกาศใช้บังคับได้

อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีอาจหลีกเลี่ยงกระบวนการในการนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา 89 ได้ให้ทางเลือกไว้สำหรับประธานาธิบดีสองทาง คือทางแรกเมื่อรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาประธานาธิบดีสามารถเลือกที่จะนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ หรือประธานาธิบดีอาจเลือกทางที่สอง คือเลือกที่จะไม่ให้ประชาชนออกเสียงประชามติแต่เสนอให้ที่ประชุมร่วมของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแทน โดยในการพิจารณาลงประชามตินั้นที่ประชุมร่วมของรัฐสภาจะต้องลงคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งสองที่ออกเสียงลงคะแนน

ดังนั้น การออกเสียงประชามติต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 89 จึงเป็นรูปแบบการออกเสียงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้ โดยอำนาจนั้นเป็นดุลพินิจของประธานาธิบดีที่จะให้เกิดหรือไม่ก็ได้

ข. การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐบัญญัติ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 11 ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับร่างรัฐบัญญัติที่สำคัญๆ ไว้ ดังนี้

“มาตรา 11 โดยคำแนะนำและขอรับทราบของรัฐบาลในระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภาหรือโดยการเสนอร่วมกันของสภาทั้งสอง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอาจประกาศในรัฐกิจจานุเบกษากำหนดให้มีการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐบัญญัติทุกฉบับที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมืองแห่งรัฐ การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือต่อบริการสาธารณะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว หรือเพื่ออนุญาตให้มีการให้ความเห็นชอบสนธิสัญญาที่แม้จะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่ก็อาจมีผลกระทบต่อภารกิจงานของสถาบันต่างๆ

เมื่อการออกเสียงประชามติได้จัดขึ้นตามข้อเสนอของรัฐบาล รัฐบาลจะต้องแถลงต่อสภาแต่ละสภาแล้วเปิดให้มีการอภิปราย

เมื่อผลการออกเสียงประชามติเป็นการรับรองร่างรัฐบัญญัติ
ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ประกาศใช้รัฐบัญญัติภายในระยะเวลา 15 วันหลังจากวัน
ประกาศผลการออกเสียงประชามติ⁹⁹

จากรัฐธรรมนูญมาตรา 11 ข้างต้น จึงสามารถแบ่งการออกเสียง
ประชามติต่อร่างรัฐบัญญัติ ออกเป็น 4 กรณี คือ

- การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐบัญญัติทุกฉบับที่เกี่ยวกับการจัด
ระเบียบสถาบันการเมืองแห่งรัฐ อันได้แก่ ร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรของรัฐ ร่างกฎหมายที่
กำหนดองค์ประกอบหรือเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล หรือของรัฐสภา รวมทั้งร่างกฎหมาย
เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารขององค์กรกระจายอำนาจส่วน
ท้องถิ่น

- การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐบัญญัติที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง
เกี่ยวกับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐบัญญัติที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง
บริการสาธารณะ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายเศรษฐกิจและสังคมของชาติ

- การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐบัญญัติเพ่อนุญาตให้มีการให้
ความเห็นชอบสนธิสัญญาที่แม้จะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่ก็อาจมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของ
สถาบันต่างๆ

ในด้านกระบวนการเสนอให้มีการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐ
บัญญัติ เริ่มต้นจากรัฐบาลหรือรัฐสภาสามารถร้องขอให้ประธานาธิบดีจัดให้มีการออกเสียง
ประชามติได้ โดยประธานาธิบดีเท่านั้นที่เป็นผู้ตัดสินใจว่าสมควรมีการลงประชามติหรือไม่ ในทาง
ปฏิบัติหากประธานาธิบดี รัฐบาล และเสียงข้างมากในรัฐสภามาจากขั้วการเมืองเดียวกัน
ประธานาธิบดีก็จะมีอำนาจมาก ด้วยการผลักดันให้รัฐบาลหรือรัฐสภาเริ่มเสนอเรื่องมาให้ตนเอง
ในทางกลับกันหากประธานาธิบดีไม่ใช่ขั้วการเมืองเดียวกันกับรัฐบาลและเสียงข้างมากในรัฐสภา
อำนาจของประธานาธิบดีก็ลดลง เหลือเพียงสิทธิในการไม่อนุญาตให้มีการออกเสียงประชามติ
เท่านั้น

เพื่อลดอำนาจของฝ่ายบริหารในกรณีที่ประธานาธิบดีและรัฐบาลมา
จากขั้วการเมืองเดียวกัน จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี 1995 กำหนดให้ในกรณีที่รัฐบาล

⁹⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์ จ เล่มเดิม. หน้า 26-27.

เป็นผู้ร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ รัฐบาลจะต้องแถลงต่อรัฐสภา และให้สมาชิกรัฐสภาอภิปราย โดยไม่มีการลงมติ

เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดีเท่านั้น เป็นผู้ตัดสินใจว่าสมควรมีการลงประชามติหรือไม่ จึงไปได้ว่าในกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญ แต่เมื่อประเมินสถานการณ์แล้ว หากนำไปจัดให้มีการออกเสียงประชามติอาจสุ่มเสี่ยงที่ประชาชนจะไม่รับหรือไม่เห็นชอบในเรื่องดังกล่าว ประธานาธิบดีก็จะไม่ยินยอมให้มีการลงประชามติ ในทางกลับกันหากประธานาธิบดีประเมินสถานการณ์แล้วเห็นว่าเสียงประชาชนยังอยู่ข้างตน ก็อาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติในบางเรื่อง เพื่อสร้างความชอบธรรมและเพิ่มคะแนนนิยมของประชาชนมาสนับสนุนตนเอง ในส่วนของประชาชนไม่มีโอกาสได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าควรจะมีการออกเสียงประชามติหรือไม่ แต่เป็นเพียง “เสียง” สุดท้ายที่จะบอกว่ารับหรือไม่รับ เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ และหากประธานาธิบดีไม่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ ประชาชนก็ไม่มีโอกาสได้มีส่วนร่วม

จากปัญหาดังกล่าว นำมาซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งล่าสุดเมื่อเดือนกรกฎาคม 2008 ด้วยการเพิ่มสิทธิในการริเริ่มเสนอให้มีการออกเสียงประชามติโดยประชาชน ซึ่งมีการกำหนดเงื่อนไขไว้ 7 ประการ ดังนี้¹⁰⁰

- ต้องเสนอโดยสมาชิกรัฐสภาจำนวน 1 ใน 5 ขึ้นไป (จำนวน 185 คนจาก 925 คน) และมีเสียงของประชาชนสนับสนุน 1 ใน 10 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนเอาไว้ (การเลือกตั้งของฝรั่งเศส ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องลงทะเบียนขอใช้สิทธิเอาไว้ก่อน และจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ตัวเลขล่าสุดจากการเลือกตั้งประธานาธิบดีรอบที่สอง เมื่อปี 2007 จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนไว้มีทั้งหมด 44,472,733 คน 1 ใน 10 ประมาณ 4 ล้าน 4 แสนคน) มีผู้เห็นกันว่าจำนวน 1 ใน 10 ที่ว่านี้ มากเกินไปจนอาจทำให้การใช้สิทธิริเริ่มเสนอให้มีการออกเสียงประชามติ เป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ

- การร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติต้องจัดให้อยู่ในรูปแบบร่างรัฐบัญญัติแบบ Proposition de loi (ร่างรัฐบัญญัติของฝรั่งเศสมี 2 รูปแบบ คือ Projet de loi เป็นร่างรัฐบัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ และ Proposition de loi เป็นร่างรัฐบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเป็นผู้เสนอ)

¹⁰⁰ ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2552). การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเพื่อการปฏิรูปการเมือง: การออกเสียงประชามติ (1). สืบค้นเมื่อ 5 สิงหาคม 2552, จาก <http://www.onopen.com/piyabutr/09-02-13/4546>

- ร่างรัฐบัญญัติที่ต้องการให้มีการออกเสียงประชามติต้องไม่มีผลเป็นการยกเลิกบทบัญญัติของรัฐบัญญัติที่ประกาศใช้มาได้ไม่ถึง 1 ปี

- ในกรณีที่ประชาชนจำนวน 1 ใน 10 ขึ้นไปของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนไว้ เสนอเรื่องไปให้รัฐสภาพิจารณาและเสนอต่อประธานาธิบดีต่อไปนั้น สมาชิกรัฐสภาต้องพิจารณาภายในระยะเวลาที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด (ในขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องนี้ออกมาใช้บังคับ) หากพ้นจากระยะเวลาดังกล่าว รัฐสภายังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ประธานาธิบดีต้องนำร่างรัฐบัญญัตินั้นไปออกเสียงลงประชามติทันที

- ขั้นตอนและเงื่อนไขในการเข้าชื่อของประชาชนเพื่อเสนอให้มีการออกเสียงประชามติในร่างรัฐบัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว

- ประชามติที่ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอนั้น แตกต่างจากประชามติที่รัฐบาลหรือรัฐสภาเป็นผู้เสนอ กล่าวคือ หากผ่านกระบวนการขั้นตอนต่างๆ ครบถ้วนจนมาถึงมีประธานาธิบดีแล้ว ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจตัดสินใจเป็นอย่างอื่นได้อีก นอกจากจัดให้มีการออกเสียงประชามติในร่างรัฐบัญญัติดังกล่าว

- ในกรณีที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติในร่างรัฐบัญญัติตามที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอนั้น แล้วผลปรากฏว่าประชาชนออกเสียงประชามติไม่รับร่างรัฐบัญญัติดังกล่าว การเข้าชื่อของประชาชนเพื่อขอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องเดียวกันนั้น ไม่อาจทำได้อีกจนกว่าจะพ้นระยะเวลา 2 ปี นับแต่วันออกเสียงประชามติ

2) การออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น

แต่เดิมนั้นประเทศฝรั่งเศสไม่มีการนำการออกเสียงประชามติมาใช้ในระดับท้องถิ่น ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2003 จึงได้มีการนำเอาระบบการออกเสียงประชามติใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 72-1 ดังนี้¹⁰¹

“มาตรา 72-1 รัฐบัญญัติกำหนดเงื่อนไขที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้สิทธิร้องขอให้สภาแห่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรจุประเด็นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในวาระการประชุมสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้

¹⁰¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์ จ เล่มเดิม. หน้า 60-61.

ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจนำร่างมติหรือร่างนิติกรรมที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอขอประชามติจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้

ในกรณีที่มีการเตรียมการที่จะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีรูปแบบพิเศษหรือจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการดังกล่าวอาจกระทำได้โดยการปรึกษาผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ การเปลี่ยนแปลงอาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้วิธีการปรึกษาผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้เช่นเดียวกันตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ¹⁰²

เนื่องจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวกำหนดให้มีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Loi organique) เพื่อกำหนดวิธีการออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น รัฐสภาจึงได้ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2003 เกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปคือ เทศบาล (commune) จังหวัด (département) และภาค (région) รวมไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งก็คือบรรดาเมืองอาณานิคมของฝรั่งเศสที่อยู่นอกอาณาเขตประเทศฝรั่งเศส สามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติในประเด็นที่อยู่ในอำนาจของสภาท้องถิ่นได้ เช่น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญยังได้ห้ามการทำการออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่นซ้อนกับการหาเสียงหรือวันออกเสียงเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นวันหาเสียงหรือวันเลือกตั้งประธานาธิบดี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สภาท้องถิ่น หรือสภายุโรป รวมไปถึงการออกเสียงประชามติระดับชาติที่จัดให้มีขึ้นโดยประธานาธิบดีด้วย และการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นต้องไม่เป็นเรื่องที่กระทบต่ออำนาจอธิปไตยของชาติ

การออกเสียงประชามติอีกรูปแบบหนึ่งคือการออกเสียงประชามติในระดับสหภาพยุโรป นับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา 11 ในประเด็นที่เกี่ยวกับสหภาพยุโรปอยู่ 3 กรณี ได้แก่ การออกเสียงประชามติในวันที่ 23 เมษายน 1972 เรื่องการรับสหราชอาณาจักร เดนมาร์ก ไอร์แลนด์ และนอร์เวย์ เข้าเป็นสมาชิกในประชาคมเศรษฐกิจยุโรป การออกเสียงประชามติในวันที่ 20 กันยายน 1992 เรื่องรับรองสนธิสัญญา มาสทริชต์ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่วางรากฐานสหภาพยุโรปในปัจจุบันนี้ และการออกเสียงประชามติในวันที่ 29 พฤษภาคม 2005 เรื่องให้สัตยาบันธรรมนูญยุโรป¹⁰²

¹⁰² ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2552). การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเพื่อการปฏิรูปการเมือง: การออกเสียงประชามติ (1). สืบค้นเมื่อ 5 สิงหาคม 2552, จาก <http://www.onopen.com/piyabutr/09-02-13/4546>

ในส่วนที่เกี่ยวกับการรับประเทศเข้าเป็นสมาชิกใหม่ในสหภาพยุโรป ปัจจุบันมีประเด็นปัญหาของตุรกีที่ต้องการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป แต่ก็มีเสียงคัดค้านค่อนข้างมาก ในฝรั่งเศสเองมีทั้งเสียงสนับสนุนและเสียงคัดค้านมากพอๆ กัน แม้กระทั่งสมาชิกพรรคเดียวกันยังเห็นต่างกัน ด้วยเหตุนี้จึงเห็นกันว่าต่อไปนี้ในประเด็นเรื่องการรับประเทศต่างๆ เข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ประธานาธิบดีควรนำไปให้ประชาชนได้ออกเสียงประชามติ ไม่ใช่เป็นอำนาจการตัดสินใจของประธานาธิบดีเพียงลำพังเหมือนเดิม จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในวันที่ 1 มีนาคม 2005 โดยกำหนดไว้ในมาตรา 88-5 ว่า "ร่างรัฐบัญญัติอนุญาตให้มีการให้สัตยาบันเรื่องการรับรัฐเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ประธานาธิบดีต้องนำไปให้ประชาชนได้ออกเสียงประชามติ"¹⁰³

3.1.3.3 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการออกเสียงประชามติ

มาตรา 60 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้กำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ดูแลตรวจสอบความถูกต้องของกระบวนการออกเสียงประชามติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 11 และมาตรา 89 รวมถึงหน้าที่ในการประกาศผลประชามติ โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะเข้าไปดูแลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกเสียงประชามติด้วยการพิจารณาร่างกฎหมายของประธานาธิบดี ที่กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในการออกกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับกระบวนการออกเสียงประชามติ รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเผยแพร่ขั้นตอนและวิธีการในการลงคะแนนเสียงประชามติ ทำให้รัฐบาลต้องปรึกษากับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในทุกกรณีที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเสียงประชามติ

3.2 สรุปเปรียบเทียบการออกเสียงประชามติในต่างประเทศ

จากการศึกษาเรื่องการออกเสียงประชามติในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส สามารถสรุปเปรียบเทียบได้ ดังนี้

3.2.1 รูปแบบการออกเสียงประชามติ

3.2.1.1 การออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำ (Mandatory Referendum)

รูปแบบการออกเสียงประชามติในลักษณะนี้ จะเป็นการบังคับโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่จะต้องนำเอากฎหมายต่างๆ มาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ก่อนการบังคับใช้ ซึ่งจะเป็นกฎหมายประเภทใดบ้างก็ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ

¹⁰³ ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2552). การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเพื่อการปฏิรูปการเมือง: การออกเสียงประชามติ (1). สืบค้นเมื่อ 5 สิงหาคม 2552, จาก <http://www.onopen.com/piyabutr/09-02-13/4546>

แต่โดยทั่วไปแล้วจะกำหนดให้ประชาชนออกเสียงประชามติในเรื่องที่มีความสำคัญหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

1) ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

การออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำ เป็นรูปแบบที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐว่ากรณีใดบ้างจะต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนมีผลใช้บังคับ ได้แก่ การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กฎหมายประเภทรัฐกำหนด สนธิสัญญาบางประเภทที่เกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรที่ทำหน้าที่ด้านความมั่นคงร่วมกัน หรือของประชาคมระดับชาติ ร่างกฎหมายที่ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอ และการออกเสียงประชามติต่อคำถามที่ว่าจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (คือการยกเลิกฉบับเก่าแล้วประกาศฉบับใหม่) หรือไม่ ในเมื่อได้รับการปฏิเสธจากทั้งสองสภา

ส่วนในระดับมลรัฐ มีการออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำต่อร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของมลรัฐ โดยในรัฐธรรมนูญของมลรัฐจะกำหนดกฎเกณฑ์ในการให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้แตกต่างกันไป

2) ประเทศสหรัฐอเมริกา

การออกเสียงประชามติในประเทศสหรัฐอเมริกามีเฉพาะการออกเสียงประชามติในระดับมลรัฐ การออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำ จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐให้นำเรื่องใดมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนใช้บังคับ โดยมลรัฐส่วนใหญ่จะกำหนดให้ประชาชนออกเสียงประชามติในกรณี การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ร่างกฎหมายที่เกิดจากการริเริ่มของประชาชน เกี่ยวกับมาตรการทางการคลัง เกี่ยวกับกิจการของท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติต่อหลักการสำคัญหรือความเหมาะสมของการแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่

3) ประเทศฝรั่งเศส

การออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำ ได้แก่ การออกเสียงประชามติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ต่อกรณีที่มีการยกให้ การแลกเปลี่ยนหรือผนวกดินแดน ที่บังคับให้ต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนที่เกี่ยวข้องก่อนเสมอ

3.2.1.2 การออกเสียงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้ (Optional Referendum)

รูปแบบของการออกเสียงประชามติประเภทนี้ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายบังคับให้ต้องนำออกให้ประชาชนออกเสียงประชามติ แต่กฎหมายให้อำนาจแก่ผู้มีอำนาจสามารถนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้หากเห็นว่าเหมาะสม

1) ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

การออกเสียงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้ ได้แก่ กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนขึ้นไป หรือมลรัฐ (Cantons) จำนวนตั้งแต่ 8 มลรัฐขึ้นไป ร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติต่อรัฐบัญญัติ รัฐกำหนด ซึ่งออกโดยเร่งด่วนและมีระยะเวลาการบังคับใช้เกินกว่า 1 ปีขึ้นไป รัฐกฤษฎีกา สนธิสัญญาประเภทที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด หรือเป็นการเข้าร่วมในองค์การระหว่างประเทศ หรือเกี่ยวข้องกับกฎหมายสำคัญที่จะต้องมีการออกรัฐบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา

ส่วนการออกเสียงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้ในระดับมลรัฐ ได้แก่ การเข้าชื่อขอให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับกฎหมายของมลรัฐ ที่ออกมากกระทบสิทธิของประชาชนในมลรัฐ โดยจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ

2) ประเทศสหรัฐอเมริกา

การออกเสียงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้กำหนดให้เป็นมาตรการสำคัญในการตรวจสอบร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาแห่งมลรัฐว่าประชาชนในมลรัฐสามารถยอมรับได้หรือไม่ แบ่งเป็น 2 กรณี คือ การออกเสียงประชามติที่เสนอโดยประชาชน โดยให้ประชาชนมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติได้ และการร้องขอให้มีการจัดทำประชามติโดยองค์กรของรัฐ โดยการนำร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาแห่งมลรัฐแล้วมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ เพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชนก่อนประกาศใช้บังคับ

3) ประเทศฝรั่งเศส

เป็นรูปแบบที่ให้อำนาจแก่ประมุขของรัฐคือประธานาธิบดี เป็นผู้เห็นสมควรในการนำร่างกฎหมายใดให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ได้แก่ การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐบัญญัติ นอกจากนี้ ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งล่าสุดเมื่อเดือนกรกฎาคม 2008 ได้เพิ่มสิทธิในการริเริ่มเสนอให้มีการออกเสียงประชามติโดยประชาชน โดยมีเงื่อนไขเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ส่วนการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น ที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้ ได้แก่ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจนำร่างมติหรือร่างนิติกรรมที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอขอประชามติจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้

3.2.1.3 การออกเสียงประชามติที่เกิดจากการริเริ่มของประชาชน โดยประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย

การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย คือ การให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนหนึ่งสามารถเข้าชื่อกันเพื่อริเริ่มขอให้มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายบางอย่างได้ ซึ่งโดยปกติแล้วร่างกฎหมายที่ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอ ภายหลังจากที่สภาได้พิจารณาและลงมติแล้ว ก่อนการประกาศใช้บังคับจะต้องผ่านการรับรองจากประชาชนโดยการออกเสียงประชามติอีกครั้งหนึ่ง

1) ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

การออกเสียงประชามติที่เกิดจากการริเริ่มของประชาชน โดยประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายในสวิตเซอร์แลนด์ เป็นการให้สิทธิประชาชนจำนวนตั้งแต่ 100,000 คนขึ้นไป เข้าชื่อร่วมกันเพื่อเป็น “ผู้ริเริ่มก่อการ” ที่จะขอให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ทั้งฉบับหรือบางส่วน โดยสามารถเสนอได้ 2 แบบ คือ ผู้ริเริ่มก่อการนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญส่วนที่ตนจะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงเข้ามาด้วย หรือเพียงแต่บรรยายมาว่าสมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงในส่วใดบ้างและให้เป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่จะนำคำขอไปให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติว่าจะเห็นชอบให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามที่ผู้ริเริ่มก่อการร้องขอหรือไม่ หากเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบ รัฐสภาก็จะทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมตามความเห็นของประชาชนต่อไป

ส่วนการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น ก็มีกรให้สิทธิประชาชนในมลรัฐเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงรัฐธรรมนูญของมลรัฐ ที่ออกมากระทบต่อสิทธิของประชาชน

2) ประเทศสหรัฐอเมริกา

เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนหนึ่งสามารถเข้าชื่อกันเพื่อริเริ่มขอให้มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ หรือยกเลิกกฎหมายบางอย่างได้ โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์แตกต่างกันไปตามรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ

3.2.2 เกณฑ์การตัดสินใจ

ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ในระดับสมาพันธรัฐ หากเป็นกรณีการออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำต่อร่างรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนหรือการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ การออกเสียงประชามติต่อสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรที่ทำหน้าที่ด้านความมั่นคงร่วมกัน หรือของประชาคมระดับชาติ และการออกเสียงประชามติต่อรัฐกำหนด ซึ่งฝ่ายบริหารจัดทำเป็นการเร่งด่วน ใช้เกณฑ์เสียงข้างมาก 2 ส่วน (Double Majority) คือ เสียงข้างมากของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงทั่วประเทศ และเสียงข้างมากของมลรัฐ (มากกว่าครึ่ง

หนึ่งของ 26 มลรัฐ) ส่วนการออกเสียงประชามติต่อกรณีอื่นใช้เกณฑ์คะแนนเสียงข้างมากของประชาชนทั่วประเทศที่มาใช้สิทธิออกเสียง

ส่วนในระดับมลรัฐ ใช้เกณฑ์เสียงข้างมากของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงในมลรัฐเท่านั้น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส ใช้เสียงข้างมากของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งประเทศเป็นเกณฑ์

3.2.3 ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ

ทั้งประเทศสวิสเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส กำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ

3.2.4 มาตรการสำคัญของการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติมีมาตรการไม่น้อยขึ้นอยู่กับรูปแบบการออกเสียงประชามติ

- 1) เรื่องที่จะนำมาออกเสียงประชามติส่วนใหญ่จะนำมาใช้เฉพาะเรื่องสำคัญทุกประเทศจะกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติเฉพาะเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน เช่นเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่สำคัญๆ
- 2) มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติอย่างเพียงพอ ต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลในเรื่องที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติอย่างเพียงพอและทั่วถึง กล่าวคือ ต้องมีการกำหนดระยะเวลาดำเนินดังกล่าวไม่น้อยและไม่มากจนเกินไป ที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจและสามารถใช้วิจารณญาณในการออกเสียงประชามติอย่างอิสระบนพื้นฐานข้อมูลที่ครบทุกด้าน
- 3) การควบคุมตรวจสอบการออกเสียงประชามติ ในการออกเสียงประชามติจะมีองค์กรในการควบคุมและตรวจสอบการออกเสียงประชามติ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส จะกำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบความถูกต้องของการออกเสียงประชามติ รวมถึงหน้าที่ในการประกาศผลการออกเสียงประชามติ

3.3 การออกเสียงประชามติในประเทศไทย

ในส่วนนี้จะได้ศึกษาถึงการออกเสียงประชามติในประเทศไทย ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552

3.3.1 แนวคิดการออกเสียงประชามติในประเทศไทย

ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย มาเป็นเวลากว่า 70 ปีแล้ว แต่ตลอดระยะเวลาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ที่ผ่านมา

ได้มีการเบียดแทรกของระบอบเผด็จการเป็นระยะๆ และบางครั้งดำรงต่อเนื่องเป็นเวลานาน มีการปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้งโดยกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่อ้างความเดือดร้อนของประชาชน และความไม่เป็นประชาธิปไตย ทำให้ในอดีตประชาชนชาวไทยแทบมิได้เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการเมือง อำนาจส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม อาทิ ฝ่ายบริหารและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ อำนาจทางการเมืองของประชาชนมีเพียงการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น¹⁰⁴ ซึ่งบางครั้งผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนก็ไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ มีการตีความหมายและเบี่ยงเบนเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างผิดๆ เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวหรือพรรคการเมืองของตนอยู่เสมอ¹⁰⁵ ดังนั้นเพื่อมิให้เจตนารมณ์ของประชาชนต้องถูกละเลยเบี่ยงเบน ประเทศไทยจึงได้นำกระบวนการออกเสียงประชามติมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญ และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตนได้ ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดการผูกขาดการใช้อำนาจโดยอ้างความเป็นตัวแทนของประชาชนโดยมิได้ฟังเสียงแท้จริงของประชาชน

3.3.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ

สำหรับประเทศไทย จากอดีตจนถึงปัจจุบันได้มีการนำระบบการออกเสียงประชามติมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 ฉบับ คือ

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 (ม.174 - ม.176)
- 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 (ม.170 - ม.172)
- 3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (ม.229 - ม.231)
- 4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 (ม.211)
- 5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ม.214)
- 6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 (ม.29 - ม.32)
- 7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ม.165)

โดยการออกเสียงประชามติที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของไทยทั้ง 7 ฉบับสามารถแบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ

¹⁰⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และฉวีวดี นุรีกุล. (2548). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. หน้า 1.

¹⁰⁵ วีระ โลจายะ. เล่มเดิม. หน้า 10-11.

3.3.2.1 การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจริเริ่มทำได้ (Optional Referendum)

การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจริเริ่มทำได้ เป็นการออกเสียงประชามติที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่ได้บังคับไว้เป็นการเด็ดขาดว่าจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีใดบ้าง แต่ให้เป็นอำนาจขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง เช่น ประมุขของรัฐ รัฐบาล หรือประชาชนเป็นผู้มีอำนาจริเริ่ม หรือร้องขอให้มีการจัดทำประชามติได้ สำหรับการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจริเริ่มทำได้ของไทยอาจแบ่งได้ ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจในการริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติเป็นพระราชอำนาจ

รัฐธรรมนูญของไทยที่กำหนดให้อำนาจในการริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ มีอยู่ 3 ฉบับด้วยกัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 (มาตรา 174-176) (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 251 (มาตรา 170-172) (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (มาตรา 229-231)

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ใน มาตรา 174-176 ดังนี้¹⁰⁶

“มาตรา 174 ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ตามมาตรา 173 กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติหรือประชาชนและทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ในพระราชกฤษฎีกานั้นต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงภายในเก้าสิบวัน ซึ่งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 173 (7) มาใช้บังคับ”

“มาตรา 175 ในการให้ประชาชนออกเสียงตามมาตรา 174 ถ้ามีเสียงข้างมากเป็นประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธย

¹⁰⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 174, 175, 176.

ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลประชามติ และเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญนั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ถ้าไม่มีเสียงข้างมากเป็นประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ ก็ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป”

“มาตรา 176 บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ให้อำนาจในการริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติเป็นของพระมหากษัตริย์ โดยกระบวนการออกเสียงประชามติตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมีที่มาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เมื่อรัฐสภาได้ออกเสียงให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือจะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์ เมื่อทรงได้รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ทรงมีพระราชอำนาจที่จะกระทำได้ 2 ประการ คือ

ประการแรก หากทรงเห็นด้วยก็จะทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญได้ แต่หากไม่ทรงเห็นด้วยก็จะส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นกลับมาให้รัฐสภาพิจารณาใหม่ หรือถ้าไม่พระราชทานคืนมาภายใน 90 วัน รัฐสภาก็ต้องประชุมกันพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นใหม่ ซึ่งถ้ารัฐสภายังลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน 30 วัน ก็ให้นำร่างรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

ประการที่สอง หากทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติหรือประชาชน และทรงดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัยก็ทรงมีพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม¹⁰⁷

โดยปัญหาที่ว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายนั้น จะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติหรือของประชาชนนั้น ไม่มีหลักเกณฑ์กำหนด

¹⁰⁷ วราพร ธนาศรีมงคลกุล. เล่มเดิม. หน้า 75-76.

ไว้แน่นอน การริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติเป็นคูลฟินิจของพระมหากษัตริย์อย่างเด็ดขาดผู้ใดจะโต้แย้งมิได้ และในการที่พระมหากษัตริย์ทรงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามตินั้น ก็ไม่ได้หมายความว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอไป เพราะอาจเป็นไปได้ว่าทรงเห็นชอบด้วยแต่ทรงเห็นว่าร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น มีประเด็นที่กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติหรือประชาชนซึ่งควรให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง เป็นผู้ชี้ขาดว่าควรจะบัญญัติร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาเสนอมาหรือไม่ โดยมาตรา 174 ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติภายใน 90 วัน นับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ระยะเวลา 90 วัน ดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่เท่ากับระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สำหรับพระมหากษัตริย์ในกรณีที่พระองค์ทรงไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ และให้พระราชทานร่างรัฐธรรมนูญนั้น กลับคืนมาให้รัฐสภาพิจารณาใหม่ คือ 90 วัน เพื่อมิให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญนั้นเนิ่นนานออกไป และกำหนดให้วันที่ทำการออกเสียงประชามตินั้นจะต้องเป็นวันเดียวกันทั่วประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้การออกเสียงประชามตินั้นเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม มิให้ผลของการออกเสียงประชามติในเขตใดเขตหนึ่งมีอิทธิพลต่อการออกเสียงประชามติในอีกเขตหนึ่งได้¹⁰⁸ และเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาดในการตราพระราชกฤษฎีกาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ มาตรา 174 จึงได้กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ¹⁰⁹

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้เฉพาะในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น รัฐธรรมนูญไม่เปิดโอกาสให้มีการออกเสียงประชามติต่อร่างพระราชบัญญัติด้วย เพราะเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายจะต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว นอกจากนั้นเรื่องที่จะนำมาบัญญัติกฎหมายก็เป็นเรื่องที่ยุ้งยากและบางเรื่องถ้าเป็นเรื่องทางเทคนิค ราษฎรย่อมไม่มีความรู้ความชำนาญเพียงพอ จึงยังไม่พร้อมที่จะให้ประชาชนออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมาย¹¹⁰

ส่วนผลของการออกเสียงประชามตินั้น บทบัญญัติในมาตรา 175 ก็ได้กำหนดให้ถ้อยเสียงข้างมากของประชาชนเป็นประชามติ ซึ่งในที่นี้หมายความว่าเสียงข้างมากของประชาชนทั้งหมดที่มาออกเสียง ไม่รวมประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงแต่ไม่มาลงคะแนนเสียง โดยใน

¹⁰⁸ หยุด แสงอุทัย ข (2493). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492. หน้า 696.

¹⁰⁹ แหล่งเดิม.

¹¹⁰ นันทวัฒน์ บรรณานันท์ ฉ (2545). การออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540). หน้า 122.

การให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั้น กำหนดให้ประชาชนลงคะแนนเสียงได้เพียง 2 ทางเลือก คือ เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น ประชาชนไม่สามารถเสนอความคิดเห็นเพิ่มเติมได้ ดังนั้นในการออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยทั้งฉบับเท่านั้น จะเห็นชอบเพียงบางส่วนไม่ได้

เมื่อประชาชนมีเสียงข้างมากเป็นประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว พระมหากษัตริย์จะต้องลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ประกาศผลการลงประชามติ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีผลใช้บังคับ หากการนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ประชาชนออกเสียงประชามติไม่ได้รับเสียงข้างมากเป็นประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็ป็นอันตกไป

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มีการบัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ใน มาตรา 170-172 ในหมวดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งการออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับการออกเสียงประชามติที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เพราะสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ยึดเอาแนวทางของรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2492 มาเป็นแนวทางในการร่างโดยมีเนื้อหาสาระสำคัญ ดังนี้¹¹¹

“มาตรา 170 ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ตามมาตรา 169 กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติหรือประชาชนและทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ จะต้องมีประกาศพระบรมราชโองการภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

เมื่อมีการประกาศพระบรมราชโองการตามวรรคสอง ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันประกาศพระบรมราชโองการ และวันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

¹¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, มาตรา 170, 171, 172.

ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 169 (7) มาใช้บังคับ”

“มาตรา 171 บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

“มาตรา 172 ในการให้ประชาชนออกเสียงตาม มาตรา 170 ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้ามีประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ลงพระปรมาภิไธยภายในสามสิบวัน นับแต่วันประกาศผลประชามติ และเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญนั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ถ้ามีประชามติไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป”

ผลของการออกเสียงประชามติตามมาตรา 172 อาจสรุปได้ ดังนี้¹¹²

- การออกเสียงเป็นประชามติ เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ต้องถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ คือ ถ้าประชาชนเห็นชอบมากกว่าที่ไม่เห็นชอบก็ถือว่ามีประชามติเห็นชอบ

- ถ้ามีประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พระมหากษัตริย์ก็จะทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างรัฐธรรมนูญนั้น ทั้งนี้ เป็นการกำหนดโดยปริยายให้นายกรัฐมนตรีต้องนำผลของการลงประชามติไปกราบบังคมทูลให้ทรงทราบ

- พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจที่จะยับยั้งทำนองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 75 ได้อีก เพราะราษฎรได้วินิจฉัยชี้ขาดโดยการลงประชามติแล้วเสียงประชาชนย่อมเป็นเสียงสวรรค์ ตามหลักประชาธิปไตย

- ถ้ามีประชามติไม่เห็นด้วย ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

การออกเสียงประชามติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มีหลักการเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 จะต่างกันก็แต่เพียงการกำหนดผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ได้กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งการกำหนดตัวผู้รับสนองพระบรมราชโองการดังกล่าว

¹¹² หุศต แสงอุทัย ค (2512). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511. หน้า 273.

ก็ต้องอยู่บนหลักการอย่างเดียวกัน คือเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีเข้ามาเกี่ยวข้องกับตัวเอง

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติเรื่องการให้ประชาชนออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 โดยบัญญัติไว้ในหมวด 11 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 229 ถึงมาตรา 231 และได้กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ทั้งนี้ เพราะในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ได้นำเอารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 มาเป็นต้นแบบในการร่างโดยมีเนื้อความ ดังนี้¹¹³

“มาตรา 229 ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ตามมาตรา 228 กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ จะได้มีประกาศพระบรมราชโองการภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

เมื่อมีการประกาศพระบรมราชโองการตามวรรคสอง ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันประกาศพระบรมราชโองการ และวันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้ มิให้นำบทบัญญัติตามมาตรา 228 (7) มาใช้บังคับ”

“มาตรา 230 บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

¹¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 229, 230, 231.

“มาตรา 231 ในการให้ประชาชนออกเสียงประชามติตามมาตรา 229 ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้ามีประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ออกพระราชบัญญัติภายในสามสิบวัน นับแต่วันประกาศผลประชามติ และเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญนั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ถ้ามีประชามติไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป”

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 นอกจากพระมหากษัตริย์จะมีพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ยังได้มีการเสนอให้เพิ่มพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการขอประชามติเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติด้วย ซึ่งปรากฏในร่างมาตรา 94 ซึ่งมีข้อความดังนี้

“ร่างพระราชบัญญัติใดพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่ากระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่า เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น

ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติจะได้มีการประกาศพระบรมราชโองการภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

เมื่อมีการประกาศพระบรมราชโองการตามวรรคสองให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันประกาศพระบรมราชโองการ และวันออกเสียงเป็นประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 93 มาใช้บังคับ”¹¹⁴

แต่เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ประกาศใช้บังคับปรากฏว่าได้มีการตัดบทบัญญัติมาตรานี้ออก ด้วยเหตุที่สมาชิกสภานิติบัญญัติมีความคิดเห็นขัดแย้งกันเป็น 2 ฝ่าย

ฝ่ายแรก เห็นควรตัดข้อความในมาตรา 94 ออกเพราะเห็นว่าการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดที่ทรงพระราชดำริเห็นว่ากระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติหรือประชาชนควรที่จะ

¹¹⁴ โกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์. (2517). เรื่องของรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง. หน้า 36-37.

ให้มีการทำประชามติหรือไม่ อาจทำให้กระทบกระเทือนถึงองค์พระมหากษัตริย์ได้ เนื่องจากโดยปกติแล้วจะทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้กฎหมายอยู่เสมอ โดยมีได้ยับยั้ง แต่เมื่อเกิดมีกรณีที่ทรงใช้พระราชอำนาจส่งร่างพระราชบัญญัติไปให้ประชาชนลงประชามติ (กรณีที่ทรงใช้มาตรา 94) ก็เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงเห็นด้วยกับร่างกฎหมายฉบับนั้น ในการลงประชามติที่จะมีขึ้น ประชาชนก็อาจจะประสบปัญหาว่า จะลงคะแนนให้กับพระราชบัญญัติหรือจะลงคะแนนให้กับองค์พระมหากษัตริย์ที่มิได้ทรงเห็นด้วยกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากนั้นยังทำให้หลักการที่พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมืองและไม่สามารถกระทำผิดได้ (The King can do no wrong) หมดความหมายไป ปัญหาเช่นนี้ ถึงแม้ว่าจะมีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อยมาก แต่ก็ควรป้องกันด้วยการยกเลิกมาตรา 94 เสีย

ฝ่ายที่สอง เห็นควรคงมาตรา 94 ไว้ ฝ่ายนี้เห็นว่าการบัญญัติไว้ไม่กระทบถึงฐานะของพระมหากษัตริย์ สมาชิกสภานิติบัญญัติฝ่ายนี้เห็นว่า การให้พระมหากษัตริย์ได้ทรงใช้พระราชวินิจฉัยแต่เพียงว่าร่างกฎหมายฉบับใดเห็นควรส่งไปให้ประชาชนวินิจฉัยลงประชามติไม่ทำให้พระมหากษัตริย์จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนพระองค์ เพราะมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ และเป็นเรื่องที่พระองค์ปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ในฐานะที่เป็นประมุขอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ¹¹⁵

แต่ในท้ายที่สุดฝ่ายที่เห็นควรให้ตัดมาตรา 94 ก็เป็นเสียงส่วนใหญ่ ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 จึงบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงประชามติได้เฉพาะกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ฉบับปี พ.ศ. 2511 และฉบับปี พ.ศ. 2517 มีลักษณะเป็นการขอประชามติจากประชาชนในกรณีที่ทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพียงกรณีเดียวเท่านั้น โดยการทำประชามติตามรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ กำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีพระราชอำนาจแต่ผู้เดียวในการริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติ โดยมีวิธีการคือ

- ภายหลังจากที่รัฐสภาได้ลงมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว

- ในขั้นนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์

¹¹⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 132-133.

- หากพระมหากษัตริย์ ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติหรือประชาชน เห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย

- ให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติว่า เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ผลของการลงประชามติ หากประชาชนส่วนใหญ่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ประกาศรัฐธรรมนูญนั้นในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับได้ แต่หากประชาชนไม่เห็นชอบด้วย ร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็ป็นอันตกไป

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวไม่เคยเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ มีระยะเวลาบังคับใช้สั้น และต้องถูกยกเลิกไปโดยการปฏิวัติรัฐประหารทั้งสิ้น

2) รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจในการริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติเป็นคุณพิณิจของคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญของไทยที่กำหนดให้อำนาจในการริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติเป็นคุณพิณิจของคณะรัฐมนตรี มีอยู่ 2 ฉบับด้วยกัน คือ (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตรา 214) (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (มาตรา 165)

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีที่มาจากเหตุการณ์ที่ประชาชนเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองเมื่อเดือนพฤษภาคม 2535 อันเนื่องมาจากประชาชนมีความต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น จนเกิดกระแสปฏิรูปการเมืองซึ่งมีเป้าหมายที่สำคัญเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เป็นผลให้รัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 โดยเพิ่มเติมหมวด 12 ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แยกต่างหากจากหมวด 11 เดิมที่ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

สภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นนั้น ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท ประเภทแรกคือสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นตัวแทนของจังหวัด หรือที่เรียกว่า

“ส.ส.ร. จังหวัด” และประเภทที่สอง คือ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้เชี่ยวชาญ หรือที่เรียกว่า “ส.ส.ร. นักวิชาการ” รวมทั้งสิ้น 99 คน¹¹⁶

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นั้น ได้ผ่านกระบวนการที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากมาย ที่สำคัญ ได้แก่ การทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ประชาชนมี สิทธิเสรีภาพและมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวางมากที่สุดฉบับหนึ่ง มากกว่าที่เคยมีในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่ผ่านมา โดยได้ประกาศเป็นเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในคำปรารภว่า

“สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น”

จากคำปรารภข้างต้น แสดงให้เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิใช่ระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมเพียงแค่การเลือกผู้แทนดังเช่นที่ผ่านมา แต่เป็นระบอบที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองและการตัดสินใจในระดับต่างๆ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น¹¹⁷ อันนำไปสู่การสร้างการเมืองภาคพลเมือง ภายใต้หลักการสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรัฐธรรมนูญ อันเป็นกรอบกติกาให้บ้านเมืองนั้น ย่อมทำให้รัฐธรรมนูญสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชนทุกกลุ่ม ทุกภาคส่วนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จึงได้ขยายสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคให้ประชาชนในด้านต่างๆ เพิ่มขึ้นมากมาย

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่ได้เปลี่ยน “การเมืองของนักการเมือง” ให้เป็น “การเมืองของพลเมือง” โดยเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจบริหารบ้านเมืองในเรื่องต่างๆ มากขึ้นทุกชั้นทุกตอน ดังที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 76 ของรัฐธรรมนูญว่า

“รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ” ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญเชื่อว่า การที่ประชาชน

¹¹⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. เล่มเดิม. หน้า 38-39.

¹¹⁷ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2544). สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 6 สิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. หน้า 6.

ทุกกลุ่ม ทุกภาค มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารบ้านเมือง ย่อมทำให้ทุกกลุ่ม ทุกภาคนั้น ตกลงยอมรับประสาณประโยชน์กันจนลงตัวและจะเกิดความเป็นธรรมขึ้น เมื่อเกิดความเป็นธรรมขึ้น¹¹⁸ ความยั่งยืนของระบอบประชาธิปไตยก็จะเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ตลอดไป

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ปรากฏอยู่หลากหลายรูปแบบ โดยรูปแบบที่สำคัญประการหนึ่ง คือการให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองโดยตรง ได้แก่ การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย การเข้าชื่อเสนอให้วุฒิสภาลดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ประชาชนออกเสียงประชามตินี้เกี่ยวพันกับขั้นตอนในการยกร่างรัฐธรรมนูญรวม 4 ขั้นตอน คือ

ก. ขั้นตอนการพิจารณาของคณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยคณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติไว้ ดังนี้

“มาตรา 7/21 ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดหรือกิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน คณะรัฐมนตรีอาจนำความขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อขอให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการออกเสียงประชามติได้

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประชาชนมีสิทธิออกเสียงประชามติ และวันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติ หรือกิจการในเรื่องที่ให้มีการออกเสียงประชามตินั้น การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ”

ในร่างนี้ คณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้ประชาชนออกเสียงประชามติในร่างพระราชบัญญัติ หรือกิจการที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน โดยผ่านกระบวนการสำคัญคือ คณะรัฐมนตรีเสนอความเห็นชอบที่จะให้ประชาชนออกเสียงประชามติต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการออกเสียงประชามติ โดยการออกเสียงประชามติในร่างดังกล่าว จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติ

¹¹⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เล่มเดิม. หน้า 3.

หรือกิจการที่ทำให้มีการออกเสียงประชามตินั้น และนอกจากนี้ร่างมาตราดังกล่าว ก็ยังกำหนดห้ามทำ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงด้วย

ข. ขั้นตอนของคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อมีการ เสนอร่างรัฐธรรมนูญของคณะทำงานกร่างรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่ามาตรา 7/21 นี้ได้ถูกตัดทิ้งไป ดังจะเห็นได้จากในร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่พิมพ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ไม่มีบท บัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติเหลืออยู่ แต่ต่อมาภายหลังจากการรับฟังความคิดเห็นจาก ประชาชน ได้มีผู้ขอแปรญัตติเพิ่มเติมในเรื่องประชามติ ข้อเสนอดังกล่าวได้ถูกนำมาเพิ่มขึ้นเป็นร่าง มาตรา 213 ทวิ โดยมีข้อความดังนี้

“มาตรา 213 ทวิ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจ กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจา นุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษา ความเห็นชอบของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตามวรรคหนึ่ง ซึ่งมีสาระที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัว บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

ประกาศตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียง ประชามติ ซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวัน แต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจา นุเบกษา และวันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในระหว่างที่ประกาศตามวรรคหนึ่ง มีผลใช้บังคับ รัฐต้องดำเนินการ ใ้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น แสดงความคิดเห็นของตนได้โดยเท่าเทียมกัน

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียง ประชามติ

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียง ประชามติเป็นจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติให้ถือว่าประชาชน โดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขออนุญาตนั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติ มากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ และปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดย เสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอ ปรึกษานั้น

การออกเสียงประชามติตามมาตรา^{๑๓}นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ”

สาระสำคัญของ การออกเสียงประชามติตามร่างของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่คณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำไว้ กล่าวคือ มีการตัดเรื่องการประชามติในร่างพระราชบัญญัติออก และมีการตัด “พระราชอำนาจ” ของพระมหากษัตริย์ในส่วนที่เกี่ยวกับการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการออกเสียงประชามติโดยมอบให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีแทน

ขั้นตอนในการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ตามร่างมาตราดังกล่าวเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรี เห็นว่ากิจการในเรื่องใด อาจกระทบถึงผลประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้มีการออกเสียงประชามติได้ แต่อย่างไรก็ตามการออกเสียงประชามติตามมาตรา^{๑๓}นี้เป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น

ค. ขั้นตอนการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ทวิ ที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอมาแล้ว มีมติเห็นชอบตามร่างดังกล่าวโดยไม่มีการแก้ไข แต่อย่างไรก็ตามในการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีกรรมการฯ หลายคนอภิปรายถึงผลของการออกเสียงประชามติในรูปแบบดังกล่าวว่าจะทำให้ความสำคัญของการลงประชามตินั้นด้อยลงไป เพราะผลของการลงประชามติเป็นแต่เพียงขอปรึกษาความเห็นของประชาชนเท่านั้น โดยคณะรัฐมนตรีจะเอาข้อปรึกษามาปฏิบัติหรือไม่ก็ได้ ซึ่งกรรมการฯ บางคนเห็นว่าผลของการลงประชามติควรจะได้นำไปดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีกรรมการบางคนเสนอว่า นอกจากคณะรัฐมนตรีแล้ว สมควรให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ด้วย โดยคุณสุณี ไชยรส สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ขอแปรญัตติให้มีการเพิ่มเติมเรื่องประชามติไว้ด้วยความต่อไปนี้

“กิจการใดที่อาจกระทบถึงผลประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน คณะรัฐมนตรีหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาจัดให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ”¹¹⁹

ง. บทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ ภายหลังจากที่สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จทั้งฉบับแล้ว ก็ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ ในที่สุดเมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญ และนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 โดยบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติปรากฏอยู่ในมาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. เหตุที่จะต้องมีการออกเสียงประชามติ มาตรา 214 มิได้บัญญัติถึงเหตุที่จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่บัญญัติไว้ถึงเหตุที่ “อาจ” ขอให้มีการออกเสียงประชามติ กล่าวคือ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

เนื่องจากไม่มีการให้คำจำกัดความที่แน่ชัดถึงเหตุที่จะมีการออกเสียงประชามติ ดังนั้น การชี้ชัดว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนจึงเป็น “ดุลพินิจ” ของคณะรัฐมนตรี

2. วัตถุประสงค์ในการออกเสียงประชามติ มาตรา 214 วรรค 2 ได้บัญญัติถึงวัตถุประสงค์ของการให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้ว่า การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาจากประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับกิจการสำคัญที่คณะรัฐมนตรีได้ขอให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั้น ทั้งนี้ เรื่องที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ จะต้องไม่ใช่เรื่องต่อไปนี้

- เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
- เรื่องที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

3. ขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติ

มาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติไว้ ดังนี้

¹¹⁹ มานิตย์ จุมปา. (2542, กันยายน). “การออกเสียงประชามติ.” รัฐสภาสาร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 47, 9. หน้า 85.

- เมื่อคณะรัฐมนตรี เห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน คณะรัฐมนตรีจะต้องมีมติเห็นชอบให้มีการออกเสียงประชามติ จากนั้นนายกรัฐมนตรี จะต้องทำการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้มีการออกเสียงประชามติ อนึ่ง การดำเนินการดังกล่าวนายกรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาก็ได้ตามมาตรา 214 วรรคแรก

- การประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ จะต้องกำหนดให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวัน และไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

- วันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วประเทศ

- เมื่อประกาศวันออกเสียงประชามติแล้ว รัฐจะต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการดังกล่าว แสดงความเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน

4. หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ มาตรา 214 วรรคท้าย บัญญัติไว้ว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ” ซึ่งภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้ดำเนินการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ เพื่อกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541” โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2541 (ปัจจุบันถูกยกเลิกไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

5. ผลของการออกเสียงประชามติ มาตรา 214 ได้บัญญัติไว้ 2 ประการ คือ

- ในส่วนที่เกี่ยวกับจำนวนผู้มาออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่าผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้า ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่คณะรัฐมนตรีขอปรึกษานั้น แต่หากมีประชาชนมาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ และปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบให้ถือว่าประชาชนเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่คณะรัฐมนตรีขอคำปรึกษานั้น

- การออกเสียงประชามติ มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องที่คณะรัฐมนตรีขอปรึกษาและไม่ผูกพันคณะรัฐมนตรีที่จะต้องปฏิบัติตาม “ความเห็น” ของประชาชนที่มาออกเสียงประชามติ

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

สภาพปัญหาของการเมืองการปกครองของไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ได้มีการวิเคราะห์และสรุปไว้โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะถูกยกเลิกไป แต่เจตนารมณ์ในการมุ่งจะแก้ปัญหการเมืองการปกครองของไทยนั้นยังคงอยู่ อันได้แก่¹²⁰

ประการแรก รัฐธรรมนูญไทยไม่เคยส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่ ดังนั้น จึงต้องปรับปรุงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญไทยไม่ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงต้องปรับปรุงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างแท้จริง

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญไทยไม่ได้กำหนดโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ ดังนั้น จึงต้องปรับปรุงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ

อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาพบว่าภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ปรากฏว่าปัญหาทางการเมืองการปกครองของไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญทั้งสามประการข้างต้น ยังขาดดุลยภาพในการแก้ไขปัญหา โดยในส่วนที่อ่อนแอที่สุดคือการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สร้างขึ้นไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดบทบัญญัติต่างๆ ที่สำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาพื้นฐานทางการเมืองการปกครองของไทยสามประการข้างต้น โดยอาศัยการเรียนรู้จากประสบการณ์ของการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตลอดจนคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงทางการเมืองการปกครองของไทย

แม้จะมีความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายในกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่ท้ายที่สุดรัฐธรรมนูญก็ได้ประกาศใช้บังคับภายหลังจากการออกเสียงประชามติครั้งแรกของประชาชน โดยในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการร่างรัฐธรรมนูญไว้ว่า

¹²⁰ มนตรี รูปสุวรรณ. (2550). กรอบแนวคิดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. หน้า 17.

“เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทย ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ การทำนุบำรุงรักษาศาสนาทุกศาสนาให้สถิตสถาพร การเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และเป็นมิ่งขวัญของชาติ การยึดถือระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพตามวิธีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่น สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม”¹²¹

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ เมื่อพิจารณาจากเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พบว่าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั้นเกี่ยวข้องกับขั้นตอนในการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยแนวความคิดในการยกร่างบทบัญญัติการออกเสียงประชามติอยู่ในความรับผิดชอบของคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญรอบที่ 1 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน และกระจายอำนาจ ซึ่งในการประชุมคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญรอบที่ 1 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน และกระจายอำนาจ เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2550 ได้กำหนดประเด็นการพิจารณาเรื่องการออกเสียงประชามติว่า¹²²

“การออกเสียงประชามติเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชนชาวไทย เพื่อใช้ในการตัดสินใจของรัฐบาลเกี่ยวกับการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 214 วรรคเจ็ด บัญญัติว่า “การออกเสียงประชามติตามมาตรา นี้ ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น” ที่ประชุมมติเห็นชอบให้ตัดออก เนื่องจากการออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ควรจะนำไปสู่การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี และผู้บริหารท้องถิ่น ให้มีผลในทางปฏิบัติและเป็นประชาธิปไตยทางตรง”

ต่อมาในการประชุมคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญรอบที่ 1 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน และกระจายอำนาจ เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2550 ได้มีมติเป็นข้อสรุปว่า

¹²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124, ตอนที่ 47 ก. หน้า 1-2.

¹²² นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 165-173.

“การออกเสียงประชามติในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถือเป็นข้อยุติและนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติ ส่วนการออกเสียงประชามติในกิจการเรื่องใดเรื่องหนึ่งนอกเหนือจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้มีผลเป็นการปรึกษาหารือตามหลักการเดิม”

เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติของร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติเห็นชอบตามที่ฝ่ายเลขานุการเสนอ ดังนี้

“มาตรา 173 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(2) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติอาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้

ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอและให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ”

ต่อมาได้มีการปรับปรุงเลขมาตรารวมถึงถ้อยคำ ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติเป็นมาตรา 161 ดังนี้

“มาตรา 161 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงผลประโยชน์ที่ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้มีการออกเสียงประชามติได้

(2) ในกรณีที่มิใช่กฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามติตาม (1) หรือ (2) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่ จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้

ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้นมีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติ ระยะเวลาในการดำเนินการ และจำนวนเสียงประชามติเพื่อมีข้อยุติ”

เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 161 ที่คณะกรรมการกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...ได้เสนอมมาแล้วมีมติเห็นชอบตามร่างดังกล่าวโดยไม่มีการแก้ไข

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการอภิปรายถึงประเด็นเรื่องการออกเสียงประชามติอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 32/2550 (เป็นพิเศษ) วันอาทิตย์ที่ 24 มิถุนายน 2550 กล่าวโดยสรุปในการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางท่านอภิปรายถึงผลของการออกเสียงประชามติ โดยต้องการให้มีผลบังคับผูกพันคณะรัฐมนตรี แต่กรรมาธิการชี้แจงว่า ร่างในมาตรา 161 นี้มีกลไกการออกเสียงประชามติ 2 รูปแบบ ทั้งประชามติที่เป็นแบบปรึกษาหารือตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และประชามติเพื่อมีข้อยุติ เมื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญท่านเดียวกันถามถึงความแตกต่างของการออกเสียงประชามติ (Referendum) กับเพิลบิซิติก (Plebiscite) กรรมาธิการชี้แจง

ว่า การออกเสียงประชามติหรือ Referendum นั้นอาจเป็นเรื่องกฎหมายหรือการตัดสินใจในเรื่องอื่นๆ ที่มีความสำคัญก็ได้ เช่น การขุดคลองคอคอดกระ ส่วนเพ็ล็บบิสซิตเป็นเรื่องของคน เช่น ต้องการให้นายกรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่

นอกจากนี้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางท่านอภิปรายถึงถ้อยคำในตอนท้ายของร่างมาตรา 161 วรรค 6 ว่าหลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามตินั้น จะหมายความรวมถึงผลของการออกเสียงประชามติด้วยหรือไม่ กรรมการชี้แจงว่าในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติจะกำหนดจำนวนเสียงเพื่อมีข้อยุติว่ามีจำนวนเท่าใด และผลจะเป็นอย่างไร

กล่าวโดยสรุป สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเห็นชอบร่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอ และต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 40/2550 (เป็นพิเศษ) เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2550

บทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยความเห็นชอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ประกาศกำหนดให้วันอังคารที่ 31 กรกฎาคม 2550 เป็นวันเริ่มนำร่างรัฐธรรมนูญออกเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ (ตามประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญ เรื่อง กำหนดวันเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2550) เพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งผลการออกเสียงประชามติปรากฏว่าประชาชน ผู้สิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับ ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 165 ดังนี้

“มาตรา 165 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงผลประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะ

รัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานสภาวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(2) ในกรณีที่มิกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตาม (1) หรือ (2) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่ จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลจะกระทำมิได้

ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียง ระยะเวลาในการดำเนินการ และจำนวนเสียงประชามติ เพื่อมีข้อยุติ”

จากบทบัญญัติข้างต้น มิได้กำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนการออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติไว้ 2 กรณี คือ

(1) กรณีที่เป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรี หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานสภาวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(2) กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ ซึ่งขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติว่าจะตรากฎหมายกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใด

ส่วนข้อห้ามในการออกเสียงประชามติ มาตรา 165 วรรคสี่ ได้บัญญัติถึงข้อห้ามสำหรับการกำหนดเรื่องหรือประเด็นในการออกเสียงประชามติว่าจะต้องไม่เป็นเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
- (2) เรื่องที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคล

ใดบุคคลหนึ่ง

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ

รัฐธรรมนูญ มาตรา 165 วรรคหก บัญญัติไว้ว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ” (ปัจจุบันคือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552) โดยอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) วิธีการออกเสียงประชามติ
- (2) ระยะเวลาในการดำเนินการ
- (3) จำนวนเสียงประชามติเพื่อมีข้อยุติ

นอกจากนี้แล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา 165 วรรคห้า กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้นมีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน”

ผลของการออกเสียงประชามติ

มาตรา 165 วรรคสาม ได้บัญญัติถึงผลของการออกเสียงประชามติไว้ 2 ประการ คือ

- (1) ผลของการออกเสียงประชามติ เป็นข้อยุติมีผลผูกพันให้รัฐต้องดำเนินการตามเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ
- (2) ผลของการออกเสียงประชามติเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องที่คณะรัฐมนตรีขอปรึกษา และไม่ผูกพันคณะรัฐมนตรีที่จะต้องปฏิบัติตามเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ

3.3.2.2 การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องทำ (Mandatory Referendum)

การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องทำ หมายถึง การออกเสียงประชามติที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบังคับไว้โดยเด็ดขาดว่าจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีใดบ้าง ซึ่งการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องทำของประเทศไทยอาจแบ่งได้ ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของไทยที่กำหนดให้ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539

สืบเนื่องจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คณรช.) ได้ทำการปฏิวัติในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 นี้ ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมรวม 6 ครั้ง ก่อนจะถูกแทนที่ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แม้การแก้ไขเพิ่มเติมใน 5 ครั้งแรกจะทำให้รัฐธรรมนูญมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ประชาชนจำนวนหนึ่งก็ไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากคณรช. ดังนั้น รัฐบาลโดยแรงผลักดันของประชาชนจึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเข้าสู่การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้งเป็นครั้งที่ 6 โดยมีสาระสำคัญคือการกำหนดวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับอย่างเป็นอิสระ โดยรัฐสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น แต่จะแก้ไขบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ได้¹²³ รัฐบาลในขณะนั้นซึ่งมีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรีจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองซึ่งมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน ทำการศึกษาแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 โดยเพิ่มความหมวด 12 การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตั้งแต่มาตรา 211 ทวิ จนถึง มาตรา 211 เอกราชของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 หลังแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 เสร็จสิ้น ได้มีการประกาศใช้บังคับ เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2539 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ดังนี้

“โดยเหตุที่เป็นการสมควรให้มีวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยมีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหลายสาขาอาชีพเป็นองค์กรในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชน

¹²³ กระทบต่องานวิชาการและเสาวนธ์ ไตรมาส. (2545). วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย จากอดีตถึงปัจจุบัน. หน้า 63-65.

มีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงประชามติได้ด้วย ทั้งนี้โดยยังคงรักษาระบบอบ
ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ตลอดไป จึงจำเป็นต้องตรารัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทยนี้”¹²⁴

จากเหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไข
เพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 ข้างต้น มีหลักการสำคัญและเจตนารมณ์สูงสุดของรัฐธรรมนูญแก้ไข
เพิ่มเติม อย่างน้อย 4 ประการ คือ

- ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ
- ให้รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้น เป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง
- ให้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ และ
- ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญ โดยการออกเสียง

ประชามติได้ด้วย¹²⁵

บทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการออกเสียงประชามติ ในการรับหรือไม่รับร่าง
รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 จึงมี
เนื้อความ ดังนี้

“มาตรา 211 ปีณระส เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้น
แล้วให้นำเสนอต่อรัฐสภา

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิเข้าชี้แจงประกอบร่างรัฐธรรมนูญนั้น ในที่
ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้

ให้รัฐสภาพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยจะ
แก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้ การลงมติให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมี
คะแนนเสียงให้ความเห็นชอบในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน
สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแล้ว
ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 93 มาใช้
บังคับโดยอนุโลม และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและ
พระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้ร่างรัฐธรรมนูญ
นั้นเป็นอันตกไป

¹²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539.

¹²⁵ คณิน บุญสุวรรณ. (2542). ประวัติรัฐธรรมนูญไทย. หน้า 115.

ในกรณีที่มิฉะนั้นเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ”

“มาตรา 211 โสฬส ในกรณีที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนออกเสียงประชามติตามมาตรา 211 ปีณรต วรรคห้า ให้ประธานรัฐสภาประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศ ทั้งนี้ วันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการต่อไปตามมาตรา 211 สัตตรส แต่ถ้าเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญนั้น หรือมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป”

“มาตรา 211 สัตตรส เมื่อมีประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 93 และมาตรา 211 ปีณรต วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญข้างต้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ คือเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และรัฐสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบรัฐธรรมนูญทั้งฉบับโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ ไม่ได้ ซึ่งผลของการพิจารณาของรัฐสภาอาจเป็นได้ ดังนี้

ในกรณีที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย หากพระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบด้วยก็ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้บังคับต่อไป แต่ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ปีฉด วรรคห้า ได้กล่าวไว้ว่า “ในกรณีที่มิฉะนั้นจะเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีการประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ”¹²⁶

การออกเสียงประชามติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 จึงถือเป็นการกำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของรัฐสภา ที่กำหนดไว้เฉพาะกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น จึงจะเป็นเหตุให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ โดยประธานรัฐสภาจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อกำหนดให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ซึ่งจะต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร และบุคคลผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติได้แก่บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนผลของการออกเสียงประชามตินั้นหากประชาชนโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ต่อไป แต่หากเป็นกรณีที่ประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญหรือมีจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติไม่ถึงหนึ่งในห้าของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ก็ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

อย่างไรก็ตาม ในที่สุดแล้วก็ไม่มีการจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติแต่อย่างใด เนื่องจากรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่สภาาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ และประธานรัฐสภาได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป จึงไม่เข้าเงื่อนไขที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

2) รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ในกรณีที่สภาาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว

รัฐธรรมนูญของไทยที่กำหนดให้ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ในกรณีที่สภาาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549

ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้ถูกยกเลิกไปจากการรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และหลังจากนั้นคณะปฏิรูปฯ จึงได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2549 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญ

¹²⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์ ฉ เล่มเดิม. หน้า 125.

ฉบับชั่วคราวได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก และด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 มาตรา 29 มาตรา 31 และมาตรา 32 ได้เขียนผูกมัดไว้ว่าเมื่อร่างเสร็จแล้ว แทนที่จะให้นำเข้าสู่การพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แล้วประกาศใช้บังคับดังที่เคยเป็นมา ก็นำไปให้ประชาชนให้ความเห็นชอบโดยการออกเสียงประชามติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 ที่กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ เพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงได้พิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้น โดยมีบทมาตราที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติอยู่ 3 มาตรา ได้แก่ มาตรา 29 มาตรา 31 และมาตรา 32¹²⁷

“มาตรา 29 ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาให้แล้วเสร็จตามมาตรา 28 ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก

เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบ และจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งต้องจัดทำไม่เร็วกว่าสิบห้าวันและไม่ช้ากว่าสามสิบวัน นับแต่วันเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญประกาศกำหนด

การออกเสียงประชามติต้องกระทำวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร”

“มาตรา 31 ในการออกเสียงประชามติถ้าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาบังคับแล้ว ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 30 แล้วเสร็จแล้ว หรือเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 30 สุดแต่เวลาใดจะถึงก่อน ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันสิ้นสุดลง”

“มาตรา 32 ในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ตามมาตรา 29 วรรคหนึ่งก็ดี สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 28 วรรคสองก็ดี หรือในการออกเสียงประชามติตามมาตรา 31 ประชาชนโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบให้ใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ดี ให้สภา

¹²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549, มาตรา 29, 31, 32.

ร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง และให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป

ในการประชุมร่วมกันตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม”

จากบทบัญญัติข้างต้นสามารถสรุปสาระสำคัญในการออกเสียงประชามติได้ 4 ประเด็น ดังนี้¹²⁸

(1) การออกเสียงประชามติครั้งนี้ เป็นการออกเสียงเพื่อให้ประชาชนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างทั้งฉบับ

(2) การกำหนดวันออกเสียงประชามติ ต้องไม่เร็วกว่าสิบห้าวัน ไม่ช้ากว่าสามสิบวัน นับแต่วันที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญให้ประชาชนทราบ และวันออกเสียงต้องกระทำวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

(3) หลักเกณฑ์และวิธีการในการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามที่สภาร่างรัฐธรรมนูญประกาศกำหนด และ

(4) ผลการออกเสียงประชามติให้เสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติ หากเสียงข้างมากเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับ และให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้บังคับ หากเสียงข้างมากไม่เห็นชอบให้สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง และให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เคยประกาศใช้มาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันออกเสียงประชามติและนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับ

¹²⁸ กฤษ เอื้อวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 32.

3.4 สรุปเปรียบเทียบการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ของไทย

จากการศึกษาการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ของไทย สามารถสรุปเปรียบเทียบลักษณะและสาระสำคัญได้ ดังนี้

3.4.1 รูปแบบการออกเสียงประชามติ

3.4.1.1 การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจริเริ่มทำได้ (Optional Referendum)

การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจริเริ่มทำได้ เป็นการออกเสียงประชามติที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้บังคับไว้ เป็นการเด็ดขาดว่าจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีใดบ้าง แต่เปิดโอกาสให้เป็นอำนาจขององค์กรใดองค์หนึ่ง เช่น ประมุขของรัฐบาล หรือประชาชน เป็นผู้ริเริ่มหรือร้องขอให้มีการจัดทำประชามติได้ สำหรับกระบวนการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจริเริ่มทำได้ของไทย สามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

1) รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจในการริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติเป็นพระราชอำนาจ

รัฐธรรมนูญของไทยที่กำหนดให้อำนาจในการริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ มีอยู่ 3 ฉบับ ด้วยกัน คือ (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 (มาตรา 174 - 176) (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 (มาตรา 170 - 172) (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 (มาตรา 229 - 231)

รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในทำนองเดียวกัน คือ หากพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย กระทั่งถึงผลประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญนั้น ซึ่งการวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมกระทั่งถึงผลประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนหรือไม่ เป็นดุลพินิจของพระมหากษัตริย์อย่างเด็ดขาดผู้ใดจะโต้แย้งไม่ได้

ส่วนผลของการออกเสียงประชามติที่กำหนดไว้เหมือนกันทั้ง 3 ฉบับ คือให้ถือเอาเสียงข้างมากของประชาชนเป็นเกณฑ์ โดยถ้าประชาชนเสียงข้างมากมีมติเห็นชอบ พระมหากษัตริย์ก็จะทรงลงพระปรมาภิไธย ให้รัฐธรรมนูญฉบับนั้นมีผลใช้บังคับ ในทางกลับกัน ถ้าประชาชนเสียงข้างมากมีมติไม่เห็นชอบ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็ป็นอันตกไป

2) รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจในการริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติเป็น
 คุณพินิจของคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญของไทยที่กำหนดให้อำนาจในการริเริ่มให้มีการออกเสียง
 ประชามติ เป็นคุณพินิจของคณะรัฐมนตรี คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติ
 ไว้ในมาตรา 214 แต่ก็ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าเรื่องใดบ้างที่คณะรัฐมนตรีจะสามารถนำมาขอ
 ปริกษาคำคิดเห็นจากประชาชนได้ ประเด็นในการออกเสียงประชามติจึงต่างไปจากรัฐธรรมนูญ
 ฉบับที่ผ่านๆ มาที่กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น (ทั้งร่าง
 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) โดยมาตรา 214 เพียงแต่ระบุว่าในกรณี
 ที่คณะรัฐมนตรี “เห็นว่า” กิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือ
 ประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจปรึกษาประธานสภา
 ผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติ
 ได้ จึงเท่ากับการจะชี้ชัดว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ
 หรือประชาชนและสมควรจะนำมาให้ประชาชนได้ออกเสียงลงประชามติ เป็นคุณพินิจของ
 คณะรัฐมนตรี และเป็นคุณพินิจของคณะรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น เนื่องจากนายกรัฐมนตรี
 (โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี) “อาจ” ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธาน
 วุฒิสภาในการนำกิจการใดๆ มาให้ประชาชนออกเสียงประชามติหรือไม่ก็ได้

การออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มีวัตถุประสงค์
 เพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาจากประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับกิจการสำคัญ
 ที่คณะรัฐมนตรีขอคำปรึกษานั้น โดยเรื่องที่จะนำมาขอประชามติจากประชาชนจะต้องไม่ใช่เรื่องที่
 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และต้องไม่ใช่การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลใดบุคคล
 หนึ่ง หรือคณะบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ (Plebiscite) อีกด้วย ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่ารัฐธรรมนูญ
 กำหนดไว้เพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลหรือคณะบุคคล อาศัยมติของประชาชน (จากการการออกเสียง
 ประชามติ) สร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำของตนหรือกลุ่มตน

ผลของการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ หากปรากฏว่า
 มีจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงไม่ถึง 1 ใน 5 ของผู้มีสิทธิออกเสียงให้ถือว่าประชาชนไม่เห็นชอบ
 ด้วยกับเรื่องที่คณะรัฐมนตรีนำมาขอคำปรึกษานั้น แต่หากมีจำนวนผู้มาออกเสียงมากกว่า 1 ใน 5
 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงและปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ
 ให้ถือว่าประชาชนเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอคำปรึกษานั้น

ส่วนการออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 165 มีเนื้อหาใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 แต่มีหลักการบางส่วนที่เพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 กล่าวคือ มีการแยกเหตุของการออกเสียงประชามติ ไว้ 2 กรณี

(1) กรณีที่เป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรี หากรัฐมนตรีเห็นว่า กิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ หรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(2) กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ ซึ่งขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติว่าจะตรากฎหมายกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใด

3.4.1.2 การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องทำ (Mandatory Referendum)

การออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำ เป็นการออกเสียงประชามติที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบังคับไว้เด็ดขาดว่า จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีใดบ้าง สำหรับการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องทำของไทย คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549

1) รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของไทยที่กำหนดให้ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 มาตรา 211 โดยกำหนดให้การออกเสียงประชามติเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบซึ่งผลการพิจารณาของรัฐสภาอาจเป็นไปได้ 2 ทาง คือ ในกรณีที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ส่วนอีกทางหนึ่งคือกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ จะต้องดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญนั้น

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้ ถือเป็นการกำหนดเงื่อนไขของการให้ประชาชนได้ออกเสียงประชามติ ไว้เฉพาะกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น

2) รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว

รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นการออกเสียงแบบบังคับที่รัฐจัดให้และเป็นการออกเสียงเพื่อให้สัตยาบันกับร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยมีการกำหนดเงื่อนไขพิเศษที่แตกต่างจากแนวทางการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนหน้า และแตกต่างจากการออกเสียงประชามติของประเทศต่างๆ ในกรณีที่ประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญก็ให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติร่วมกับคณะรัฐมนตรีอาจนำร่างรัฐธรรมนูญที่เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน เพื่อประกาศใช้บังคับต่อไปได้

3.4.2 ลักษณะความสอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยโดยตรง

การออกเสียงประชามติเป็นหลักการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยโดยตรงที่เกิดจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งต้องมียุทธศาสตร์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรงถึง 2 ประการ คือ ต้องมีการริเริ่มกระบวนการโดยประชาชนและประชาชนต้องเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ตั้งแต่อดีตที่กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติในประเทศไทย มีความสอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยโดยตรง ดังนี้

3.4.2.1 การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

1) องค์ประกอบเรื่องการริเริ่มโดยประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 บัญญัติเรื่องการริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติไว้ในมาตรา 174 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 บัญญัติไว้ในมาตรา 170 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 บัญญัติไว้ในมาตรา 229 โดยมีข้อความเหมือนกันทุกประการในวรรคแรก ดังนี้

“ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ตามมาตรา... กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติหรือประชาชนและทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น”

จะเห็นได้ว่าการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับนี้ มิได้เกิดจากการริเริ่มโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แต่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยไม่มีการเปิด

โอกาสให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่ม การออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับจึงขาดองค์ประกอบในเรื่องการริเริ่มโดยประชาชน

2) องค์ประกอบเรื่องการตัดสินใจโดยประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 บัญญัติเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 175 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 บัญญัติไว้ในมาตรา 172 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 บัญญัติไว้ในมาตรา 231 มีหลักการเหมือนกันโดยสรุปคือ ถ้าเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบกับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ “พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วัน” แต่ถ้าประชามติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ “ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป” กรณีผลการออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย เพราะร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นจะตกไป แต่กรณีการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ อาจมีปัญหาให้พิจารณาว่า พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่จะไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยหรือไม่

ในประเด็นนี้เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว จะพบว่า มีบทบัญญัติที่กำหนดในเรื่องนี้คือ มาตรา 174 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 มาตรา 170 วรรค 4 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 และมาตรา 229 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 โดยมีถ้อยคำที่เหมือนกันคือ

“ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา...มาใช้บังคับ”

บทบัญญัติที่มิให้นำมาใช้บังคับนี้ โดยสรุปคือเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงให้ความเห็นชอบหรือไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย การที่รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับมิให้นำบทบัญญัตินี้มาใช้บังคับหมายความว่า หากพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เพื่อให้ประชาชนตัดสินใจแล้ว ก็ทรงต้องยอมรับในผลของการออกเสียงประชามตินั้น เมื่อประชาชนตัดสินใจให้ความเห็นชอบจึงต้องทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น จึงสรุปในประเด็นนี้ได้ว่าการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับมีองค์ประกอบเรื่องการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน

สรุป การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับมีองค์ประกอบเรื่องการตัดสินใจโดยประชาชน แต่ขาดองค์ประกอบเรื่องการริเริ่มโดยประชาชน จึงเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่ไม่สมบูรณ์

3.4.2.2 การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการแก้ไขมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เพื่อให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ อันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

1) องค์ประกอบเรื่องการริเริ่มโดยประชาชน

ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ต้องให้รัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบ ในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ปีณรส วรรคห้า บัญญัติว่า

“กรณีที่มิฉะนั้นเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีการประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียง ลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ”

จะเห็นได้ว่าการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา 211 ปีณรส วรรคห้า นี้เป็นการจัดให้มีการออกเสียงโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มิใช่เกิดจากการริเริ่มโดยประชาชน ดังนั้น จึงขาดองค์ประกอบเรื่องการริเริ่มโดยประชาชน

2) องค์ประกอบเรื่องการตัดสินใจโดยประชาชน

มาตรา 211 โสฬส วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในการออกเสียงประชามติ หากผล ปรากฏว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการ ต่อไปตามมาตรา 211 สัตตรส แต่ถ้าเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญนั้นหรือมีผู้มาใช้ สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ร่าง รัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป”

จะเห็นได้ว่าประชาชนตัดสินใจในกรณีไม่ให้ความเห็นชอบกับร่าง รัฐธรรมนูญ ส่วนกรณีประชาชนให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญก็ต้องพิจารณามาตรา 211 สัตตรสต่อไปซึ่งมาตรา 211 สัตตรส บัญญัติว่า

“เมื่อมีประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภานำร่าง รัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 93 และมาตรา 211 ปีณรส วรรคสี่ มาใช้ บังคับโดยอนุโลม...”

มาตรา 211 ปีณรส วรรคสี่ และมาตรา 93 ที่ให้นำมาใช้บังคับนี้ โดยสรุปเป็น บทบัญญัติที่ให้พระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์ในการไม่ให้ความเห็นชอบ กล่าวคือพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะไม่ลงพระปรมาภิไธยในร่างรัฐธรรมนูญที่ประชาชนให้

ความเห็นชอบ ซึ่งแตกต่างจากการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบกับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ดังนั้น การออกเสียงประชามติตาม มาตรา 211 นี้ จึงไม่ใช่การออกเสียงประชามติที่มีผลเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน

สรุป การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 ขาดทั้งองค์ประกอบการริเริ่มโดยประชาชนและองค์ประกอบในการตัดสินใจโดยประชาชน ดังนั้น จึงไม่อาจเป็นประชาธิปไตยโดยตรงได้เลย

3.4.2.3 การออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้ในมาตรา 214 โดยมีข้อพิจารณาในความเป็นประชาธิปไตยทางตรง ดังนี้

1) องค์ประกอบเรื่องการริเริ่มโดยประชาชน

ตามมาตรา 214 วรรคหนึ่ง กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติ โดยไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชนสามารถริเริ่มได้ การออกเสียงประชามติตามมาตรา 214 จึงขาดองค์ประกอบเรื่องการริเริ่มโดยประชาชน

2) องค์ประกอบเรื่องการตัดสินใจโดยประชาชน

มาตรา 214 วรรคเจ็ดกำหนดเรื่องผลของประชามติ “การออกเสียงประชามติตามมาตรา 214 นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น” การออกเสียงประชามติตามมาตรา 214 จึงขาดองค์ประกอบเรื่องการตัดสินใจโดยประชาชน

สรุป การออกเสียงประชามติประชามติตามมาตรา 214 ขาดองค์ประกอบทั้งการริเริ่มโดยประชาชนและการตัดสินใจโดยประชาชน จึงไม่ถือว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรง

3.4.2.4 การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 ได้บัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ในมาตรา 29 มาตรา 31 และมาตรา 32 โดยมีข้อพิจารณาในความเป็นประชาธิปไตยทางตรง ดังนี้

1) องค์ประกอบเรื่องการริเริ่มโดยประชาชน

การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีลักษณะบังคับให้รัฐต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อให้สัดยบันกับร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยมาตรา 29 มาตรา 31 และมาตรา 32 ได้เขียนผูกมัดไว้ว่าเมื่อกร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ แทนที่จะให้นำเข้าสู่การพิจารณาให้ความเห็นชอบของ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ แล้วประกาศใช้บังคับดังที่เคยเป็นมา ก็ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อน

ดังนั้น การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการริเริ่มโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมิใช่โดยประชาชน จึงขาดองค์ประกอบเรื่องการริเริ่มโดยประชาชน

2) องค์ประกอบเรื่องการตัดสินใจโดยประชาชน

ผลการออกเสียงประชามติให้ถือเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติ หากเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้บังคับ การออกเสียงประชามติที่เสียงข้างมากให้ความเห็นชอบมีองค์ประกอบในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน

อย่างไรก็ตาม หากเป็นไปในทางกลับกัน คือประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบ บทบัญญัติในมาตรา 32 กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เคยประกาศใช้มาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงและประกาศใช้บังคับ กรณีนี้จึงไม่ใช่การตัดสินใจในขั้นสุดท้ายโดยประชาชน

สรุป การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ขาดองค์ประกอบในการริเริ่มโดยประชาชน และในบางกรณีที่ประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วย การออกเสียงประชามติก็ไม่มีผลเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน จึงไม่ถือว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรงอย่างแท้จริง

3.4.2.5 การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ในมาตรา 165 โดยมีข้อพิจารณาในความเป็นประชาธิปไตยทางตรง ดังนี้

1) องค์ประกอบเรื่องการริเริ่มโดยประชาชน

ตามมาตรา 165 วรรคหนึ่ง กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติได้ 2 กรณี คือกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติ และกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามติตามมาตรา 165 จึงขาดองค์ประกอบเรื่องการริเริ่มโดยประชาชน

2) องค์ประกอบเรื่องการตัดสินใจโดยประชาชน

มาตรา 165 วรรคสองบัญญัติเรื่องผลของการออกเสียงประชามติ ไว้ 2 กรณี คือการออกเสียงประชามติเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี การออกเสียงประชามติตามมาตรา 165 จึงมีทั้งกรณีที่เป็นการตัดสินใจชี้ขาดโดยประชาชนและไม่ใช่การตัดสินใจชี้ขาดโดยประชาชน

สรุป การออกเสียงประชามติตามมาตรา 165 ขาดองค์ประกอบในการริเริ่มโดยประชาชน และบางกรณีไม่มีผลเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน จึงไม่ถือว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรงอย่างแท้จริง

3.4.3 เกณฑ์การตัดสิน

การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญของไทยส่วนใหญ่ จะใช้เกณฑ์การตัดสินโดยถือเสียงข้างมากของประชาชนผู้มาออกเสียงประชามติ ซึ่งได้แก่ การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ฉบับปี พ.ศ. 2511 ฉบับปี พ.ศ. 2517 และรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวปี พ.ศ. 2549 ยกเว้นรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ที่มีการกำหนดเกณฑ์การตัดสินเพิ่มเติม โดยในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นอกจากจะใช้เสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเป็นเกณฑ์แล้ว จะต้องมียังจำนวนผู้มาออกเสียงประชามติเกินกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด

ส่วนการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 แบ่งเกณฑ์การตัดสินการออกเสียงประชามติออกเป็น 2 กรณี คือการออกเสียงประชามติเพื่อมีข้อยุติในเรื่องที่จัดทำประชามติ ใช้เกณฑ์ผู้มาออกเสียงเป็นจำนวนเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงและมีจำนวนเสียงเห็นชอบด้วยเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาออกเสียง อีกกรณีหนึ่งเป็นการออกเสียงประชามติเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีให้ถือเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเป็นเกณฑ์

3.4.4 ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ

กำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ

3.4.5 มาตรการสำคัญของการออกเสียงประชามติ

3.4.5.1 เรื่องที่จะนำมาออกเสียงประชามติส่วนใหญ่จะนำมาใช้เฉพาะเรื่องสำคัญ

การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญของไทยส่วนใหญ่กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติเฉพาะเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน เช่นเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ทั้งการออกเสียงประชามติต่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ฉบับปี พ.ศ. 2511 ฉบับปี พ.ศ. 2517 ฉบับปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ปี พ.ศ. 2549 ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับปี พ.ศ. 2550 บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนเช่นเดียวกัน แต่ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าเรื่องใดบ้างที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้

3.4.5.2 มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติอย่างเพียงพอ

การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญของไทยส่วนใหญ่ไม่มีการกำหนดแนวทางการให้ข้อมูลและการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างชัดเจนมีเพียงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 (ปัจจุบันถูกยกเลิกไปแล้ว) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 เท่านั้นที่ได้บัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ แต่บทบัญญัติก็ยังมีปัญหาในทางกฎหมายอีกหลายประการ

3.5 หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 165 วรรคหก บัญญัติให้การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งปัจจุบันคือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

3.5.1 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ประกาศให้มีการจัดทำประชามติ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติ ตามมาตรา 165 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งประกาศดังกล่าวจะต้องประกอบด้วย

1) เรื่องที่จัดทำประชามติ ต้องมีข้อความชัดเจนเพียงพอที่ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติจะสามารถตัดสินใจได้ว่าจะลงคะแนนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ

2) การจัดให้มีการออกเสียงประชามติดังกล่าว เป็นไปเพื่อให้มีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียง หรือเป็นไปเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี

3.5.2 การจัดทำประชามติในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติตามมาตรา 165 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายเป็นผู้ประกาศโดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดทำประชามติเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น แต่ถ้ากฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดผู้มีอำนาจออกประกาศไว้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายนั้น

3.5.3 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดวันออกเสียงประชามติในราชกิจจานุเบกษา ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่มิประศาสนายกรัฐมนตรีให้มีการจัดทำประชามติ และวันออกเสียงต้องเป็นเดียวกันทุกเขตออกเสียง

1) วันออกเสียงประชามติตามมาตรา 165 (1) ของรัฐธรรมนูญต้องกำหนดวันออกเสียงภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน แต่ไม่เกิน 120 วัน นับแต่วันประกาศให้มีการออกเสียงในราชกิจจานุเบกษา

2) วันออกเสียงประชามติที่มีกฎหมายบัญญัติตามมาตรา 165 (2) ของรัฐธรรมนูญต้องกำหนดวันออกเสียงตามที่กฎหมายนั้นบัญญัติ ซึ่งต้องกำหนดวันออกเสียงภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน และไม่เกิน 120 วัน นับแต่วันประกาศกำหนดวันออกเสียงในราชกิจจานุเบกษา แต่ถ้ากฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดวันออกเสียง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันออกเสียงภายในระยะเวลาตาม 1)

3.5.4 การกำหนดจำนวนเสียงในการจัดทำประชามติ

1) การออกเสียงประชามติ เพื่อมีข้อยุติในเรื่องที่จัดทำประชามติ ต้องมีผู้มาออกเสียงเป็นจำนวนเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงและมีจำนวนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาออกเสียงในเรื่องที่จัดทำประชามตินั้น

2) การจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ให้ถือเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียง ในการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จัดทำประชามติ

3) การออกเสียงประชามติตามที่มีกฎหมายบัญญัติตามมาตรา 165 (2) ของรัฐธรรมนูญ ให้ถือจำนวนคะแนนเสียงตามที่กฎหมายนั้นบัญญัติ แต่ถ้ากฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติจำนวนคะแนนเสียงไว้ให้นำจำนวนคะแนนตาม 1) และ 2) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

3.5.5 เมื่อมีการประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ ให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติแก่ผู้มีสิทธิออกเสียง โดยการจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติ อย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังนี้

1) ชื่อเรื่องที่จะจัดทำประชามติ และเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการทำประชามติ

2) สาระสำคัญของกิจการในเรื่องที่ทำประชามติ

3) ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินกิจการในเรื่องที่ทำประชามติ

4) ประมาณการค่าใช้จ่ายและที่มาของงบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายสำหรับกิจการในเรื่องที่ทำประชามติ

5) ประโยชน์ได้เสียที่อาจเกิดขึ้นกับประเทศชาติ ท้องถิ่นหรือประชาชน รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการพร้อมสรุปเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียด้วย

การจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลต้องไม่มีลักษณะเป็นการชี้้นำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับเรื่องที่จะจัดทำประชามตินั้น และให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติประสานกับสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐและสื่อประชาสัมพันธ์อื่นเพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้ทราบอย่างกว้างขวางและทั่วถึง

3.5.6 เมื่อมีประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ดำเนินการ ดังนี้

1) จัดให้มีการเผยแพร่กระบวนการและขั้นตอนการออกเสียงให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึง

2) จัดให้มีการแสดงความคิดเห็น โดยอิสระและเท่าเทียมกันทั้งผู้ที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบในเรื่องที่จัดทำประชามติ

3) ให้สถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐ จัดสรรเวลาออกอากาศเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ

3.5.7 การกำหนดเขตออกเสียงประชามติ แบ่งได้ 2 ลักษณะดังนี้

1) การออกเสียงประชามติ ตามมาตรา 165 (1) ของรัฐธรรมนูญ ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตออกเสียง

2) การออกเสียงประชามติ ตามมาตรา 165 (2) ของรัฐธรรมนูญ ให้ใช้เขตออกเสียงที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดเป็นเขตออกเสียง

3.5.8 การแต่งตั้งคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง

1) กรณีใช้เขตจังหวัดเป็นเขตออกเสียงประชามติ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง

2) กรณีใช้เขตท้องที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดให้เป็นเขตออกเสียงประชามติ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายแต่งตั้งคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงไม่เกิน 5 คน และผู้อำนวยการการออกเสียงประจำเขต 1 คน

3.5.9 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย ประกาศกำหนดหน่วยออกเสียงประชามติและที่ออกเสียงประชามติ โดยให้พิจารณาจากจำนวนผู้มีสิทธิออก

เสียงประชามติในแต่ละหน่วยออกเสียง จำนวน 800 คน เป็นประมาณ และความสะดวกในการเดินทางไปใช้สิทธิออกเสียงประชามติของผู้มีสิทธิออกเสียงด้วย

3.5.10 ให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายมีหน้าที่จัดทำและปิดประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงของแต่ละหน่วยออกเสียงพร้อมกับประกาศให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา 5

3.5.11 ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการขอเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาใช้บังคับกับการเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติและการถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิออกเสียงประชามติโดยอนุโลม

3.5.12 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ผู้อำนวยความสะดวกประจำเขตออกเสียงหรือคณะกรรมการการออกเสียงแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะบุคคล หรือบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานการออกเสียงได้ตามสมควร

3.5.13 ให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงแต่งตั้งผู้อำนวยการประจำหน่วยออกเสียงประชามติ 1 คน คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงไม่น้อยกว่า 5 คน และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่นทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยออกเสียงประชามติ

3.5.14 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดลักษณะและขนาดของบัตรออกเสียงประชามติและวิธีการลงคะแนนเสียงประชามติ

3.5.15 การลงคะแนนประชามติให้เปิดการลงคะแนนเสียง ตั้งแต่เวลา 08.00 นาฬิกาถึงเวลา 16.00 นาฬิกา

3.5.16 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้สิทธิออกเสียงประชามติสำหรับผู้มีสิทธิซึ่งอยู่นอกเขตจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเป็นเวลานานน้อยกว่า 90 วัน นับถึงวันออกเสียงประชามติและมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร

3.5.17 การนับคะแนนเสียงประชามติให้นับคะแนน ณ ที่ออกเสียงประชามติ

3.5.18 บัตรออกเสียงประชามติดังต่อไปนี้ให้ถือเป็นบัตรเสีย

- 1) บัตรปลอม
- 2) บัตรที่มีเครื่องหมายลงคะแนน
- 3) บัตรที่ไม่อาจทราบได้ว่าลงคะแนนในทางใด
- 4) บัตรที่ทำเครื่องหมายลงคะแนนนอกช่องทำเครื่องหมาย
- 5) บัตรที่มีใช้บัตรที่คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงมอบให้

6) บัตรที่มีการเขียนข้อความหรือถ้อยคำอื่นลงไป

7) บัตรที่มีลักษณะตามที่คณะกรรมการเลือกตั้งประกาศกำหนดว่าเป็นบัตรเสีย

3.5.19 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการออกเสียงประชามติ และจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติในราชกิจจานุเบกษาโดยเร็ว และหากเป็นการออกเสียงประชามติตามมาตรา 165 (1) ของรัฐธรรมนูญ ให้แจ้งผลการออกเสียงประชามติไปยังนายกรัฐมนตรี

3.5.20 ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในหน่วยออกเสียงใด เห็นว่าการออกเสียงเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม มีสิทธิยื่นคัดค้าน โดยมีรายละเอียดแห่งพฤติการณ์หรือหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าการออกเสียงประชามติไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่การลงคะแนนเสียงประชามติสิ้นสุดลง

3.5.21 เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำคัดค้านการออกเสียงประชามติ ให้ดำเนินการพิจารณาสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงโดยพลัน ถ้าเห็นว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยออกเสียงนั้นไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้มีคำสั่งให้ดำเนินการออกเสียงใหม่ในหน่วยออกเสียงนั้น ทั้งนี้ ต้องไม่ช้ากว่า 30 วัน นับแต่วันออกเสียง เว้นแต่การออกเสียงใหม่ในหน่วยออกเสียงนั้นจะไม่ทำให้ผลการออกเสียงประชามติของทุกหน่วยออกเสียงเปลี่ยนแปลงไป ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีคำสั่งให้ยุติเรื่อง

ทั้งนี้ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 ของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภานั้น ได้มีการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับประเด็นปัญหาทางกฎหมายของการออกเสียงประชามติไว้หลายประการ สามารถสรุปได้ ดังนี้

1) การกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ตามบทบัญญัติมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552

“มาตรา 5 ในกรณีที่จะดำเนินการจัดทำประชามติตามมาตรา 165 (1) ของรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้มีการออกเสียงในราชกิจจานุเบกษา โดยจะต้องมีรายละเอียด ดังนี้

(1) กำหนดเรื่องในการจัดทำประชามติ ซึ่งจะต้องมีข้อความที่ชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ

(2) กำหนดว่าการจัดให้มีการออกเสียงดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้มีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียง หรือเป็นไปเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่ดำเนินการจัดทำประชามติตามที่กฎหมายบัญญัติตามมาตรา 165 (2) ของรัฐธรรมนูญให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายประกาศให้มีการออกเสียงในราชกิจจานุเบกษา โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดทำประชามติตามที่กฎหมายนั้นบัญญัติ ถ้ากฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติ

ผู้มีอำนาจออกประกาศให้มีการออกเสียงไว้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศให้มีการออกเสียงตามกฎหมายนั้น”¹²⁹

ในการพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ของสภาผู้แทนราษฎร และของวุฒิสภา ได้มีการอภิปรายในประเด็นนี้กันอย่างกว้างขวาง โดยมีตั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะจากการพิจารณาไว้หลายประการ คือ

ก. การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านเสนอความเห็น ว่า ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ออกประกาศกำหนดเรื่องที่จะจัดทำประชามติ ได้ตามมาตรา 5 นั้น ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อความ “ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีนำเรื่องมาปรึกษาต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้” ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรอบคอบต่อประเด็นปัญหา โดยไม่เป็นการคิดเห็นเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดในการแก้ไขปัญหาของประเทศ¹³⁰ ซึ่งหากกำหนดให้เป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีเพียงฝ่ายเดียว โดยไม่มีมาตรการหรือกลไกในการถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจดังกล่าว อาจเกิดข้อโต้แย้งในการนำประเด็นต่างๆ มาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

ส่วนบางท่านได้เสนอความคิดเห็นไว้ในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการจัดทำประชามติ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ออกประกาศกำหนดเรื่องที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ได้ตามมาตรา 5 นั้น ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่งเป็น “ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อขอคำปรึกษา ก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้” ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรอบคอบต่อประเด็นปัญหาที่จะนำมาสอบถามประชาชนด้วยการออกเสียงประชามติ¹³¹ ทั้งการออกเสียงประชามติเป็นเรื่องสำคัญหากมีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา อาจหาทางออกที่เหมาะสมจนอาจไม่ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ซึ่งจะเป็นการประหยัดงบประมาณแผ่นดินได้อีกด้วย

¹²⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552. (2552, 28 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 126, ตอนที่ 98 ก. หน้า 2.

¹³⁰ สำนักกฎหมาย. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2551). เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. หน้า 25.

¹³¹ แหล่งเดิม. หน้า 37.

แต่ข้อเสนอในประเด็นนี้ ที่ประชุมชี้แจงว่าเงื่อนไขของการประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 179 นั้น จะต้องเป็นกรณีที่เป็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น และมาตรา 179 ก็เป็นการใช้ดุลพินิจตามคำแปรญัตติ เป็นการบังคับให้นายกรัฐมนตรีต้องแจ้งไปยังประธานสภาซึ่งจะไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 165 และมาตรา 179¹³² ข้อเสนอจึงตกไป

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านเสนอให้มีการเพิ่มเติมรายละเอียดของการกำหนดเรื่องหรือประเด็น ที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ชัดเจน เนื่องจากการใช้ดุลพินิจในการกำหนดประเด็นนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างมากหากต้องพิจารณาถึงความคุ้มค่าหรือความจำเป็นในการจัดทำประชามติ ซึ่งในหลายประเทศจะจัดให้มีการออกเสียงประชามติเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ¹³³ เช่น การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาหรือสัญญาระหว่างประเทศ และการทำกิจการสาธารณะของรัฐ เป็นต้น โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้อย่างชัดเจนว่าเรื่องใดที่จะต้องออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมาก และเรื่องใดเป็นการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการเพื่อประโยชน์ในการขอคำปรึกษา

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนเสนอ กรณีผู้ที่มีอำนาจในการจัดทำประชามติตามมาตรา 5 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ว่าควรให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติสามารถเข้าชื่อขอให้มีการจัดทำประชามติได้ ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้ใช้สิทธิของตนอย่างเต็มที่

(4) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่าน เสนอให้มีการกำหนดผลของการออกเสียงประชามติในมาตรา 5 (2) ให้ชัดเจน ว่ากรณีใดเป็นการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี และกรณีใดเป็นการออกเสียงประชามติเพื่อหาข้อยุติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อมิให้รัฐใช้เป็นช่องทางในการหลบเลี่ยงที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อหาข้อยุติโดยเสียงข้างมาก ในกรณีเป็นการออกเสียงต่อเรื่องหรือประเด็นที่มีความสำคัญซึ่งต้องใช้คะแนนเสียงของผู้มีสิทธิออกเสียงมากกว่าการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี¹³⁴

¹³² สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2551). การประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร (สรุปผลการประชุม). ครั้งที่ 10. วันที่ 13 สิงหาคม 2551.

¹³³ สำนักกฎหมาย. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. เล่มเดิม. หน้า 26.

¹³⁴ แหล่งเดิม. หน้า 28.

ข. การพิจารณาของวุฒิสภา

การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ของวุฒิสภา ได้มีการอภิปรายในประเด็นการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ตามบทบัญญัติมาตรา 5 ไว้ดังนี้

(1) นางสาวสนา โตสิตระกูล กรรมาธิการวิสามัญฯ ได้เสนอให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการออกเสียงประชามติเป็นบทบัญญัติที่อยู่ในรัฐธรรมนูญหมวด 7 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน แต่กลับปรากฏว่าการออกเสียงประชามติเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) เป็นผู้ริเริ่มซึ่งฝ่ายบริหารอาจใช้การออกเสียงประชามติเป็นเครื่องมือในทางอำนาจ ทั้งที่แท้จริงแล้วการออกเสียงประชามติควรเป็นเครื่องมือของประชาชน เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ¹³⁵

การที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงอย่างแท้จริงนั้น จึงไม่ควรจำกัดอยู่เพียงแต่ให้รัฐเป็นผู้กำหนดเรื่องหรือประเด็นให้ประชาชนออกเสียงประชามติ แต่รัฐต้องสร้างกลไกให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองที่หลากหลายในทุกช่องทาง เช่น ในกรณีที่ประชาชนเห็นว่าสิ่งที่รัฐจะจัดทำประชามติในเรื่องใด เป็นการเสียค่าใช้จ่ายที่ไม่สมเหตุผล หรือเห็นว่าเรื่องนั้นไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือการจัดทำประชามติอาจจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ควรให้สิทธิประชาชนสามารถยับยั้งการประกาศให้มีการออกเสียงประชามติของรัฐในเรื่องนั้นได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้รัฐใช้วิธีการออกเสียงประชามติสร้างความชอบธรรมในการดำเนินโครงการของรัฐโดยไม่ฟังเสียงแท้จริงของประชาชนในทางกลับกันถ้าประชาชนเห็นว่าปัญหาใดสมควรที่รัฐจะต้องออกประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ ก็ให้ประชาชนสามารถเสนอเรื่องให้รัฐจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องนั้นได้

ส่วนนายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย กรรมการวิสามัญฯ อีกท่านหนึ่งได้เสนอว่าเนื่องจากเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 165 กำหนดให้มีการจัดการออกเสียงประชามติไว้ 2 กรณีเท่านั้น คือ¹³⁶

- การออกเสียงประชามติตามมาตรา 165 (1) คือกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติในกิจการเรื่องใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

¹³⁵ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2551). การประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. วุฒิสภา (รายงานการประชุม). ครั้งที่ 3/2551. วันพุธที่ 24 กันยายน 2551.

¹³⁶ แหล่งเดิม.

- การออกเสียงประชามติตามมาตรา 165 (2) คือกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ ซึ่งปัจจุบันมีกฎหมายเพียงฉบับเดียวคือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

ดังนั้น การที่จะให้ประชาชนมีสิทธิเสนอให้มีการออกเสียงประชามติได้ น่าจะใช้ช่องทางตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 165 (2) คือกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ โดยพิจารณาเพิ่มเติมในกฎหมายเป็นเรื่องๆ ไป ว่าเรื่องนั้นมีผลกระทบต่อประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือไม่ เช่น ในพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ หากพระราชบัญญัติฉบับใดมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ก็จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้มีการจัดทำประชามติก่อน อาทิ กรณีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน จะแปรรูปไม่ได้ถ้าไม่ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนโดยการออกเสียงประชามติ หรือกรณีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหรือการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมที่มีขนาดใหญ่ตามที่กฎหมายกำหนด รัฐจะออกไปอนุญาตก่อสร้างไม่ได้จนกว่าจะผ่านกระบวนการออกเสียงประชามติ

ที่ประชุมจึงได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อสร้างกลไกให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติได้หลากหลายมากขึ้น สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงจึงได้มอบหมายให้นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย รองประธานกรรมการวิสามัญคนที่สาม ยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 6/1 เพิ่มเติมในประเด็นเกี่ยวกับการให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ ดังนี้

“มาตรา 6/1 ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้มีการออกเสียงในกิจการเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนต่อประธานวุฒิสภา เพื่อส่งคำร้องขอดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรี

หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อและแบบคำร้องขอให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานวุฒิสภากำหนด

เมื่อได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่ง หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการจัดทำประชามติ ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง”¹³⁷

¹³⁷ สำนักกรรมการ 6 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2551). รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ.วุฒิสภา. หน้า 13.

แต่ท้ายที่สุดได้มีการถอนบทบัญญัติมาตรา 6/1 ออก ในการประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญนิติบัญญัติ ครั้งที่ 12 เนื่องจากมีคณะกรรมการวิสามัญฯ และสมาชิกวุฒิสภาหลายท่านเกรงว่าบทบัญญัติดังกล่าวนั้น จะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 165 ที่กำหนดให้มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติได้เพียง 2 กรณี คือริเริ่มโดยฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) และริเริ่มโดยบทบัญญัติของกฎหมาย ดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น¹³⁸

ส่วนในเรื่องการยับยั้งมิให้จัดให้มีการออกเสียงประชามตินั้น ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามที่คณะกรรมการวิสามัญฯ ของวุฒิสภาเสนอ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 6 วรรคท้าย ความว่า “ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันประกาศให้มีการออกเสียงใดแล้ว ถ้ามีผู้มีสิทธิออกเสียงเห็นว่าการให้มีการออกเสียงประชามตินั้นไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญมาตรา 165 สามารถเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้มีคำวินิจฉัยโดยเร็ว”

นอกจากนี้ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ของวุฒิสภา ได้มีมติตั้งอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง โดยมี นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย เป็นประธานคณะอนุกรรมการ เพื่อทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยมีการจัดเวทีสาธารณะในส่วนกลางและประชาสัมพันธ์ผ่านตัวแทนทุกภาคส่วนในส่วนภูมิภาค ซึ่งภายหลังการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีประชาชนจำนวนมากเห็นว่า ควรให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อขอจัดทำประชามติ โดยใช้รายชื่อ จำนวน 1,000,000 รายชื่อ และบางส่วนเสนอให้ใช้รายชื่อ จำนวน 100,000 รายชื่อ และในกรณีที่รัฐเป็นฝ่ายเสนอให้มีการออกเสียงประชามติ หากประชาชนไม่เห็นด้วยควรให้ประชาชนมีสิทธิยับยั้งการออกเสียงประชามติ เพื่อไม่ให้สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดิน ในเรื่องที่เห็นว่าไม่มีความจำเป็นหรือไม่สมควรที่จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

2) ประเด็นเกี่ยวกับการให้ข้อมูลและการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จัดทำประชามติ ในมาตรา 10 และมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552

¹³⁸ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2551). การประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญนิติบัญญัติ (รายงานการประชุม). ครั้งที่ 12. เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2551.

“มาตรา 10 เมื่อมีการประกาศให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา 5 ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ ต้องดำเนินการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงได้รับทราบอย่างเพียงพอ

การจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติ อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อเรื่องที่จะจัดทำประชามติ และเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการทำประชามติ
- (2) สาระสำคัญของกิจการในเรื่องที่ทำประชามติ
- (3) ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินกิจการในเรื่องที่ทำประชามติ
- (4) ประมาณการค่าใช้จ่ายและที่มาของงบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายสำหรับกิจการในเรื่องที่ทำประชามติ
- (5) ประโยชน์ได้เสียที่อาจเกิดขึ้นกับประเทศชาติ ท้องถิ่นหรือประชาชน รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้อันตราย หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการ พร้อมสรุปเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียด้วย

การจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติตามวรรคหนึ่ง ต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติ และต้องไม่มีลักษณะเป็นการชี้นำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับเรื่องที่จะจัดทำประชามตินั้น

ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ ประกาศข้อมูลที่ต้องเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษาภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศให้มีการออกเสียง รวมทั้งจัดทำเอกสารเผยแพร่ข้อมูลส่งให้เจ้าบ้านทราบไม่น้อยกว่าสามสิบวันก่อนวันออกเสียง

นอกจากการเผยแพร่ข้อมูลตามวรรคสี่แล้ว ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติประสานกับสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐและสื่อประชาสัมพันธ์อื่นเพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้รับทราบอย่างกว้างขวางและทั่วถึง”

มาตรา 11 เมื่อมีการประกาศกำหนดวันออกเสียงตามมาตรา 6 ให้คณะกรรมการเลือกตั้งเผยแพร่กระบวนการและขั้นตอนการออกเสียงให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้รับทราบอย่างทั่วถึง รวมทั้งจัดให้มีการแสดงความคิดเห็น โดยอิสระและเท่าเทียมกันทั้งบุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบในเรื่องที่จัดทำประชามติ

ให้สถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐ จัดสรรเวลาออกอากาศตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด¹³⁹

การให้ข้อมูลและการให้ผู้มีสิทธิออกเสียงแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระเท่าเทียมกันถือเป็นหัวใจของการออกเสียงประชามติ ซึ่งในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติจะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อมูล 2 หน่วยงาน คือ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องที่จัดทำประชามติ เช่น กรณีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องท่อแก๊ส ก็จะมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวต้องดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลในส่วนเนื้อหาของเรื่องที่จะทำประชามติเดิมตอนที่เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กำหนดไว้ในมาตรา 6 วรรคท้าย แต่ต่อมาภายหลังจากที่คณะกรรมการวิสามัญฯ วุฒิสภามีมติให้มีการยกร่างขึ้นใหม่เป็นอีกมาตราหนึ่ง อยู่ในส่วนที่ 2 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้ข้อมูลและการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จัดทำประชามติ โดยกำหนดเป็นร่างมาตรา 10/1 ส่วนอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับการให้ข้อมูล คือ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการจัดทำประชามติ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่เผยแพร่กระบวนการและขั้นตอนการออกเสียงให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้ทราบอย่างทั่วถึงรวมทั้งจัดให้มีการแสดงความคิดเห็น โดยอิสระและเท่าเทียมกันทั้งผู้ที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบในเรื่องที่จัดทำประชามติ ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ก. การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในประเด็นเกี่ยวกับการให้ข้อมูลและการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จัดทำประชามติไว้หลายกรณี คือ

(1) มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่าน เสนอแนะให้มีการกำหนดวิธีการในการเผยแพร่กระบวนการและขั้นตอนของการออกเสียงให้ได้รับทราบอย่างทั่วถึง เนื่องจากการจัดให้มีการออกเสียงประชามติครั้งแรกของไทยที่ผ่านมา (เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550) การจัดส่งเอกสารและการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ถึงขั้นตอนต่างๆ ของการออกเสียงประชามติให้ประชาชนได้รับทราบเป็นไปด้วยความล่าช้า รวมทั้งการจัดเวทีเพื่อชี้แจงและแสดงความคิดเห็นก็มีประชาชนมารับฟังเป็นจำนวนน้อย

(2) การกำหนดให้สถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐจัดสรรเวลาออกอากาศตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดนั้นอาจทำได้ยาก เนื่องจากปัจจุบันสถานีวิทยุที่เป็นของรัฐได้แปลงสัมปทานเป็นของเอกชนเกือบทั้งหมดแล้ว คณะกรรมการการ

¹³⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552. (2552, 28 ธันวาคม).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 126, ตอนที่ 98 ก. หน้า 4-5.

เลือกตั้งซ่อมไม่มีอำนาจใดๆ ที่จะไปกำหนดและบังคับให้สถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐจัดสรรเวลาให้ตามที่กำหนดได้ ดังนั้น เพื่อให้การแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จัดทำประชามติบรรลุผลสำเร็จ จึงควรเพิ่มเติมในส่วนของรูปแบบ แนวทาง วิธีการที่สามารถทำได้จริง โดยการใช้สื่อมวลชนอย่างกว้างขวางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชน ทั้งจากสื่อมวลชนภาครัฐ ภาคเอกชน สื่อวิทยุชุมชน เป็นต้น¹⁴⁰

คณะกรรมการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎรจึงมีมติให้มีการปรับปรุงถ้อยคำเกี่ยวกับการให้ข้อมูล โดยได้มอบหมายให้นายสุทธิพล ทวีชัยการ ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญฯ และโฆษกคณะกรรมการวิสามัญฯ เป็นผู้ดำเนินการปรับปรุงถ้อยคำในประเด็นดังต่อไปนี้

- ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลและคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ชัดเจนว่าขั้นตอนใดเป็นหน้าที่ของรัฐบาล และขั้นตอนใดเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการก่อนออกเสียงประชามติ

- การจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นโดยอิสระและเท่าเทียมกันทั้งผู้ที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ มีกรอบการพิจารณาอย่างไรเพื่อให้เกิดความอิสระและเท่าเทียมกันทั้งผู้ที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบเพราะรัฐบาลในฐานะองค์กรที่มีความประสงค์จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติเรื่องใดย่อมมีการประชาสัมพันธ์ล่วงหน้า ในขณะที่ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นได้ก็ต่อเมื่อมีประกาศของนายกรัฐมนตรีว่าจะจัดให้มีการจัดทำประชามติแล้วเท่านั้น ประกอบกับรัฐบาลมักได้เปรียบในเรื่องงบประมาณในการดำเนินการประชาสัมพันธ์อีกด้วย¹⁴¹

- หน่วยงานของรัฐจะต้องให้ข้อมูลกับฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบอย่างเพียงพอ ทั้งข้อมูลเชิงบวกและเชิงลบ และให้ประชาชนสามารถร้องขอข้อมูลโดยตรงได้จากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องที่จัดทำประชามติ โดยกำหนดให้ร้องขอข้อมูลของประชาชนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ เป็นข้อยกเว้นของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 โดยร่างที่มีการปรับปรุงถ้อยคำมีเนื้อความ ดังนี้

“มาตรา 9 เมื่อมีประกาศกำหนดวันออกเสียงตามมาตรา 6 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเผยแพร่กระบวนการและขั้นตอนการออกเสียงให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้ทราบอย่างทั่วถึง

¹⁴⁰ สำนักกฎหมาย. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. เล่มเดิม. หน้า 29.

¹⁴¹ สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2551). การประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร (สรุปผลการประชุม). ครั้งที่ 3/2551. วันพุธที่ 2 กรกฎาคม 2551.

รวมทั้งจัดให้ฝ่ายที่เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับกิจการนั้นมีโอกาสแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่จะทำประชามติได้อย่างเท่าเทียมกัน

หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติให้แก่บุคคลที่ร้องขอ โดยมีให้ถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

ให้คณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการ เพื่อแสดงความคิดเห็นของบุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและฝ่ายที่ไม่เห็นชอบกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ ให้บุคคลที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ ต้องจัดทำหลักฐานประกอบการใช้จ่ายตามที่จ่ายจริงที่สามารถตรวจสอบได้ และหากมีงบประมาณเหลือต้องดำเนินการส่งคืน ในกรณีที่บุคคลใดได้รับเงินสนับสนุนการดำเนินการจากคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐ บุคคลนั้นต้องประกาศรายชื่อผู้สนับสนุนและจำนวนเงินอย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ

ให้สถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ จัดสรรเวลาออกอากาศให้กับฝ่ายที่เห็นชอบและฝ่ายที่ไม่เห็นชอบอย่างเท่าเทียมกัน ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

แต่เมื่อที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาและมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง กลับมีความเห็นว่าถ้อยคำที่แก้ไขเพิ่มเติมยังไม่เหมาะสมทั้งอาจจะเป็นการบัญญัติเกินกรอบเนื้อหาที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ที่ประชุมจึงเห็นชอบ ตามร่างเดิมที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ (ร่างฯ ที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ)¹⁴²

ข. การพิจารณาของวุฒิสภา มีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในประเด็นเกี่ยวกับการให้ข้อมูล และการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ ดังนี้

(1) นายสิงห์ชัย ทุ่งทอง กรรมการวิสามัญฯ ได้เสนอความเห็นว่าการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการเผยแพร่กระบวนการและขั้นตอนของการออกเสียงประชามติให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้ทราบอย่างทั่วถึงนั้น ควรระบุข้อมูลให้มีความชัดเจน โดยเฉพาะการออกเสียงประชามติบางเรื่องที่มีการใช้คำศัพท์พิเศษ หรือคำศัพท์ทางเทคนิค จะต้องให้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญหรือผู้ที่มี

¹⁴² สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2551). การประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร (สรุปผลการประชุม). ครั้งที่ 6. วันพุธที่ 16 กรกฎาคม 2551.

ความรู้ในวิชาชีพนั้นๆ เป็นผู้ให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็น เพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียง ได้ทราบข้อมูลอย่างชัดเจนและทั่วถึง

(2) กรรมการวิสามัญฯ บางท่านตั้งข้อสังเกตว่าการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และการให้โอกาสประชาชนฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยได้แสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน เป็นกระบวนการสองส่วนที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะกระบวนการให้ข้อมูลที่ต้องมีความเป็นกลาง และทั่วถึง ทั้งนี้ เพื่อมิให้การออกเสียงประชามติถูกบิดเบือนนำไปใช้เป็นเครื่องมือของบุคคลใด บุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่ง โดยนำเอาผลของการออกเสียงประชามติมาเป็น ข้ออ้างในการแสวงหาความชอบธรรมให้กับตน ว่าการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบของประชาชนด้วยการออกเสียงประชามติมาแล้ว ทั้งที่ในความเป็นจริงการออกเสียงประชามติที่ผ่านการเห็นชอบมานั้น ไม่ได้อยู่ภายใต้การให้ข้อมูลอย่างถูกต้อง ทั่วถึง เป็นธรรม ซึ่งในส่วนการให้ข้อมูลถือเป็นสาระสำคัญที่จะโยงไปสู่ผลของการลงประชามติ ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดมาตรการในการควบคุมการให้ข้อมูลให้มีความรัดกุม ชัดเจน

(3) นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย กรรมการวิสามัญฯ เสนอว่าการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ นั้นไม่จำเป็นต้องเป็นฝ่ายรัฐหรือผู้มีอำนาจในการจัดทำประชามติเท่านั้นที่เป็นผู้ให้ข้อมูล แต่เห็นว่าน่าจะให้ประชาชนมีสิทธิร้องขอข้อมูลเพิ่มเติม หากข้อมูลที่ให้มานั้นยังไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจ โดยสามารถยื่นร้องขอข้อมูลเพิ่มเติมจากหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องที่จัดทำประชามติ เมื่อหน่วยงานเจ้าของข้อมูลได้รับการร้องขอจะต้องเปิดเผยข้อมูลนั้น และให้ถือเป็นข้อยกเว้นของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อประกอบการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอด้วย

ในท้ายที่สุด คณะกรรมการวิสามัญฯ จึงได้มีมติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมใน ส่วนของการให้ข้อมูลและการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จัดทำประชามติไว้ในส่วนที่ 2 มาตรา 10/1 และมาตรา 11 ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ (ปัจจุบัน คือมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552) ดังนี้¹⁴³

“มาตรา 10/1 เมื่อมีประกาศให้มีการออกเสียงตามมาตรา 6 ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติต้องดำเนินการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติ แก่ผู้มีสิทธิออกเสียงได้รับทราบอย่างเพียงพอ

¹⁴³ สำนักกรรมการ 6 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. เล่มเดิม. หน้า 16.

โดยการจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติ อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ชื่อเรื่องที่จะจัดทำประชามติ และเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการทำประชามติ

(2) สาระสำคัญของกิจการในเรื่องที่ทำประชามติ

(3) ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการในเรื่องที่ทำประชามติ

(4) ประมาณการค่าใช้จ่ายและที่มาของงบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายสำหรับกิจการในเรื่องที่ทำประชามติ (ถ้ามี)

(5) ประโยชน์ได้เสียที่อาจเกิดขึ้นกับประเทศชาติ ท้องถิ่นหรือประชาชน รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการ

(6) สรุปเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียตาม (5)

การจัดทำและการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติตามวรรคหนึ่งต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติ และต้องไม่มีลักษณะเป็นการชี้นำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับเรื่องที่จะจัดทำประชามตินั้น

ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติประกาศข้อมูลที่ต้องเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษาภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศให้มีการออกเสียง รวมทั้งจัดทำเอกสารเผยแพร่ข้อมูลส่งให้เจ้าบ้านทราบไม่น้อยกว่าสามสิบวันก่อนวันออกเสียง

นอกจากการจัดทำเอกสารเผยแพร่ข้อมูลตามวรรคสามแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติประสานกับสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐและสื่อประชาสัมพันธ์อื่นเพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้ทราบอย่างกว้างขวางและทั่วถึง”

“มาตรา 11 เมื่อมีประกาศกำหนดวันออกเสียงประชามติตามมาตรา 7 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเผยแพร่กระบวนการและขั้นตอนการออกเสียงให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้ทราบอย่างทั่วถึง รวมทั้งจัดให้มีการแสดงความคิดเห็น โดยอิสระและเท่าเทียมกันทั้งบุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบในเรื่องที่จัดทำประชามติ โดยอย่างน้อยให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) จัดให้มีสถานที่และดำเนินการสำหรับให้ฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบในแต่ละเขตออกเสียง ได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จัดทำประชามติโดยเท่าเทียมกัน

(2) ให้ประสานสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐเพื่อจัดสรรเวลาออกอากาศให้แก่ฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่อง

ที่จัดทำประชามติอย่างเท่าเทียมกัน และให้สถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐ จัดสรรเวลาออกอากาศตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

การดำเนินการตาม (1) และ (2) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนด”

เมื่อมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ แล้วเสร็จ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการให้ข้อมูลตามที่คณะกรรมการวิสามัญฯ วุฒิสภาเสนอ โดยกำหนดเป็นมาตรา 10 ส่วนการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จัดทำประชามติที่คณะกรรมการวิสามัญฯ วุฒิสภาได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ได้ถูกตัดออกไป กลับไปใช้เนื้อความในร่างเดิมที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนผลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ของคณะอนุกรรมการ ทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็น ต่อประเด็นการให้ข้อมูลและการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จัดทำประชามติ ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 ประชาชนอยากให้รัฐจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องการจัดทำประชามติโดยละเอียด เผยแพร่ให้ประชาชนรับฟังทุกครัวเรือน ให้มีการจัดทำข้อมูลและระบบเครือข่ายสารสนเทศให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้และควรมีการจัดประชุมชี้แจงให้กับผู้นำท้องถิ่นรับทราบเพื่อนำไปเผยแพร่ในท้องถิ่น ควรมีการเชื่อมโยงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กับกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการส่งเสริมสนับสนุนการให้ข้อมูลอีกทางหนึ่ง

นอกจากนี้ ประชาชนอยากให้จัดเวทีอภิปรายสาธารณะทั้งฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบในเรื่องที่จัดทำประชามติทุกจังหวัด โดยจัดสรรเวลาให้เท่าเทียมกัน จัดให้ตัวแทนฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยในเรื่องที่จัดทำประชามติ จัดทำเอกสารสรุปความเห็นของฝ่ายตนเองแล้วให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปเผยแพร่อย่างเท่าเทียมกัน ในส่วนของสถาบันอุดมศึกษามหาวิทยาลัยทักษิณ เสนอความคิดเห็นในประเด็นนี้ว่าควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญาและทางแพ่งแก่ผู้ที่ให้ข้อมูลเท็จหรือให้ข้อมูลที่บิดเบือนแก่ประชาชน¹⁴⁴

¹⁴⁴ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2551). การประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. วุฒิสภา (รายงานการประชุม). ครั้งที่ 10/2551. วันศุกร์ที่ 14 พฤศจิกายน 2551.

3.6 สาเหตุที่ทำให้การออกเสียงประชามติของไทยเกิดขึ้นได้ยากในทางปฏิบัติ

แม้ว่าจะมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้สิทธิประชาชนสามารถออกเสียงประชามติได้ถึง 7 ฉบับ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น แต่กลับมีการออกเสียงประชามติเกิดขึ้นในทางปฏิบัติเพียงครั้งเดียว คือ การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เท่านั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าสาเหตุที่ทำให้การออกเสียงประชามติของไทยเกิดขึ้นได้ยากในทางปฏิบัติ น่าจะเกิดจากเหตุผลหลายประการ ดังนี้

3.6.1 การกำหนดตัวบุคคลที่มีอำนาจในการนำเรื่องหรือประเด็นมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

3.6.1.1 การกำหนดให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการนำเรื่องหรือประเด็นมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

บทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระยะแรกกำหนดให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการริเริ่มให้การออกเสียงประชามติซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับด้วยกันคือ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ฉบับปี พ.ศ. 2511 และฉบับปี พ.ศ. 2517

ในประเด็นนี้ ได้มีการอภิปรายแนวความคิดของฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ในการให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้วินิจฉัยว่าควรจะมีหรือไม่มี การออกเสียงประชามติหรือไม่ โดยฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยมีความเห็นว่า

1) การกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ กรณีการให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ โดยเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงเป็นผู้วินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญใดที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายนั้นกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติหรือประชาชนสมควรที่จะนำไปให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติหรือไม่ แม้จะเป็นเจตนาอันดีที่จะเทิดทูนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่ในทางปฏิบัติอาจทำให้กระทบกระเทือนถึงองค์พระมหากษัตริย์ได้ เนื่องจากจะทำให้พระองค์ทรงตกอยู่ในฐานะลำบากที่จะทรงตัดสินใจพระทัยในการใช้พระราชอำนาจดังกล่าว ในฐานะที่พระองค์ทรงเป็นประมุขของชาติ หากทรงเล็งเห็นผลกระทบที่สำคัญอันเกิดขึ้นจากการประกาศใช้กฎหมาย และทรงโปรดให้ประชาชนลงประชามติ ซึ่งโดยหลักแล้วย่อมเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่ในทางปฏิบัติผลของการลงประชามตินั้นอาจคลาดเคลื่อนไปจากที่ควรจะเป็น เพราะเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าพระมหากษัตริย์จะทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้กฎหมายอยู่เสมอโดยมิได้ทรงคัดค้าน แต่ถ้าหากเกิดกรณีที่พระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจตามที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ส่งร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนวินิจฉัยลงประชามติ ประชาชน

ก็จะทราบได้ทันทีว่าไม่ทรงเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น¹⁴⁵ ในการลงประชามติที่จะมีขึ้น ประชาชนจึงอาจประสบปัญหาว่าจะลงคะแนนให้กับร่างรัฐธรรมนูญหรือจะลงคะแนนให้กับพระมหากษัตริย์ ทั้งยังทำให้หลักการที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมืองและไม่สามารถกระทำผิดได้ (The King can do no wrong) หมดความหมายไป¹⁴⁶ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาดังกล่าว พระองค์จึงไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ออกเสียงประชามติเลย

2) การที่จะให้พระมหากษัตริย์ยื่นฎีกาต่อประชาชนนั้น จะเป็นการกลับกับหลักธรรมเนียมประเพณีทั่วไปที่ปฏิบัติกันมา ที่ว่าประชาชนต้องยื่นฎีกาต่อพระมหากษัตริย์¹⁴⁷ จึงไม่น่าจะถูกต่อนัก

ส่วนฝ่ายที่เห็นด้วยมีความเห็นว่า

1) การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์สามารถใช้ดุลพินิจที่จะนำร่างกฎหมายไปให้ประชาชนลงประชามติได้นั้น ไม่น่าจะกระทบกระเทือนถึงองค์พระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุว่า การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ที่จะทรงวินิจฉัยแต่เพียงว่าร่างรัฐธรรมนูญน่าจะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติหรือประชาชน เห็นควรส่งไปให้ประชาชนลงประชามติหรือไม่เท่านั้น พระองค์จะไม่ทรงต้องรับผิดชอบแต่ประการใด เท่ากับทรงเป็นผู้กลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนทั้งประเทศตัดสินใจขาด ไม่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่พระมหากษัตริย์แต่อย่างใด เพราะพระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจในฐานะที่ได้ทรงวางตนเป็นกลาง เพียงแต่ส่งร่างกฎหมายนั้นไปให้ประชาชนได้วินิจฉัยด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งถ้าประชาชนเห็นชอบด้วยพระมหากษัตริย์ก็ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่ถ้าประชาชนไม่เห็นด้วยร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็ต้องตกไป ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องเสียหายแต่ประการใด เนื่องจากพระองค์ทรงปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ในฐานะที่เป็นประมุขอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ¹⁴⁸

¹⁴⁵ นพรัตน์ อภิวิมลลักษณ์. (2538). การนำประชามติมาใช้ในประเทศไทย. หน้า 138.

¹⁴⁶ ถาวร ชนะภักย์. (2517). การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (รายงานการประชุม ชุดที่ 2). ครั้งที่ 14 วันศุกร์ที่ 15 มีนาคม 2517.

¹⁴⁷ บุนประเสริฐ สุขมาตรา. (2491). การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (รายงานการประชุม). ครั้งที่ 35 วันพุธที่ 22 กันยายน 2491. อ้างถึงใน นพรัตน์ อภิวิมลลักษณ์. (2538). การนำประชามติมาใช้ในประเทศไทย. หน้า 144.

¹⁴⁸ เกษม ศิริสัมพันธ์. (2517). การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (รายงานการประชุม ชุดที่ 2). ครั้งที่ 15. วันพฤหัสบดีที่ 21 มีนาคม 2517

2) ที่กล่าวว่า การที่จะให้พระมหากษัตริย์ ยื่นฎีกาต่อประชาชนเป็นการกลับหลักทั่วไปที่ปฏิบัติกันมา กล่าวคือประชาชนต้องถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์นั้น หลักการนี้เป็นหลักการของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไม่ใช่หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนเป็นใหญ่ในแผ่นดิน การที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็เข้าทำนองการดำเนินงานของบริษัท ที่คณะผู้บริหาร กรรมการต้องรายงานผลการดำเนินงานของบริษัทต่อที่ประชุมผู้ถือหุ้นทุกๆ ปี เรื่องใหญ่ๆ ในการตัดสินใจก็ควรให้ผู้ถือหุ้นเขามีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย และถ้าดำเนินงานไม่ดีก็ต้องออกไป¹⁴⁹

จากแนวความคิดข้างต้น จึงอาจเป็นไปได้ว่าสาเหตุประการหนึ่ง ที่ทำให้ตลอดอายุของรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ ไม่มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ก็เนื่องมาจากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การริเริ่มนำเรื่องหรือประเด็นมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการที่จะทรงใช้ดุลพินิจ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาและผลกระทบอย่างที่ไม่เห็นด้วยให้เหตุผลไว้ พระองค์จึงไม่ทรงใช้พระราชอำนาจเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ออกเสียงประชามติ

อีกประการหนึ่ง คือ รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ มีอายุการบังคับน้อยมาก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 มีอายุใช้บังคับเพียง 2 ปี 8 เดือน 5 วัน ฉบับปี พ.ศ. 2511 มีอายุการบังคับใช้ 3 ปี 4 เดือน 28 วัน และฉบับปี พ.ศ. 2517 มีอายุการบังคับใช้เพียง 2 ปี¹⁵⁰ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่น้อยมากในการที่จะทำให้เกิดไถ่ต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเกิดผลในทางปฏิบัติ ทั้งยัง ไม่มีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ ก็มาสิ้นผลบังคับไปก่อน

3.6.1.2 การกำหนดให้อำนาจในการริเริ่มนำเรื่องหรือประเด็นมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติเป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้อำนาจในการริเริ่มนำเรื่องหรือประเด็นมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติเป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรี มีอยู่ 2 ฉบับ คือ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับปี พ.ศ. 2550 เป็นการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจริเริ่มทำได้ และไม่มีผลผูกพัน โดยสิทธิในการออกเสียงประชามติของประชาชนขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรี ซึ่งในทางปฏิบัติยังไม่เคยมีการนำเรื่องใดหรือประเด็นใดมาให้

¹⁴⁹ พระศรีวิสารวาจา. (2491). การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (รายงานการประชุม). ครั้งที่ 35 วันพุธที่ 22 กันยายน 2491. อ้างถึงใน นพรัตน์ อภิวิมลลักษณ์. (2538). การนำประชามติมาใช้ในประเทศไทย. หน้า 150.

¹⁵⁰ วัชรพงษ์ จำปาวาน. เล่มเดิม. หน้า 167.

ประชาชนออกเสียงประชามติ สาเหตุประการหนึ่งอาจเกิดจากบางเรื่องหรือบางประเด็นเป็นการลุ่ม
 เลียงเกินไปที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ เพราะหากรัฐบาลยังไม่มั่นใจว่าประเด็นนั้น
 ประชาชนจะเห็นชอบด้วยหรือไม่ หากผลการออกเสียงปรากฏออกมาว่าประชาชนไม่เห็นชอบด้วย
 ก็จะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหารในขณะนั้นได้ ทั้งการออกเสียงประชามติ
 เป็นการคืนอำนาจการตัดสินใจบางเรื่องให้กับประชาชน หากประชาชนออกเสียงประชามติที่ทำให้
 เกิดผลเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับที่รัฐบาลต้องการให้เกิดขึ้น และแม้ผลการออกเสียงประชามติ
 เป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ซึ่งฝ่ายบริหารมีสิทธิเลือกที่จะปฏิบัติตาม
 ผลการออกเสียงประชามติหรือไม่ก็ได้ แต่หากว่ารัฐบาลไม่สนใจต่อผลการออกเสียงของประชาชน
 ไม่ปฏิบัติตามผลที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะผลที่ออกมาไม่ตรงกับสิ่งที่รัฐบาลต้องการที่จะให้เกิดขึ้น
 ก็จะเป็นการสวนกระแสของสังคม ไม่พินิจการถูกวิพากษ์วิจารณ์ไปในทางที่จะก่อให้เกิดความ
 เสียหายต่อรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลไม่มีความจริงจังมาตั้งแต่ต้นที่จะมอบอำนาจการตัดสินใจนั้นให้
 ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ดังนั้น จึงทำให้ไม่มีการจัดให้มีการออกเสียง
 ประชามติตามรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับนี้

นอกจากนี้ การบัญญัติให้การริเริ่มนำเรื่องหรือประเด็นมาให้ประชาชนออกเสียง
 ประชามติเป็นคุณพินิจของคณะรัฐมนตรี ก็มีความแตกต่างจากเจตนารมณ์ของการออกเสียงประชามติ
 ในรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับแรก คือรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ฉบับปี พ.ศ. 2511 และฉบับปี พ.ศ. 2517
 ที่ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติ และกำหนดให้ประธานองคมนตรี
 และประธานรัฐสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการตั้งอยู่บนหลักการที่ป้องกันมิให้
 ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาเกี่ยวข้อง กล่าวคือ ให้กระทำในรูป
 พระบรมราชโองการในการที่จะมีพระราชดำรินำเรื่องมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ แต่การ
 ให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติก็อาจมีปัญหาที่ทำให้กระทบกระเทือนถึง
 องค์พระมหากษัตริย์ได้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

แม้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มาตรา 214 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550
 มาตรา 165 จะห้ามมิให้มีการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลใดโดยเฉพาะ
 แต่ในทางปฏิบัติก็เป็นการยากที่จะแยกแยะออกมาได้อย่างชัดเจนว่าประชาชนสนับสนุนตัวบุคคล
 หรือเรื่องที่ฝ่ายบริหารนำมาสอบถาม ดังนั้น หากฝ่ายบริหารยังไม่มั่นใจต่อความนิยมที่ประชาชน
 มีต่อรัฐบาล ก็เป็นการยากที่จะมีการนำเรื่องหรือประเด็นใดมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

ดังนั้น จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าในบางครั้งความนิยมชมชอบในตัวบุคคลหรือ
 คณะบุคคลมีผลอย่างมากในการออกเสียงประชามติ ยิ่งถ้าหากประชาชนไม่ได้รับทราบข้อมูล
 ที่เพียงพอหรือไม่เข้าใจประเด็นการออกเสียงประชามติอย่างแท้จริง ประชาชนย่อมขาดเหตุผลที่จะ

ใช้ข้อมูลเป็นฐานในการตัดสินใจ แล้วหยิบยกเอาเหตุผลอื่นมาเป็นองค์ประกอบหลักในการตัดสินใจ

อีกประการหนึ่ง เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญ ทั้งสองฉบับนี้มีผลเพียงการหารือขอความเห็นในกิจการใดๆ ที่รัฐบาลเห็นว่าอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ซึ่งรัฐบาลก็อาจเลือกวิธีการอื่นที่จะได้มาซึ่งคำตอบในเรื่องนั้นอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนพ.ศ. 2548 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการรับฟังข้อมูลมาเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐในเรื่องสำคัญๆ หรือกรณีการรับฟังผลการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ (PoI) ของสำนักต่างๆ อยู่แล้ว ดังนั้น จึงอาจเห็นว่ายังไม่มีความจำเป็นต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ ซึ่งให้ผลในเชิงปรึกษาหารือเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในมาตรา 165 จะบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อมีข้อยุติ เป็นอีกกรณีหนึ่งก็ตาม แต่การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 มาตรา 5 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีอาจนำกิจการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ที่เห็นว่ากระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดผลของการออกเสียงว่าจะให้เป็นไปเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของประชาชนหรือให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี (มาตรา 5 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่ จะดำเนินการจัดทำประชามติตาม มาตรา 165 (1) ของรัฐธรรมนูญให้ นายกรัฐมนตรี ประกาศให้มีการออกเสียงในราชกิจจานุเบกษา โดยจะต้องมีรายละเอียด ดังนี้ (2) กำหนดว่าการจัดให้มีการออกเสียงประชามติดังกล่าวเป็นไปเพื่อ ให้มีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียง หรือเป็นไปเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี”) ดังนั้น หากรัฐบาลยังไม่มั่นใจในผลของการออกเสียงประชามติต่อกิจการที่นำมาให้ประชาชนออกเสียง การออกเสียงประชามติเพื่อมีข้อยุติย่อมเกิดขึ้นได้ยาก และสุดท้ายผลของการออกเสียงประชามติก็จะยังคงเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น

เหตุผลที่สำคัญประการสุดท้าย ผู้เขียนเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มาตรา 214 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 165 (1) กำหนดเรื่องหรือประเด็นที่อาจนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้ไม่ชัดเจน กำหนดเพียงเงื่อนไขกว้างๆ ว่าจะต้องเป็นกิจการในเรื่องใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน แม้จะมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 มาขยายความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มาตรา 214 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 มาขยายความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550

มาตรา 165 ให้มีความชัดเจนขึ้นในแง่ของหลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาทางกฎหมายในเรื่องการออกเสียงประชามติอยู่อีกหลายประการ ที่ไม่อาจทำให้ฝ่ายบริหารมีความมั่นใจในการนำเรื่องหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่งมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ทั้งกรณีกิจการที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ยังมีปัญหาว่าหมายถึงอะไร มีขอบเขตแค่ไหน และหากจัดให้มีการออกเสียงประชามติขึ้น ก็อาจจะเกิดคำถามขึ้นกับฝ่ายบริหารได้ว่า ประโยชน์ที่จะเกิดจากการจัดการออกเสียงประชามตินั้นตกอยู่กับใคร หรือการนำกิจการใดมาจัดให้มีการออกเสียงประชามตินั้นสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มาตรา 214 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 165 (1) อย่างแท้จริงหรือไม่ ซึ่งหากยังไม่มีมีความชัดเจนในแง่กระบวนการหรือมาตรการทางกฎหมายในเรื่องนี้ ก็ย่อมเป็นการยากที่ฝ่ายบริหารจะนำเรื่องหรือประเด็นใดมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ เพราะสุดท้ายรัฐบาลก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่ากระบวนการที่เป็นจุดเริ่มต้น ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้เกิดการออกเสียงประชามตินั้น ก็ด้วยเหตุที่เกิดจากตัวรัฐบาลนั่นเอง

แม้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 165 (2) จะกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติอีกกรณีหนึ่ง แต่ปัจจุบันก็มีกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ คือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

3.6.1.3 การออกเสียงประชามติที่เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติที่เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 แต่เนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนั้น ยังมีเงื่อนไขในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 กำหนดเงื่อนไขของการให้ประชาชนได้ออกเสียงประชามติ ไว้เฉพาะกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับปี พ.ศ. 2549 ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำไปประกาศใช้บังคับต้องนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

ด้วยเงื่อนไขดังกล่าว ทำให้ไม่มีการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 เนื่องจากรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ปี พ.ศ. 2549 นั้นได้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ

เนื่องจากเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งเป็นการออกเสียงประชามติครั้งแรกของประเทศไทย เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550

3.6.2 การกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

3.6.2.1 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 กำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม โดยบัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ในหมวดแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ในตอนแรก กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ได้พิจารณาแล้ว เห็นควรให้มีการขอประชามติจากประชาชนได้ในประเด็นเดียว คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญ และเห็นว่ามามีกรณีสมควรอยู่ 4 ประการ ที่ควรให้พระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ขอประชามติจากประชาชนในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ คือ กรณีแบ่งแยกพระราชอาณาจักร กรณีลดพระราชอำนาจ กรณีเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง และกรณีบั่นทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงได้ยกร่างรัฐธรรมนูญหมวด 10 ในส่วนที่เกี่ยวกับแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญในการประชุมครั้งที่ 38 โดยเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอแล้ว เห็นว่ายังไม่เหมาะสม กล่าวคือ ไม่ควรระบุเอาไว้ชัดเจนว่าจะขอประชามติในกรณีใดบ้าง จึงมีมติให้คณะกรรมการฯ แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเสียใหม่ โดยระบุเหตุในการขอประชามติไว้อย่างกว้างๆ เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอร่างเข้าไปใหม่ การออกเสียงประชามติจึงมีเนื้อความดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2492¹⁵¹ และการที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชดำริให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้เฉพาะเรื่องรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ให้มีการออกเสียงประชามติต่อพระราชบัญญัติด้วย เพราะเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายจะต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว นอกจากนั้นเรื่องที่จะนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายก็เป็นเรื่องยุ่งยากและบางเรื่องเป็นเรื่องทางเทคนิค ประชาชนย่อมไม่มีความรู้ความชำนาญเพียงพอ จึงยังไม่มีความพร้อมที่จะให้ประชาชนออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมาย¹⁵²

3.6.2.2 ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 กำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 แต่ได้มีการเสนอให้เพิ่มพระราชอำนาจในการขอประชามติต่อร่างพระราชบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 94 ด้วย

¹⁵¹ วัชรพงษ์ จำปาวาน. เล่มเดิม. หน้า 124-125.

¹⁵² หยุด แสงอุทัย. เล่มเดิม. หน้า 695.

(ดังรายละเอียดเรื่องการออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ข้างต้น) แต่เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ประกาศใช้บังคับ มีการตัดพระราชอำนาจในการขอประชามติต่อร่างพระราชบัญญัติออกไป ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเกิดจากการออกกฎหมายประเภทพระราชบัญญัติต้องกระทำโดยเร็ว ดังนั้น การนำพระราชบัญญัติทุกเรื่องมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติจะเป็นการเพิ่มขึ้นตอนให้การออกพระราชบัญญัติมีความล่าช้า

3.6.2.3 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 และรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ปี พ.ศ. 2549 กำหนดให้การออกเสียงประชามติเกิดขึ้นโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่มีเงื่อนไขของการให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้เฉพาะกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ และในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ปี พ.ศ. 2549 ก็บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติต่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เช่นเดียวกัน ซึ่งมีเงื่อนไขต้องเป็นกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว

3.6.2.4 เรื่องหรือประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มาตรา 214 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 165 (1) ไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน กำหนดไว้แต่เพียงองค์กรที่จะกำหนดเรื่องหรือประเด็นให้ประชาชนออกเสียงประชามติ คือ คณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) กล่าวคือ ให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดเรื่องหรือประเด็นให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยมีเงื่อนไขกว้างๆ ว่าจะต้องเป็นกิจการในเรื่องใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน แต่ยังไม่มีความชัดเจน ทั้งความหมายและขอบเขตของกิจการที่ถือว่าอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ส่วนการออกเสียงประชามติกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 165 (2) ปัจจุบันมีกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ คือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการออกเสียงประชามติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ ต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ส่วนในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 และรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 นั้น กำหนดให้การออกเสียงประชามติเกิดขึ้นโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ในกรณีให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แม้จะมีเงื่อนไขของการจัดให้มีการออกเสียงประชามติอยู่บ้าง แต่ก็ถือว่ายังมีความชัดเจนในประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติอยู่ในระดับหนึ่ง แตกต่างจากการออกเสียงประชามติในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับปี

พ.ศ. 2550 ที่ไม่มีการกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอยู่ที่ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีที่จะกำหนดเรื่องหรือประเด็นใดให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

3.6.3 การกำหนดช่วงเวลาที่ให้นำเรื่องหรือประเด็นมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

ในประเด็นนี้มีแนวความคิดของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นเป็น 2 ฝ่าย ปรากฏในรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 34 ในคราวพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 โดยฝ่ายแรกเห็นว่า การที่จะไปถามความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาใดนั้นในต่างประเทศจะต้องเป็นปัญหาที่ยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาของสภา แต่ถ้าผ่านการพิจารณากลับกรองจากรัฐสภาแล้ว จะไปถามความเห็นในปัญหานั้นกับประชาชนจะไม่ถูกหลักการ เพราะปัญหานั้นได้ปรึกษาหารือและมีข้อยุติแล้ว ถ้าจะเอาข้อยุตินั้นไปถามตัวการคือประชาชน ไม่มีปฏิบัติกันในประเทศ¹⁵³ ดังนั้นเมื่อผู้แทนราษฎรได้รับเลือกมาแล้วย่อมถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชน เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงเป็นประการใดแล้ว ย่อมถือว่าเป็นการออกเสียงแทนประชาชน ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องให้พระมหากษัตริย์เสนอให้ประชาชนออกเสียงประชามติอีกครั้ง

ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ที่ว่าไม่มีประเทศใดในโลกที่จะนำปัญหาที่ผ่านการพิจารณาจากสภาแล้วไปให้ประชาชนวินิจฉัยอีกนั้น เป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน เพราะมีหลายประเทศในโลกที่น่ากฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาแล้ว ไปเสนอขอความเห็นชอบจากประชาชนอีก เช่น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และกล่าวกันว่าเมื่อเลือกผู้แทนเข้ามาใช้สิทธิแทนประชาชนแล้ว ก็ไม่ควรที่จะให้ประชาชนต้องมาออกเสียงอีก ในเมื่อได้มอบความไว้วางใจให้แก่ผู้แทนแล้ว ตัวการก็ควรจะต้องสนองรับภาระกระทำของตัวแทน แต่เนื่องจากเมื่อผู้แทนได้รับเลือกตั้งไปแล้ว ไม่จริงเสมอไปว่าจะปฏิบัติหน้าที่ให้สมเจตนารมณ์ของตัวการซึ่งเป็นประชาชนเสมอไป ดังนั้น เมื่อประชาชนให้ความไว้วางใจครั้งหนึ่งแล้วก็ไม่จำเป็นที่จะต้องให้ความไว้วางใจตลอดไป ยกตัวอย่างในกรณีที่รัฐบาลซึ่งได้รับความไว้วางใจจากสภาแล้ว สถานนั้นก็ยังคงอยู่เพื่อควบคุมให้รัฐบาลดำเนินการบริหารประเทศไปดังที่ได้ให้ความไว้วางใจ ต่อมาสภาอาจจะเปลี่ยนไปไม่ไว้วางใจรัฐบาลก็เป็นได้ ถ้าเห็นว่าปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่สมกับที่ไว้วางใจ ในกรณีผู้แทนราษฎรก็เช่นเดียวกันเมื่อราษฎรเลือกผู้แทนเข้ามาแล้วก็ไม่จำเป็นต้องไว้วางใจผู้แทนของเขาตลอดไป จะไว้วางใจก็ต่อเมื่อผู้แทนของเขาได้แสดงออกถึงความซื่อสัตย์สุจริตและทำตนให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติสมเจตนารมณ์ของ

¹⁵³ พระยาอรรถการีย์สุนทร. (2491). การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (รายงานการประชุม). ครั้งที่ 34. วันจันทร์ที่ 20 กันยายน 2491. อ้างถึงใน นพรัตน์ อภิวิมลลักษณ์. (2538). การนำประชามติมาใช้ในประเทศไทย. หน้า 145.

ประชาชน แต่ถ้าผู้แทนประพฤตินั้นไม่เหมาะสม ประชาชนก็ต้องสามารถโต้แย้งหรือถอนคืนอำนาจของเขาได้¹⁵⁴

อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าสุดท้ายเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ประกาศใช้บังคับมีการบัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดของสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญฝ่ายหลัง กล่าวคือ กำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการให้ประชาชนออกเสียงประชามติต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญภายหลังจากที่รัฐสภาได้ลงมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว และในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาที่มีการบัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติ คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ก็กำหนดช่วงเวลาที่จะนำเรื่องหรือประเด็นมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492

กล่าวโดยสรุป การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ฉบับปี พ.ศ. 2511 ฉบับปี พ.ศ. 2517 เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐสภาได้ลงมติให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว โดยในขั้นตอนการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์ เมื่อทรงได้รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หากทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนและทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย ก็ทรงมีพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นก่อน โดยมีวิธีการคือ

- ภายหลังจากที่รัฐสภาได้ลงมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว
- ในขั้นนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์
- หากพระมหากษัตริย์ ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติหรือประชาชน และเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย
- ให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติว่า เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ส่วนการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 กำหนดให้การออกเสียงประชามติเป็นกระบวนการส่วนหนึ่งของการให้ความเห็นชอบร่าง

¹⁵⁴ นายสุวิชช พันธ์เศรษฐ. (2491). การประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ (รายงานการประชุม). ครั้งที่ 34. วันจันทร์ที่ 20 กันยายน 2491. อ้างถึงใน นพรัตน์ อภิวิมลลักษณ์. (2538). การนำประชามติมาใช้ในประเทศไทย. หน้า 151.

รัฐธรรมนูญ เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ จะต้องนำร่างนั้นเสนอต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญก็มีคะแนนเสียงเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เพื่อให้ประชาชนลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ

การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติต่อกิจการในเรื่องใดที่อาจกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ซึ่งเป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่สามารถระบุได้อย่างแน่ชัดว่าเป็นเรื่องหรือประเด็นใดบ้าง จึงทำให้ไม่อาจกำหนดช่วงเวลาในการออกเสียงประชามติให้ชัดเจน (เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ส่วนการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 กำหนดให้มีการขึ้นภายหลังสภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำไปประกาศใช้บังคับ

การกำหนดช่วงเวลาที่จะนำเรื่องหรือประเด็นมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ กลับมามีความไม่ชัดเจนอีกครั้งในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 เนื่องจากไม่มีการกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ชัดเจน จึงทำให้ไม่อาจกำหนดช่วงเวลาที่จะนำเรื่องหรือประเด็นเหล่านั้นมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ โดยเฉพาะการจัดให้มีการออกเสียงประชามติต่อกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง อาทิ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการออกเสียงประชามติภายหลังมีการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาแล้ว มีลักษณะเป็นการเพิ่มขึ้นตอนของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แตกต่างจากบทบัญญัติในมาตรา 291 การจัดให้มีการออกเสียงประชามติจึงอาจขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 165 ซึ่งจะกระทำมิได้ เพราะเป็นการจัดให้มีการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จนอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การออกเสียงประชามติไม่อาจเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ

3.7 ข้อสังเกตจากการออกเสียงประชามติครั้งแรกของประเทศไทย

การออกเสียงประชามติครั้งแรกของไทยเกิดขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่จัดทำขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งนับเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองการปกครองที่สำคัญของประเทศไทยที่กำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิทางการเมืองโดยตรงด้วยการออกเสียงประชามติ

อย่างไรก็ตาม การออกเสียงประชามติครั้งแรกนี้ ก็ยังมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงหลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงกันอย่างกว้างขวาง โดยมีข้อสังเกตที่ควรพิจารณาหลายประการ ดังนี้

3.7.1 ประเด็นของการออกเสียงประชามติ ส่วนใหญ่ประเด็นที่นำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติจะเป็นประเด็นเดียวที่ไม่มีควมสลับซับซ้อนมากนักและมีการอธิบายความของเรื่องไว้พอสังเขป อาทิ ข้อดีข้อเสียของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจได้โดยง่าย แต่การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 เป็นการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งมีบทบัญญัติจำนวน 309 มาตรา อันเป็นเนื้อหาที่ยาวและซับซ้อนมาก จึงเป็นเรื่องยากต่อการทำความเข้าใจ ส่งผลให้ผู้มาออกเสียงประชามติไม่ได้พิจารณาเนื้อหาสาระของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแต่มุ่งความสนใจไปยังปัจจัยทางการเมืองที่ไม่เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง ทั้งประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทไม่ได้ติดตามความเคลื่อนไหวทางการเมืองเท่าใดนัก ไม่ทราบว่ารัฐธรรมนูญมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตของตนอย่างไร ไม่ทราบว่าสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญประกอบด้วยหลักการอะไรบ้าง หรือแม้พยายามศึกษาแต่ภาษาและเนื้อหาที่ใช้ในร่างรัฐธรรมนูญเป็นภาษาเนื้อหาที่ยากต่อการทำความเข้าใจ ทั้งยังไม่รู้ว่าการไปใช้สิทธิออกเสียงประชามติคืออะไร¹⁵⁵ ดังตัวอย่าง เหตุผลที่ประชาชนบางส่วนใช้เป็นอุปกณ์ในการลงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญได้แก่ ต้องการให้สถานการณ์ความขัดแย้งทางเมืองยุติลง ต้องการให้บ้านเมืองสงบมีความสมานฉันท์ ต้องการให้เศรษฐกิจฟื้นตัวขึ้นใหม่ ต้องการให้มีการเลือกตั้งใหม่เร็วขึ้น การออกเสียงประชามติตามคำแนะนำหรือชักชวนของผู้อื่น ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญก็มีเหตุผลอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญโดยตรงเช่นกัน เช่น เหตุผลเกี่ยวกับความนิยมในนโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทย ที่เคยเป็นรัฐบาลมาก่อนการรัฐประหาร ไม่มีความสนใจอ่านหรือทำความเข้าใจเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเนื่องจากมีทัศนคติที่ไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญของเผด็จการทหาร เป็นต้น¹⁵⁶

นอกจากนั้น ก่อนการออกเสียงประชามติมีเวลาสำหรับการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญเพียง 19 วัน (วันอังคารที่ 31 กรกฎาคม 2550 เป็นวันเริ่มนำร่างรัฐธรรมนูญออกเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ และวันอาทิตย์ที่ 19 สิงหาคม 2550 เป็นวันออกเสียงประชามติ) ซึ่งถือเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินกว่าจะทำให้ประชาชนรับรู้และเข้าใจในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ แม้ว่าในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ จะมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน รวมถึงองค์กรต่างๆ แล้วก็ตาม แต่ก็เป็น การรับฟังความคิดเห็นเฉพาะส่วนเพื่อประกอบการยกร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งหากเปรียบเทียบกับ การออกเสียงประชามติในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนหน้า พบว่าโดยส่วนใหญ่มีระยะเวลาในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติประมาณเก้าสิบถึงร้อยยี่สิบวัน

¹⁵⁵ แวก มุลเดช. รายงานการศึกษาเรื่อง การติดตามการออกเสียงประชามติเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จังหวัดเพชรบูรณ์. หน้า 62

¹⁵⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 259-260.

ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ยาวกว่าการออกเสียงประชามติในครั้งนี้สามถึงสี่เท่าตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเปรียบเทียบกับระยะเวลาในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องการรับร่างรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ เช่น ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ จะใช้ระยะเวลาตั้งแต่การยกร่างรัฐธรรมนูญ การรับฟังความคิดเห็น จนถึงการลงคะแนนออกเสียงประชามติ รวม 28 ปี¹⁵⁷

3.7.2 การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 เป็นการออกเสียงแบบบังคับที่รัฐจัดให้และเป็นการออกเสียงเพื่อให้สัตยาบันกับร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยมีการกำหนดเงื่อนไขพิเศษที่แตกต่างจากแนวทางการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนหน้า และแตกต่างจากการออกเสียงประชามติของประเทศต่างๆ ซึ่งโดยทั่วไปหากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ ก็จะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นเป็นอันตกไป แต่ในกรณีการออกเสียงประชามติครั้งแรกของไทย หากเสียงข้างมากไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่ง มาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน เพื่อประกาศใช้บังคับต่อไป โดยที่ประชาชนไม่ทราบว่ารัฐธรรมนูญที่จะประกาศใช้บังคับนั้นจะมีเนื้อหาสาระเป็นอย่างไร

3.7.3 การออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ แม้ว่าในเชิงหลักการจะถือว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นเรื่องเกี่ยวกับตัวบุคคล และเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติและประชาชนก็ตาม แต่ในความเป็นจริงได้มีการนำเอาประเด็นทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลระหว่างฝ่ายที่เป็นผู้ทำรัฐประหารกับฝ่ายที่ถูกรัฐประหารเข้ามาเกี่ยวโยงกับเงื่อนไขในการออกเสียงประชามติ ดังตัวอย่างเหตุผลที่ประชาชนให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่เชื่อมโยงกับประเด็นทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคล อาทิ ฝ่ายที่ลงมติเห็นชอบด้วยให้เหตุผลว่า สังคมไทยปัจจุบันตกอยู่ในสภาวะวิกฤติหลายมิติที่ไร้ทางออก ทั้งทางด้านการเมือง ความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ความแตกแยกในสังคม ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยไม่รวมถึงปัญหาที่เกิดจากนโยบายที่ผิดพลาดแอบแฝงของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ทั้งการละเมิดสิทธิมนุษยชน การแทรกแซงองค์กรอิสระ และการสร้างความแตกแยกในสังคมอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนแม้จะไม่เห็นด้วยกับการปฏิวัติ

¹⁵⁷ กฤษ เอื้อวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 42.

รัฐประหารแต่เห็นว่าเป็นทางออกเพียงทางเดียวของสังคมไทยในขณะนั้น¹⁵⁸ ส่วนฝ่ายที่ลงมติไม่เห็นชอบด้วยก็ให้เหตุผลว่า การยุบพรรคไทยรักไทยทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติมีทัศนคติในทางลบต่อคณะรัฐประหารและรัฐบาลของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ มีการนำไปเชื่อมโยงกับร่างรัฐธรรมนูญว่าเป็นรัฐธรรมนูญของเผด็จการทหาร เป็นต้น นอกจากนี้ผลการออกเสียงประชามติ ก็แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคล ดังจะเห็นได้จากสถิติของการใช้สิทธิออกเสียงประชามติของจำนวนผู้มาออกเสียงไม่เห็นชอบในภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับภาคเหนือซึ่งรวมกันมีสัดส่วนที่สูงมาก ส่วนคะแนนเสียงไม่เห็นชอบในภาคใต้กลับมีสัดส่วนที่ต่ำมาก

3.7.4 การออกเสียงประชามติตามร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ไม่มีการระบุหลักเกณฑ์และวิธีการในการเปิดโอกาสให้ทั้งฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญได้แสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญของการออกเสียงประชามติที่จะต้องมีการระดมความคิดเห็นในการสร้างความรับรู้ในทุกๆ ด้าน ให้แก่ประชาชนเพื่อประกอบการตัดสินใจในการลงคะแนนออกเสียงประชามติในเรื่องนั้น แต่ได้กำหนดไว้เพียงว่าให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ซึ่งเป็นผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ย่อมต้องรณรงค์ให้ประชาชนเห็นชอบ) มีหน้าที่เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและจัดทำเอกสารชี้แจงให้ประชาชนได้รับทราบและทำความเข้าใจอย่างทั่วถึงว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้น มีสาระสำคัญอย่างไร และมีความแตกต่างกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในเรื่องใด รวมทั้งให้ประสานความร่วมมือกับสื่อประชาสัมพันธ์ทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เป็นไปอย่างกว้างขวางและทั่วถึง ซึ่งประเด็นนี้ ศ.ดร. ลิขิต ชีรวะกิน ได้แสดงความเห็นไว้ว่า “เงื่อนไขสำคัญของการออกเสียงประชามติในครั้งนี้ คือต้องให้ข้อมูลอย่างกระจ่างทั้ง 2 ฝ่าย ถึงข้อดีและข้อเสียของร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ให้ข้อมูลเพียงด้านใดด้านหนึ่ง”¹⁵⁹

3.7.5 มีข้อสังเกตในการวางตัวเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ของรัฐและสื่อมวลชน แม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีให้เจ้าหน้าที่ของรัฐวางตัวเป็นกลางในการออกเสียงประชามติ แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่ามีการรณรงค์ให้ประชาชนไปออกเสียงประชามติ “รับ” หรือ “เห็นชอบ” กับร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีกรรณิชนำให้ประชาชนเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นการยุติความขัดแย้งและนำไปสู่การเลือกตั้งโดยเร็ว โน้มน้าวให้เห็นถึงข้อดีของร่างรัฐธรรมนูญแต่แทบจะไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายที่

¹⁵⁸ วีระ สมความคิด. (2550). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย เรื่องการติดตามการออกเสียงประชามติ เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 2550 ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร. หน้า 42.

¹⁵⁹ ลิขิต ชีรวะกิน. (2550). การออกเสียงประชามติครั้งแรกของประเทศไทย (รายงานการสัมมนา). เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2550.

คัดค้านร่างรัฐธรรมนูญได้นำเสนอถึงข้อเสียหรือจุดด้อยของร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงทำให้การออกเสียงประชามติในครั้งนี้เกิดข้อกังขาในความชอบธรรมทางการเมือง แม้ว่าจุดมุ่งหมายหลักที่ควรจะเป็นในการนำร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติจะอยู่ที่การเคารพอำนาจในการตัดสินใจของประชาชนก็ตาม แต่โดยจุดมุ่งหมายแฝงอาจทำให้เข้าใจไปได้ว่าเป็นการแสวงหาความชอบธรรมทางการเมืองของคณะรัฐประหารเพื่อให้เกิดภาพลักษณ์ของการเป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากความเห็นพ้องของประชาชน

กล่าวโดยสรุปการออกเสียงประชามติของประเทศไทย ทั้งแนวคิดที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมาและที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติครั้งแรกนี้ ยังมีข้อบกพร่องในประเด็นปัญหาทางกฎหมายอยู่อีกหลายประการ การออกเสียงประชามติทั้งหมดเป็นการออกเสียงที่รัฐเป็นผู้จัดให้ รวมทั้งโดยส่วนใหญ่ไม่มีการกำหนดแนวทางการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นระหว่างผู้เห็นชอบและไม่เห็นชอบอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งถือเป็นกระบวนการสำคัญยิ่งในการออกเสียงประชามติ แสดงให้เห็นว่า แนวทางการออกเสียงประชามติของไทยที่ผ่านมาและการออกเสียงประชามติที่เกิดขึ้นครั้งแรกนั้น ให้ความสำคัญเฉพาะประเด็นเรื่องการให้ประชาชนมาออกเสียงประชามติที่รัฐจัดให้ แต่ไม่เห็นความสำคัญเท่าที่ควรกับกระบวนการแสดงความคิดเห็นที่นำไปสู่การตัดสินใจของประชาชน

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในประเทศไทย

ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากการออกเสียงประชามติตามที่ได้อ้างถึงข้างต้น เพื่อให้การออกเสียงประชามติที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเป็นไปได้ในแนวทางที่ถูกต้องสามารถเป็นทางออกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคมและเป็นกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชนไปพร้อมๆ กัน มิใช่เพียงแต่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยไม่เคยหยิบยกมาใช้ หรือพอมีการหยิบยกมาใช้แล้วก็กลับมีกระบวนการที่ผิดเพี้ยนไปจากหลักการที่ถูกต้องซึ่งก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมามากมาย

ตั้งแต่มีการบัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก คือรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา จนถึงการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังมีการหยิบยกเรื่องการออกเสียงประชามติมาใช้ในทางปฏิบัติเพียงครั้งเดียวคือการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 เพื่อรับรองรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่การออกเสียงลงคะแนนครั้งนี้ก็ยังประสบปัญหาหลายประการและได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการออกเสียงประชามติเทียม หลักการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าวหลายประการยังไม่มีความชัดเจนไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการออกเสียงประชามติ และมีอีกหลายประเด็นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ไม่ได้รับการยอมรับและถูกนำไปเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งมีประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ให้การยอมรับและเห็นว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 มีข้อดีกว่าหลายประการเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งมาจากเหตุการณ์ที่ประชาชนเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง เพราะต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น จนเกิดกระแสปฏิรูปการเมืองอันมีเป้าหมายที่สำคัญเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นั้น ก็ได้ผ่านกระบวนการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากมาย อาทิ การทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จนเป็นที่ยอมรับกันว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวางมากที่สุดฉบับหนึ่ง

จากการศึกษาบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในต่างประเทศ และกฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในประเทศไทย ประกอบกับประสบการณ์การออก

เสียงประชามติครั้งแรกของประเทศไทย พบว่ายังมีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติหลายประการทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ ในส่วนนี้ผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้การออกเสียงประชามติในประเทศไทยมีรูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษา พบว่ายังไม่มี การกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การออกเสียงประชามติเกิดขึ้นในทางปฏิบัติเพียงครั้งเดียว โดยเฉพาะจุดอ่อนข้อบกพร่องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา 165 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 มาตรา 5

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา 165 มีเนื้อความ ดังนี้

“มาตรา 165 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ
การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงผลประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานสภาวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(2) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

...”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 มาตรา 5 มีเนื้อความ ดังนี้

“มาตรา 5 ในกรณีที่จะดำเนินการจัดทำประชามติตามมาตรา 165 (1) ของรัฐธรรมนูญ ให้นำนายกรัฐมนตรีประกาศให้มีการออกเสียงในราชกิจจานุเบกษา โดยจะต้องมีรายละเอียด ดังนี้

(1) กำหนดเรื่องในการจัดทำประชามติ ซึ่งจะต้องมีข้อความที่ชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ

(2) กำหนดว่าการจัดให้มีการออกเสียงดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้มีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียง หรือเป็นไปเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่จะดำเนินการจัดทำประชามติตามที่กฎหมายบัญญัติตามมาตรา 165 (2) ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายประกาศให้มีการออกเสียงในราชกิจจานุเบกษา โดยมี

รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดทำประชามติตามที่กฎหมายนั้นบัญญัติ ถ้ากฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติผู้มีอำนาจออกประกาศให้มีการออกเสียงไว้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศให้มีการออกเสียงตามกฎหมายนั้น”

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ยังไม่มีการกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจน บัญญัติไว้แต่เพียงให้ฝ่ายบริหารคือ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการกำหนดเรื่องหรือประเด็นให้ประชาชนออกเสียงประชามติองค์กรเดียว โดยกำหนดเงื่อนไขไว้กว้างๆ ว่าต้องเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ทั้งไม่มีองค์กรที่จะควบคุมถ่วงถ่วงเรื่องหรือประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ มีเพียงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ “อาจ” ปรึกษาฝ่ายนิติบัญญัติคือประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเท่านั้น ซึ่งแสดงว่าคณะรัฐมนตรีอาจจะปรึกษาหรือไม่ก็ได้ นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 มาตรา 5 (2) ยังได้บัญญัติให้การใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารครอบคลุมไปถึงการกำหนดผลของการออกเสียงประชามติว่าจะให้เป็นไปเพื่อมีข้อยุติโดยเสียข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียง หรือเป็นไปเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่ค่อยเหมาะสมเท่าใดนัก ทั้งนี้ เนื่องจากการออกเสียงประชามติเป็นหลักการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยทางตรงที่เกิดจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งต้องมีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องยึดโยงกับประชาชน โดยตรงถึง 2 ประการ คือ ต้องมีการริเริ่มกระบวนการโดยประชาชนและประชาชนต้องเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย ดังนั้น การออกเสียงประชามติที่การริเริ่มเกิดจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยประชาชนไม่มีสิทธิในการริเริ่มก็ถือว่าไม่เป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ เนื่องจากประชาชนจะไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยโดยการออกเสียงประชามติได้ถ้าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นไม่ต้องการให้ใช้ และในทำนองเดียวกันหากการออกเสียงประชามติไม่ได้มีผลเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย การออกเสียงประชามตินั้นก็ไม่อาจเป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้เช่นเดียวกัน

เป็นที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งว่า ในรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับแรกที่มีการบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ คือรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 นั้น ได้กำหนดให้การนำเรื่องหรือประเด็นใดมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติกระทำในรูปพระบรมราชโองการ โดยมีประธานองคมนตรีหรือประธานรัฐสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ตั้งอยู่บนหลักการในการป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550

กลับให้อำนาจฝ่ายบริหารซึ่งเป็นเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ริเริ่มให้ประชาชนออกเสียงประชามติ จนอาจเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจ โดยมีวัตถุประสงค์แอบแฝงเพื่ออาศัยช่องทางการออกเสียงประชามติแสวงหาความชอบธรรมให้กับการกระทำของตน และในทางกลับกันถ้ารัฐบาลเห็นว่าประเด็นใดที่มีความอ่อนไหวหรือมีผลกระทบทางการเมืองต่อรัฐบาลก็เป็นเรื่องยากที่รัฐบาลจะเสนอให้ประชาชนลงประชามติ ทำให้ในทางปฏิบัติการออกเสียงประชามติเกิดขึ้นได้ยากหรือไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย แตกต่างจากการออกเสียงประชามติในต่างประเทศ ซึ่งมีการกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจน โดยในประเทศสวิสเซอร์แลนด์มีการแบ่งรูปแบบการออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจนในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่ากรณีใดบ้างเป็นการออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำ กรณีใดเป็นการออกเสียงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้ โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามจำนวนที่กำหนด อาจร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติได้ ซึ่งเป็นการให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มและเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย และกรณีใดเป็นการออกเสียงประชามติที่ประชาชนสามารถริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายได้ ซึ่งโดยปกติเรื่องที่จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติจะต้องเป็นเรื่องสำคัญ ที่มีความสัมพันธ์ทางการเมืองหรือทางรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศ อำนาจอธิปไตย หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ในประเทศสหรัฐอเมริกามีการนำกระบวนการออกเสียงประชามติมาใช้ในระดับมลรัฐ มีการแบ่งแยกรูปแบบการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ ซึ่งมีทั้งการออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำ การออกเสียงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้ ซึ่งกำหนดให้เป็นมาตรการสำคัญในการตรวจสอบร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาแห่งมลรัฐ โดยการออกเสียงรูปแบบนี้อาจเสนอโดยประชาชนหรือโดยองค์กรของรัฐก็ได้ และการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย โดยบางมลรัฐอาจมีการออกเสียงประชามติทั้ง 3 รูปแบบ หรือมีเพียงบางรูปแบบขึ้นอยู่กับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ

ส่วนในประเทศฝรั่งเศส กระบวนการออกเสียงประชามติมีการแบ่งแยกรูปแบบไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเช่นเดียวกัน โดยแบ่งเป็นการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องทำ และการออกเสียงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้ ที่มีทั้งการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และต่อร่างรัฐบัญญัติ ซึ่งแต่เดิมกำหนดให้อำนาจในการริเริ่มเป็นของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเท่านั้น แต่ปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ประชาชนมีสิทธิริเริ่มเสนอให้มีการออกเสียงประชามติได้ โดยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ประธานาธิบดีใช้ช่องทางการออกเสียงเพื่อประโยชน์ส่วนตน

นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจครอบคลุมนำไปถึงการกำหนดผลของการออกเสียงประชามติว่าจะให้เป็นไปเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของประชาชนหรือให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีนั้น ในบางกรณีฝ่ายบริหารอาจอาศัยข้อผูกมัดทางกฎหมายที่ตนเป็นผู้กำหนดขึ้นมาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้กับแนวนโยบายของรัฐหรือผู้มีอำนาจในขณะนั้น โดยการกำหนดผลของการออกเสียงประชามติให้มีข้อยุติโดยเสียงข้างมาก ในทางกลับกันหากฝ่ายบริหารไม่มีเจตนาที่จะนำเรื่องหรือประเด็นใดมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติมาตั้งแต่ต้นแต่ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพราะเหตุผลอื่น เช่น ถูกกระแสสังคมวิพากษ์วิจารณ์ หรือจำเป็นต้องจัดให้มีขึ้นเพราะสถานการณ์ทางการเมือง รัฐบาลก็อาจกำหนดผลของการออกเสียงประชามติให้เป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น

ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 165 โดยการกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ชัดเจน มีการแบ่งแยกรูปแบบการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับการออกเสียงประชามติในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส ที่กล่าวข้างต้น ทั้งนี้ เพื่อลดอำนาจการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีให้อยู่ในขอบเขตที่จำกัด ทั้งเป็นการป้องกันมิให้มีการหยิบยกกระบวนการออกเสียงประชามติมาใช้ในทางที่ไม่เหมาะสม หรือมีวัตถุประสงค์แอบแฝงในการแสวงหาความชอบธรรมให้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และการบัญญัติเรื่องหรือประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญเช่นนี้ ยังตั้งอยู่บนหลักการในการป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารเข้ามาเกี่ยวข้องกับการกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ตามที่ได้มีการตั้งข้อสังเกตไว้ในรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับแรกที่บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ โดยให้มีการแบ่งรูปแบบการออกเสียงประชามติ ดังนี้

1) การออกเสียงประชามติแบบที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำ ได้แก่ การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

สำหรับเหตุผลที่ควรให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญเป็นเพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่บัญญัติหลักเกณฑ์ในการปกครองประเทศ รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่มาขององค์กรสำคัญต่างๆ รวมทั้งกำหนดสิทธิ หน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้น เมื่อประชาชนทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้ผลบังคับของรัฐธรรมนูญ แม้ไม่สามารถเข้าไปร่วมร่างรัฐธรรมนูญเองได้ เพราะการร่างรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องทางเทคนิคที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายและการเมืองเป็นพิเศษโดยเฉพาะ แต่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอันแท้จริงก็ควรจะได้ตัดสินใจเองว่าจะยอมรับให้รัฐธรรมนูญซึ่งมีเนื้อหาแบบ

ที่องค์กรของรัฐได้ร่างขึ้นมาอันมีผลใช้บังคับกับตนได้หรือไม่ และหากประชาชนไม่ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็ไมควรจะนำมาใช้บังคับกับประชาชน ผลของการออกเสียงประชามติจึงควรต้องผูกพันให้องค์กรของรัฐต้องปฏิบัติตาม โดยไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ ซึ่งการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญเช่นนี้ ก็สอดคล้องกับระบบการออกเสียงประชามติในต่างประเทศ อาทิ ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา ที่บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติแบบกฎหมายบังคับให้ต้องทำ และในกรณีที่ประชาชนปฏิเสธร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ องค์กรของรัฐจะต้องตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือคณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ เพื่อที่จะนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาให้ประชาชนลงประชามติอีกครั้ง

2) การออกเสียงประชามติแบบที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้

(1) การออกเสียงประชามติต่อนโยบายหรือกิจการใด ที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

การออกเสียงประชามติกรณีนี้ เป็นการให้อำนาจนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีสามารถนำนโยบายหรือกิจการใดที่เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ แต่ผู้เขียนเห็นควรให้มีเงื่อนไขให้ต้องนำเรื่องหรือประเด็นนั้นมาปรึกษากับประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาก่อน ดังที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านเสนอความเห็นไว้ในการพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรอบคอบต่อประเด็นที่จะนำมาจัดให้มีการออกเสียงประชามติ โดยไม่เป็นการคิดเห็นเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด ซึ่งหากกำหนดให้เป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีเพียงฝ่ายเดียว โดยไม่มีมาตรการหรือกลไกในการถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจดังกล่าว อาจเกิดข้อโต้แย้งในการนำประเด็นต่างๆ มาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ และกำหนดให้ผลของการออกเสียงประชามติกรณีนี้ เป็นไปเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น เนื่องจากจะทำให้เกิดความต่อเนื่อง ยืดหยุ่น และมีประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งบางครั้งรัฐอาจมีเหตุผลพิเศษหรือความจำเป็นบางอย่างที่ไม่สามารถปฏิบัติตามมติของประชาชนได้ เช่น อาจมีผลต่อความมั่นคงของรัฐ หรือระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม เป็นต้น

การที่คณะรัฐมนตรีจะเลือกเรื่องใดมาถามความคิดเห็นของประชาชนด้วยการออกเสียงประชามติ ผู้เขียนเห็นว่าจะต้องเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นจริงๆ เท่านั้น โดยประเด็นที่จะนำมาสอบถามประชาชนควรเป็นประเด็นหลักเพียงประเด็นเดียว ที่ไม่มีความสลับซับซ้อนและมีการอธิบายความของเรื่องไว้พอสังเขป เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจได้ง่าย ตัวอย่างเช่น การออกเสียงของสมาพันธ์รัฐสวิตเซอร์แลนด์ เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2550 ในเรื่องการประกันสุขภาพของ

ประชาชน มีการตั้งคำถามในการออกเสียงประชามติว่า “ควรที่จะมีการใช้ระบบประกันสุขภาพแบบ บังคับในระดับชาติ หรือใช้ระบบเดิมที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน คือยังคงให้เอกชนต่างๆ แข่งขันกันในตลาดประกันภัย” เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การออกเสียงประชามติในกรณีนี้ก็มิใช่ข้อควรระวัง เพราะอาจเป็นการออกเสียงประชามติที่แฝงการออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล ซึ่งมีความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจในตัวบุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย จนอาจกลายเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแสวงหาความชอบธรรมในการกระทำทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่งก็เป็นได้

(2) การให้สิทธิประชาชนร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติกรณีนี้ คือ การที่กฎหมายให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งสามารถร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติต่อเรื่องหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่งได้ โดยผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จำนวน 50,000 คนขึ้นไป ร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติในกิจการเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน แต่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์หรือขอบเขตว่าประชาชนจะสามารถร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติต่อกิจการสำคัญประเภทใดบ้าง อาทิ กรณีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การก่อสร้างโรงไฟฟ้าหรือการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมที่มีขนาดใหญ่ตามที่กฎหมายกำหนด และต้องมีข้อยกเว้นว่ากิจการในเรื่องใดบ้างที่ประชาชนไม่อาจร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติได้ เช่น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งบางครั้งรัฐไม่อาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติในทุกเรื่องได้ นอกจากนี้ ควรกำหนดให้ผลของการออกเสียงประชามติกรณีนี้เป็นไปเพื่อมิข้อยุติโดยเสียงข้างมาก เพื่อให้การออกเสียงประชามติมีกระบวนการที่ริเริ่มและการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน

เหตุผลที่ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้ประชาชนร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติได้ ก็เนื่องจากการออกเสียงประชามติเป็นหลักการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยทางตรงที่ต้องมีองค์ประกอบยึดโยงกับประชาชน ทั้งกระบวนการริเริ่ม และการตัดสินใจขั้นสุดท้าย (จึงจะเป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์) ซึ่งในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็น สวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา และในประเทศฝรั่งเศส ต่างก็นำมาใช้โดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศส ที่มีความพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญ ลดอำนาจของประธานาธิบดีซึ่งเป็นผู้เห็นชอบให้นำเรื่องหรือประเด็นต่างๆ มาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ด้วยการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติ เพื่อป้องกันมิให้ประธานาธิบดีใช้ช่องทางการออกเสียงประชามติเพื่อ

ประโยชน์ส่วนตน เช่น ในบางกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญแต่เมื่อประเมินสถานการณ์แล้วหากนำมาจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ก็อาจสุ่มเสี่ยงที่ประชาชนจะไม่รับหรือไม่เห็นชอบกับเรื่องดังกล่าว ประชานาธิปไตยก็จะไม่ยินยอมให้มีการออกเสียงประชามติ ในทางกลับกันหากประชานาธิปไตยประเมินสถานการณ์แล้วเห็นว่าเสียงประชาชนยังอยู่ข้างตน ก็อาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เพื่อสร้างความชอบธรรมและเพิ่มคะแนนนิยมมาสนับสนุนตนเอง

นอกจากนี้ การให้สิทธิประชาชนร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ ยังเป็นข้อเสนอแนะหนึ่งที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 ได้เสนอขอเพิ่มเติมไว้ใน มาตรา 6/1 เมื่อคราวพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ โดยให้สิทธิประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอเรื่องหรือประเด็นที่เห็นว่ามีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำเรื่องหรือประเด็นที่ประชาชนเสนอขึ้นมาขึ้น ไปปรึกษาคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบว่าจะจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามที่ประชาชนเสนอขึ้นมาหรือไม่

“มาตรา 6/1 ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้มีการออกเสียงในกิจการเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนต่อประธานวุฒิสภา เพื่อส่งคำร้องขอดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรี

หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อและแบบคำร้องขอให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานวุฒิสภากำหนด

เมื่อได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่ง หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการจัดทำประชามติ ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง”

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าร่างมาตรา 6/1 จะมีการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอเรื่องหรือประเด็นให้มีการออกเสียงประชามติ แต่สุดท้ายดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามที่ประชาชนเสนอหรือไม่นั้นก็ยังอยู่ที่คณะรัฐมนตรี ซึ่งอาจจะมิมติให้มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติหรือไม่ก็ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการให้ประชาชนเป็นคนริเริ่มเสนอปัญหาที่ฝ่ายบริหารยังไม่เห็น หรือในปัญหาที่เห็นว่าไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ แต่ประชาชนมีความเห็นว่าควรที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ก็ให้ประชาชนเป็นคนร้องขอผ่านฝ่ายบริหาร แต่ในที่สุดก็ให้ฝ่ายบริหารเป็นคนตัดสินใจและนำสิ่งที่ประชาชนร้องขอไปพิจารณา ถ้าเห็นด้วยก็จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยสิ่งที่ประชาชนเสนอขึ้นมาขึ้นก็จะต้องตกไป

ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าเนื้อหาของร่างมาตรา 6/1 ที่คณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภาเสนอนั้นยังไม่เหมาะสมนัก เนื่องจากการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิร้องขอให้มีการออก

เสียงประชามติ แต่สุดท้ายกลับให้การตัดสินใจเป็นของคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ ให้มติของคณะรัฐมนตรีมาบดบังเจตนารมณ์ของประชาชนถือว่าการเดินสวนกระแสในการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง การให้สิทธิแก่ประชาชนแต่ไม่เคารพสิทธิของประชาชน จึงเป็นการให้สิทธิที่ดูจะไร้ประโยชน์ ทั้งยังไม่สอดคล้องกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งเป็นที่มาของหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรง ที่นำกระบวนการออกเสียงประชามติมาใช้

ส่วนสาเหตุที่ผู้เขียนเสนอให้ใช้จำนวนประชาชน จำนวน 50,000 คน ขึ้นไป ร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ เนื่องจากเป็นจำนวนที่เหมาะสม ไม่มากไม่น้อยจนเกินไป เพราะหากกำหนดจำนวนประชาชนไว้น้อยเกินไป จะทำให้เกิดการระดมคน โดยใช้เทคนิคทางการเมืองมาต่อสู้กัน จนละเลยต่อหลักการและวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการออกเสียงประชามติไป ทั้งจำนวน 50,000 คนนี้ ก็เป็นจำนวนที่ในต่างประเทศ อาทิ ประเทศสวีเดน ซึ่งถือได้ว่าเป็นประเทศแม่แบบของการออกเสียงประชามตินำมาใช้ ย่อมต้องมีการประเมิน ลองผิดลองถูกกันมาในระดับหนึ่งแล้วว่าจำนวนประชาชน 50,000 คน ขึ้นไป น่าจะเป็นจำนวนที่เหมาะสมที่สุด นอกจากนี้ การใช้จำนวนประชาชนที่มากพอสมควรในการร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ ก็เพื่อ เป็นเงื่อนไขประการหนึ่งมิให้มีการจัดการออกเสียงประชามติที่ปรา่หรือตามที่ประชาชนร้องขอในทุกเรื่อง เพราะแทนที่จะเกิดผลดีต่อประชาชนและชาติบ้านเมือง กลับจะทำให้เกิดการสิ้นเปลือง เพราะผลที่ได้ไม่คุ้มค่ากับเงินที่ต้องเสียไปในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติแต่ละครั้ง

ในประการสุดท้าย ผู้เขียนเห็นควรให้มีการกำหนดผลของการออกเสียงประชามติให้ชัดเจนว่ากรณีใดเป็นการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีและกรณีใดเป็นการออกเสียงประชามติเพื่อหาข้อยุติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีใช้ดุลพินิจไปถึงการกำหนดผลของการออกเสียงประชามติหรือใช้เป็นช่องทางหลบเลี่ยงในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ดังเช่นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านเสนอไว้ในคราวพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 ข้างต้น โดยผู้เขียนเห็นว่า หากเป็นเรื่องหรือประเด็นที่กฎหมายบังคับให้ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติก็ควรจะให้ผลการออกเสียงประชามติเป็นไปเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมาก หากเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้ ที่เป็นการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีจัดให้มีการออกเสียงประชามติต่อนโยบายหรือกิจการใดที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ผลควรเป็นไปเพื่อให้คำปรึกษา และถ้าเป็นการร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติโดยประชาชนผลควรเป็นไปเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากผูกพันให้รัฐต้องปฏิบัติตาม

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับช่วงเวลาในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

เนื่องจากในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 165 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 ไม่มีการกำหนดช่วงเวลาที่จะนำกิจการในเรื่องใดที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนมาจัดให้มีการออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะการจัดให้มีการออกเสียงประชามติต่อกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือบางส่วน ซึ่งถ้าหากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการออกเสียงประชามติ ภายหลังมีการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาแล้ว ทั้งกรณีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา และขั้นตอนที่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญผ่านการเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว มีลักษณะเป็นการเพิ่มขึ้นขั้นตอนของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่แตกต่างจากบทบัญญัติในมาตรา 291 การจัดให้มีการออกเสียงประชามติในขั้นตอนที่ร่างอยู่ในการพิจารณาของรัฐสภาแล้วจึงอาจขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 165 จะกระทำมิได้ เพราะเป็นการจัดให้มีการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งในทางปฏิบัติปัญหาดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นแล้ว เมื่อครั้งที่นายกรัฐมนตรีจัดทำอาหารหรือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับความเห็นในข้อกฎหมายเรื่องการออกเสียงประชามติในประเด็น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 6 ประเด็น

โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดทำประชามติในขั้นตอนที่ร่างอยู่ในการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว อาจขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 165 ซึ่งมีอาจกระทำได้ ในกรณีนี้ คุณพรทิพย์ จาละ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตอบกลับไปยังนายกรัฐมนตรี เห็นว่า การจัดทำประชามติในขั้นตอนที่ร่างอยู่ในการพิจารณาของรัฐสภาแล้วอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 165 ซึ่งกระทำมิได้ โดยมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้¹⁶⁰

4.2.1 การจัดทำประชามติก่อนเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา

โดยปกติการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน อาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อมีข้อยุติหรือเป็นการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ ซึ่งก่อนที่จะมีการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีสามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติได้เสมอ เพื่อให้ได้ข้อยุติว่าประชาชนเห็นด้วยกับการแก้ไขในประเด็นนั้นหรือไม่ ซึ่งอาจจัดทำในขั้นตอน ดังนี้

¹⁶⁰ คณะกรรมการกฤษฎีกา. (2553). คำตีความ...คณะกรรมการกฤษฎีกา ประชามติหลังวาระ 1 ชุด รัฐธรรมนูญ. สืบค้นเมื่อ 18 พฤษภาคม 2553, จาก <http://www.matichon.co.th>

1) ขั้นตอนก่อนการยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดประเด็นที่จะให้ประชาชนออกเสียงประชามติเสียก่อน เมื่อทราบผลการออกเสียงประชามติแล้วจึงยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปตามนั้น

2) ขั้นตอนที่ยกร่างเสร็จเบื้องต้นก่อนที่จะเสนอต่อรัฐสภา ในกรณีที่มีการมอบหมายให้องค์กรใดเป็นผู้ยกร่างเบื้องต้น เช่น คณะกรรมการสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปการเมืองและศึกษาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เมื่อได้ยกร่างเสร็จก่อนนำเสนอรัฐสภา คณะรัฐมนตรีอาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เพื่อนำผลมาปรับปรุงร่างก่อนนำเสนอรัฐสภา

4.2.2 การจัดทำประชามติภายหลังเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาแล้ว

โดยที่มาตรา 165 ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติว่า การจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้ เมื่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้บัญญัติขั้นตอนการดำเนินการไว้แล้ว ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะพิจารณาเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ การที่คณะรัฐมนตรีจะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ จึงอาจมีลักษณะเป็นการเพิ่มขั้นตอนการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่แตกต่างจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 การจัดทำประชามติในขั้นตอนที่ร่างอยู่ในการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว จึงอาจขัดต่อมาตรา 165 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกระทำมิได้เพราะเป็นการจัดให้มีการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ อาจแยกพิจารณาในรายละเอียดของแต่ละขั้นตอน ดังนี้

1) ขั้นตอนในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา

การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง วาระที่สองและวาระที่สาม รัฐสภาต้องออกเสียงลงคะแนนตามจำนวนคะแนนที่มาตรา 291 บัญญัติไว้ การนำผลการออกเสียงประชามติเพื่อให้มีข้อยุติต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือไม่แก้ไขตามคะแนนเสียงประชามติ จึงเป็นการขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญเพราะรัฐสภายังคงมีอิสระในการออกเสียงตามมาตรา 291 และหากคะแนนเสียงเป็นไปตามมาตรา 291 ก็จะต้องถือผลการลงคะแนนของรัฐสภา

โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้

“มาตรา 291 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มี

อยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(4) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 150 และมาตรา 151 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

2) ขั้นตอนที่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว

เมื่อร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย จึงไม่อาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อเปลี่ยนแปลงขั้นตอนนี้ได้ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 ที่มีบทบัญญัติรองรับให้มีการทำประชามติภายหลังจากสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่มีบทบัญญัตินี้

กล่าวโดยสรุป หากจะมีการจัดทำประชามติในกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการก่อนที่ร่างจะเข้าสู่กระบวนการของรัฐสภา เว้นแต่ จะมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรองรับให้มีการออกเสียงประชามติเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนจึงเห็นควรมีการแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้มีการกำหนดช่วงเวลาที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้ชัดเจน กล่าวคือ กรณีการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (การออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำ) ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 291 (7) และมาตรา 165 รองรับให้มีการออกเสียงประชามติ ภายหลังจากที่รัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและลงมติเห็นชอบแล้ว

การที่ผู้เขียนเห็นควรมีการจัดทำประชามติภายหลังจากที่รัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและลงมติเห็นชอบแล้ว เนื่องจากการขอให้ประชาชนรับรองว่าร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาลงมติแล้วนั้นจะใช้ได้หรือไม่ ซึ่งเท่ากับเป็นการให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยยืนยันหรือให้สัตยาบันในสิ่งที่รัฐสภาได้กระทำลงไปอีกครั้งหนึ่ง (เป็นการให้ตัวการคือประชาชนรับรองการกระทำของตัวเอง) ซึ่งจะทำให้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้รับการยอมรับจากประชาชนอย่างแท้จริง เพราะเมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญ ประชาชนก็จะเคารพและหวงแหนต่อรัฐธรรมนูญที่ตนมีส่วนในการผู้ก่อตั้งขึ้น อันเป็นไปทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและน่าจะเกิดประโยชน์กว่าการออกเสียงประชามติก่อนที่รัฐสภาจะลงมติในร่างกฎหมาย ที่เป็นการให้ประชาชนแสดงความเห็นแนะนำ ในเรื่องสำคัญที่รัฐสภาคิดจะจัดทำเป็นกฎหมายออกใช้ โดยประชาชนไม่อาจทราบได้ว่าภายหลังจากที่ตนลงมติให้ความเห็นชอบในเรื่องนั้นไปแล้ว เนื้อหาสาระของกฎหมายที่จัดทำออกใช้นั้นจะเป็นอย่างไร และมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนแค่ไหน เพียงใด

เช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ที่มีการกำหนดช่วงเวลาที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ อาทิ ในประเทศสวีเดนหรือแลนด์ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องเสนอร่างรัฐธรรมนูญนั้นให้ประชาชนออกเสียงประชามติภายหลังจากที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาที่เช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของมลรัฐ ภายหลังจากสภาแห่งมลรัฐให้ความเห็นชอบแล้ว ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นมาให้ประชาชนการออกเสียงประชามติก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับ ส่วนในประเทศฝรั่งเศส กรณีการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยรัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภา จะเกิดขึ้นภายหลังจากที่ร่างรัฐธรรมนูญนั้นได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว

ส่วนกรณีการออกเสียงประชามติต่อนโยบายหรือกิจการใดที่คณะรัฐมนตรีหรือประชาชนเห็นเป็นเรื่องสำคัญที่กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

ผู้เขียนเห็นควรกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติตั้งแต่ก่อนเริ่มดำเนินนโยบายหรือก่อนเริ่มดำเนินกิจการดังกล่าว (การออกเสียงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้) เพราะหากได้เริ่มดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดไปแล้วค่อยมาสอบถามประชาชนว่าเห็นควรให้ดำเนินการตามนโยบายนั้นๆ หรือไม่ ก็จะไม่ง้อให้เกิดประโยชน์มากนัก ทั้งยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และจะทำให้การออกเสียงประชามติเป็นเพียงกระบวนการที่ฝ่ายบริหารใช้เป็นทางออกในการแก้ปัญหาเมื่อมีเสียงคัดค้านหรือแรงกดดันจากสังคมในการดำเนินกิจการหรือการดำเนินนโยบายต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นอกจากนี้ในการดำเนินการแต่ละเรื่องก็อาจมีขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะหากมีการเพิ่มกระบวนการออกเสียงประชามติเข้าไปเป็นอีกขั้นตอนหนึ่ง จะทำให้ขัดต่อหลักของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ได้ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้การแลกเปลี่ยนหรือการผนวกดินแดนจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนโดยการออกเสียงประชามติก่อน

แม้แต่ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของไทยที่เคยกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ ก็มีการบัญญัติถึงช่วงเวลาในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ฉบับปี พ.ศ. 2511 ฉบับปี พ.ศ. 2517 กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติภายหลังจากที่รัฐสภาได้ลงมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว ส่วนการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติภายหลังจากที่รัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว เฉพาะในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้น และการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 กำหนดให้มีขึ้นภายหลังสภาาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแล้วเช่นเดียวกัน

ดังนั้น จึงมีเพียงรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 เท่านั้นที่ไม่มีการกำหนดช่วงเวลาที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้ชัดเจน ซึ่งเป็นผลมาจากไม่มีการกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้ชัดเจน ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในข้อ 4.1 ซึ่งจะทำให้สามารถกำหนดช่วงเวลาของการออกเสียงประชามติได้ชัดเจนตามไปด้วย

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการให้ข้อมูล และการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ

จากการศึกษาพบว่า การให้ข้อมูลแก่ประชาชน และการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา 165 วรรคห้า และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 มาตรา 10 และมาตรา 11 ยังไม่มีความชัดเจนอยู่หลายประการ ทั้งรูปแบบ วิธีการในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชน การให้ฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยได้แสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกันและการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ที่มีความทั่วถึง

โดยในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา 165 วรรคห้า มีเนื้อความ ดังนี้

“ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนอย่างเท่าเทียมกัน”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 มาตรา 10 และมาตรา 11 มีเนื้อความ ดังนี้

“มาตรา 10 เมื่อมีประกาศให้มีการออกเสียงตามมาตรา 5 ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติต้องดำเนินการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงได้รับทราบอย่างเพียงพอ

การจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อเรื่องที่จะจัดทำประชามติ และเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการทำประชามติ
- (2) สารสำคัญของกิจการในเรื่องที่ทำประชามติ
- (3) ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินกิจการในเรื่องที่ทำประชามติ
- (4) ประมาณการค่าใช้จ่ายและที่มาของงบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายสำหรับกิจการในเรื่องที่ทำประชามติ

เรื่องที่ทำประชามติ

(5) ประโยชน์ได้เสียที่อาจเกิดขึ้นกับประเทศชาติ ท้องถิ่นหรือประชาชน รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการพร้อมสรุปเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียด้วย

การจัดทำและการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติตามวรรคหนึ่งต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติ และต้องไม่มีลักษณะเป็นการชี้นำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับเรื่องที่จะจัดทำประชามตินั้น

ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติประกาศข้อมูลที่ต้องเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษาภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศให้มีการออกเสียง รวมทั้งจัดทำเอกสารเผยแพร่ข้อมูลส่งให้เจ้าบ้านทราบไม่น้อยกว่าสามสิบวันก่อนวันออกเสียง

นอกจากการเผยแพร่ข้อมูลตามวรรคสี่แล้ว ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติประสานกับสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐและสื่อประชาสัมพันธ์อื่นเพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้ทราบอย่างกว้างขวางและทั่วถึง”

“มาตรา 11 เมื่อมีประกาศกำหนดวันออกเสียงตามมาตรา 6 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเผยแพร่กระบวนการและขั้นตอนการออกเสียงให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้รับทราบอย่างทั่วถึงรวมทั้งจัดให้มีการแสดงความคิดเห็น โดยอิสระและเท่าเทียมกันทั้งบุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบในเรื่องที่จัดทำประชามติ

ให้สถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐ จัดสรรเวลาออกอากาศตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด”

ด้วยเหตุนี้ การให้ข้อมูลและการเปิดโอกาสให้ประชาชนฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับประเด็นที่ออกเสียงประชามติได้แสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน เป็นหลักการสำคัญของการออกเสียงประชามติ ซึ่งรัฐหรือผู้รับผิดชอบในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติมีหน้าที่จะต้องส่งเสริมสนับสนุนให้มีการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางภายในระยะเวลาที่เหมาะสมเพื่อให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารในเรื่องที่จะจัดทำประชามติอย่างถูกต้องครบถ้วนจนสามารถตัดสินใจได้ว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องนั้นๆ อย่างเป็นอิสระด้วยเหตุผลของตนเอง ซึ่งจะสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนในภาพรวมได้และสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ถือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศเป็นหัวใจสำคัญ

การออกเสียงประชามติจะเกิดประโยชน์สูงสุด หากข้อมูลที่ได้รับความถูกต้องครบถ้วน ตัวอย่างเช่น ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ที่การทำประชามติแต่ละครั้งประชาชนจะได้รับข้อมูลข่าวสารมากมายจากฝ่ายต่างๆ ซึ่งถือได้ว่าการทำประชามติเป็นกระบวนการที่ให้การศึกษาแก่ประชาชนชาวสวิตเซอร์แลนด์เป็นอย่างดี เช่นเดียวกับในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการออกเสียงประชามติในระดับมลรัฐ โดยแต่ละมลรัฐจะมีข้อกำหนดและรายละเอียดในการให้ข้อมูลแก่ประชาชนแตกต่างกันไป แต่หลายมลรัฐก็มีการให้ข้อมูลที่คล้ายกัน กล่าวคือ ในการออกเสียงทุกครั้งรัฐต้องให้ข้อมูลพื้นฐานของฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบ โดยต้องพิมพ์เอกสารเผยแพร่และแจกจ่ายให้ผู้มีสิทธิออกเสียงอย่างทั่วถึง ก่อนวันออกเสียงประชามติอย่างน้อย 6 สัปดาห์ และต้องจัดพิมพ์รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติลงในหนังสือพิมพ์สัปดาห์ละอย่างน้อย 1 ครั้ง ก่อนการออกเสียงประชามติอย่างน้อย 3 สัปดาห์ รวมทั้งต้องมีประชาพิจารณ์ในเขตชุมชนเมืองเพื่อเปิดโอกาสให้มีการถกเถียงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง

ในประเด็นนี้ผู้เขียนจึงเห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 165 วรรค 5 โดยกำหนดให้มีการใช้สื่อมวลชนภาคเอกชนเผยแพร่ข้อมูลไปยังประชาชนด้วย และให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ศึกษารูปแบบและวิธีการในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลอย่างหลากหลายและเพียงพอ รวมทั้งควบคุมตรวจสอบข้อมูลในเบื้องต้นมิให้มีลักษณะบิดเบือนชักจูงให้ประชาชนตัดสินใจไปในทางใดทางหนึ่ง นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรมีกำหนดให้ประชาชนสามารถร้องขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ การออกเสียงประชามติเพิ่มเติมได้จากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยให้ถือเป็นข้อยกเว้นของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 ในมาตรา 10 และมาตรา 11 ให้มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยการกำหนดรายละเอียดรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการให้ข้อมูลและการเปิดโอกาสให้ประชาชนฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับประเด็นที่ออกเสียงประชามติได้แสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน เช่น จัดให้ผู้แทนของฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยได้แสดงความคิดเห็นผ่านสถานีโทรทัศน์ และสถานีวิทยุทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเท่าเทียมกัน เผยแพร่รายละเอียดในเรื่องที่จะจัดทำประชามติพร้อมเหตุผลของฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยทางอินเทอร์เน็ต โดยมีเนื้อหาที่ชัดเจนเข้าใจง่าย

สาเหตุที่ผู้เขียนเห็นควรมีการใช้สื่อมวลชนภาคเอกชนในการเผยแพร่ข้อมูลไปยังประชาชนด้วย เนื่องจากปัจจุบันสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐได้แปลงสัมปทานเป็นของเอกชนเกือบทั้งหมดแล้ว ดังนั้น จึงควรมีการใช้สื่อมวลชนอย่างกว้างขวางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชน ทั้งจากสื่อมวลชนภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อป้องกันข้อโต้แย้งที่อาจเกิดขึ้นจากการเผยแพร่ข้อมูลของสื่อมวลชนภาครัฐ ถึงความไม่เป็นกลางของข้อมูลหรือการชักจูงประชาชนในทางอ้อมให้ออกเสียงลงคะแนนไปในทางใดทางหนึ่ง ดังเช่นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่าน เสนอแนะไว้ใน การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552

ส่วนการที่ผู้เขียนเห็นควรมีให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ศึกษารูปแบบและวิธีการในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลอย่างหลากหลายและเพียงพอ รวมทั้งควบคุมตรวจสอบข้อมูลในเบื้องต้น ก็เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้อง ชัดเจน เพียงพอจากองค์กรที่มีความเป็นอิสระที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐหรือบุคคลฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

เหตุผลประการสุดท้าย ที่ผู้เขียนเห็นควรให้ประชาชนสามารถร้องขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติเพิ่มเติมจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยให้ถือเป็นข้อยกเว้นของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ก็เนื่องจากการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นฝ่ายรัฐหรือผู้มีอำนาจในการจัดทำประชามตินั้นที่จะเป็นผู้ให้ข้อมูล แต่ควรให้ประชาชนมีสิทธิร้องขอข้อมูลเพิ่มเติม หากเห็นว่าข้อมูลที่รัฐให้มานั้นยังไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจ โดยเมื่อหน่วยงานเจ้าของข้อมูลได้รับการร้องขอจะต้องเปิดเผยข้อมูลนั้น และให้ถือเป็นข้อยกเว้นของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 ของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาได้เสนอแนะไว้คราวพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ฉบับดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป แม้กระบวนการออกเสียงประชามติจะเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ที่มีความสำคัญยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถือเป็น การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายการเมือง (ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน) กับประชาชน และเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์สำคัญของประเทศ รวมถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ก็ได้หมายความว่า การจัดให้มีการออกเสียงประชามติจะสามารถแสดงความชอบธรรมทางการเมืองได้เสมอไป ทั้งนี้ เนื่องจากการออกเสียงประชามตินั้นจะต้องประกอบด้วยปัจจัยอันสำคัญที่จะทำให้การออกเสียงประชามติเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ การเผยแพร่ข้อมูลสำหรับการตัดสินใจในประเด็นที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะหากไม่มีการกระจายข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะออกเสียงประชามติอย่างเพียงพอ ย่อมเป็นอุปสรรคพื้นฐานต่อประชาชนในการลงประชามติ ดังจะเห็นได้จากที่เคยเกิดขึ้นในการออกเสียงประชามติครั้งแรกของประเทศไทย ที่ผู้เขียนได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในบทที่แล้ว

นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้มีการถกเถียงกันอย่างเสรีก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญ ซึ่งต้องเปิดโอกาสให้ฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยได้แสดงความคิดเห็นอธิบายว่ามีเหตุผลอย่างไรที่ทำให้มีความเห็นไปในทิศทางดังกล่าว ด้วยบรรยากาศที่เปิดกว้างในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งจะช่วยให้สังคมมีฐานข้อมูลและความรู้ในด้านต่างๆ อย่างกว้างขวาง โดยมีความเชื่อพื้นฐานว่าบุคคลมีความสามารถในการไตร่ตรอง และตัดสินใจในเรื่องต่างๆ อย่างมีเหตุผล หากมีข้อมูลที่เพียงพอ รอบด้าน ทั้งจะทำให้การบิดเบือนข้อมูลต่อประชาชนในประเด็นต่างๆ ไม่อาจกระทำได้อย่างง่าย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติของประเทศไทยข้างต้น พบว่าการออกเสียงประชามติ (Referendum) เป็นกระบวนการที่เข้ามาเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยโดยทางผู้แทน ที่ทำให้ปัญหาสำคัญกลับมาสู่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพื่อตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง อันจะช่วยเปลี่ยนแปลงทัศนคติและวิถีคิดของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยโดยโดยทางผู้แทน ที่เคยคิดว่าตนมีหน้าที่เพียงไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนและถือว่าการตัดสินใจของผู้แทนถือเป็นฉันทามติของประชาชนด้วย มาสู่วิถีคิดที่ว่าผู้แทนมีขอบเขตหน้าที่ที่จำกัดเท่าที่ได้รับมอบหมาย ส่วนการตัดสินใจใดๆ ที่เป็นเรื่องสำคัญอันกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติหรือสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องถามความคิดเห็นจากประชาชนโดยผ่านกระบวนการออกเสียงประชามติก่อน

การออกเสียงประชามติของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งหมด 7 ฉบับ มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในทางปฏิบัติหนึ่งครั้งคือการออกเสียงประชามติที่จัดให้มีขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 จากการศึกษาถึงการออกเสียงประชามติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 รวมทั้งการออกเสียงประชามติที่เกิดขึ้นครั้งแรกของประเทศไทย ทำให้พอสรุปได้ว่า การออกเสียงประชามติของไทยยังมีปัญหาในทางกฎหมายอยู่หลายประการทั้งปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติซึ่งยังไม่มีรายละเอียดและเงื่อนไขที่ชัดเจน จนอาจกลายเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้กำหนดเรื่องหรือประเด็นให้ประชาชนออกเสียงประชามติใช้ดุลพินิจโดยมีวัตถุประสงค์แอบแฝง อาศัยเป็นช่องทางในการแสวงหาความชอบธรรมให้กับการกระทำของตน ปัญหาเกี่ยวกับช่วงเวลาในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ โดยเฉพาะช่วงเวลาที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติต่อกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งหากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการออกเสียงประชามติภายหลังมีการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาแล้วจะมีลักษณะเป็นการเพิ่มขึ้นตอนของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แตกต่างไปจากบทบัญญัติ

รัฐธรรมนูญมาตรา 291 ซึ่งขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 165 เพราะเป็นการจัดให้มีการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และปัญหาเกี่ยวกับการให้ข้อมูลและการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการออกเสียงประชามติ ซึ่งผู้เขียนได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยการกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้มีความชัดเจน ครอบคลุมปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น เพื่อให้การจัดให้มีการออกเสียงประชามติในครั้งต่อไปของไทย มีความเหมาะสมสอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ของการออกเสียงประชามติอย่างแท้จริง

5.2 ข้อเสนอแนะ

ปัจจุบันการออกเสียงประชามติ เป็นกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยโดยตรงที่นำมาใช้กันแพร่หลายในประเทศทั่วโลก เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

เพื่อให้สอดคล้องกับวิวัฒนาการทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เปลี่ยนแปลงไป และทำให้การออกเสียงประชามติในประเทศไทยเป็นไปในลักษณะที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับแนวคิดและเจตนารมณ์ของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนที่ได้ยอมรับให้มีการออกเสียงประชามติ ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 ในประเด็นดังต่อไปนี้

5.2.1 ดังที่ได้ศึกษามาแล้วว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติฉบับปัจจุบัน ไม่มีการกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจน กำหนดให้การออกเสียงประชามติจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรี โดยมีเงื่อนไขแต่เพียงกว้างๆ ว่าต้องเป็นกิจการในเรื่องใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน แต่บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่มียกข้อยกเว้นและเงื่อนไขในการกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจน มีเพียงกำหนดให้คณะรัฐมนตรีอาจนำเรื่องหรือประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติไปปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาก่อน ซึ่งคณะรัฐมนตรีอาจนำไปปรึกษาหรือไม่ก็ได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าการกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติเป็นการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว

จนอาจทำให้มีการนำการออกเสียงประชามติไปใช้ในการแสวงหาความชอบธรรมให้กับการกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรี

เห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 165 โดยการกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้ให้ชัดเจน มีการแบ่งรูปแบบการออกเสียงประชามติเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายบังคับให้ต้องทำ ได้แก่ การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และการออกเสียงประชามติที่ถูกกฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้ ได้แก่ การออกเสียงประชามติต่อนโยบายหรือกิจการใดที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติหรือประชาชนซึ่งมีเงื่อนไขต้องนำเรื่องหรือประเด็นนั้นมาปรึกษาต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาก่อน และการให้สิทธิประชาชนร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ นอกจากนี้ ควรกำหนดผลของการออกเสียงประชามติให้ชัดเจน หากเป็นเรื่องหรือประเด็นที่ถูกกฎหมายบังคับให้ต้องทำ ควรให้ผลการออกเสียงประชามติเป็นไปเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมาก หากเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้ ที่เป็นการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีจัดให้มีการออกเสียงประชามติต่อนโยบายหรือกิจการใด ให้ผลเป็นไปเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี และหากเป็นกรณีที่ประชาชนร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ ผลควรเป็นไปเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมาก

5.2.2 เพื่อไม่ให้เกิดกรณีการออกเสียงประชามติที่ขัดต่อกฎหมาย เนื่องจากความไม่ชัดเจนของช่วงเวลาที่นำเรื่องหรือประเด็นใดมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยเฉพาะการจัดให้มีการออกเสียงประชามติต่อกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีขึ้นตอนบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญมาตรา 291 หากจัดให้มีการออกเสียงประชามติในขั้นตอนที่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอยู่ในการพิจารณาของรัฐสภาแล้วจะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 165 ซึ่งจะกระทำมิได้ นอกจากนี้ กรณีที่เป็นการออกเสียงประชามติต่อนโยบายหรือกิจการใด ที่คณะรัฐมนตรีหรือประชาชนเห็นเป็นเรื่องสำคัญที่กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน หากนำมาจัดให้มีการออกเสียงประชามติภายหลังจากได้เริ่มดำเนินกิจการไปแล้วก็จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เท่าใดนัก ทั้งยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณที่ได้ดำเนินการไปบางส่วนแล้ว หากผลการออกเสียงประชามติที่เกิดขึ้นภายหลังนั้น ประชาชนไม่เห็นชอบด้วย

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 165 ด้วยการกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ชัดเจน ดังเช่นที่ได้เสนอไว้ในข้อ 5.2.1 เนื่องจากหากมีการกำหนดเรื่องหรือประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติชัดเจนก็จะทำให้สามารถกำหนดช่วงเวลาของการออกเสียงประชามติให้ชัดเจนลงไปได้ โดยหากเป็นกรณี

การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (การออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำ) ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 291 (7) และมาตรา 165 รองรับให้มีการออกเสียงประชามติ ภายหลังจากที่รัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและลงมติเห็นชอบแล้ว ส่วนกรณีการออกเสียงประชามติก่อนนโยบายหรือกิจการใดที่คณะรัฐมนตรีหรือประชาชนเห็นเป็นเรื่องสำคัญที่กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ควรกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติก่อนเริ่มดำเนินนโยบายหรือก่อนเริ่มดำเนินกิจการดังกล่าว(การออกเสียงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้)

5.2.3 การให้ข้อมูลและการเปิดโอกาสให้ประชาชนฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบได้แสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกันในประเด็นที่ออกเสียงประชามติ ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญของการออกเสียงประชามติที่จะทำให้การตัดสินใจลงคะแนนเสียงเป็นไปอย่างถูกต้องและเกิดประโยชน์สูงสุด แม้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 มาตรา 10 และมาตรา 11 จะกำหนดให้มีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนอย่างเพียงพอและให้โอกาสฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับกิจการที่มีการออกเสียงประชามติได้แสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน แต่บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจน ในด้านรูปแบบและวิธีการในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชน การให้ฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยได้แสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน และการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ที่มีความทั่วถึง จนอาจทำให้มีการบิดเบือนข้อมูล โดยกระบวนการของเจ้าหน้าที่รัฐที่อาจชักจูงประชาชนในทางอ้อมให้ออกเสียงลงคะแนนไปในทางใดทางหนึ่ง

เห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 165 วรรค 5 โดยกำหนดให้มีการใช้สื่อมวลชนภาคเอกชนเผยแพร่ข้อมูลไปยังประชาชนอีกทางหนึ่งด้วย และให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ พิจารณารูปแบบและวิธีการในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลอย่างหลากหลายและเพียงพอ รวมทั้งควบคุมตรวจสอบข้อมูลในเบื้องต้นมิให้มีลักษณะบิดเบือนชักจูงให้ประชาชนตัดสินใจไปในทางใดทางหนึ่ง นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรกำหนดให้ประชาชนสามารถร้องขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติเพิ่มเติมได้จากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยให้ถือเป็นข้อยกเว้นของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการพ.ศ. 2540 และให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 ในมาตรา 10 และมาตรา 11 ให้มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

จากข้อเสนอแนะทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงขอเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในมาตรา 165 ไว้ดังนี้

“มาตรา 165 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามติอาจกระทำได้ในกรณีต่อไปนี้

(1) การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ภายหลังจากรัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและลงมติเห็นชอบแล้ว ตามมาตรา 291 (7) ก่อนนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ประกาศใช้บังคับ ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นไปให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติก่อนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วย ร่างรัฐธรรมนูญนั้น การออกเสียงประชามติกรณีนี้ให้มีผลเป็นข้อยุติ

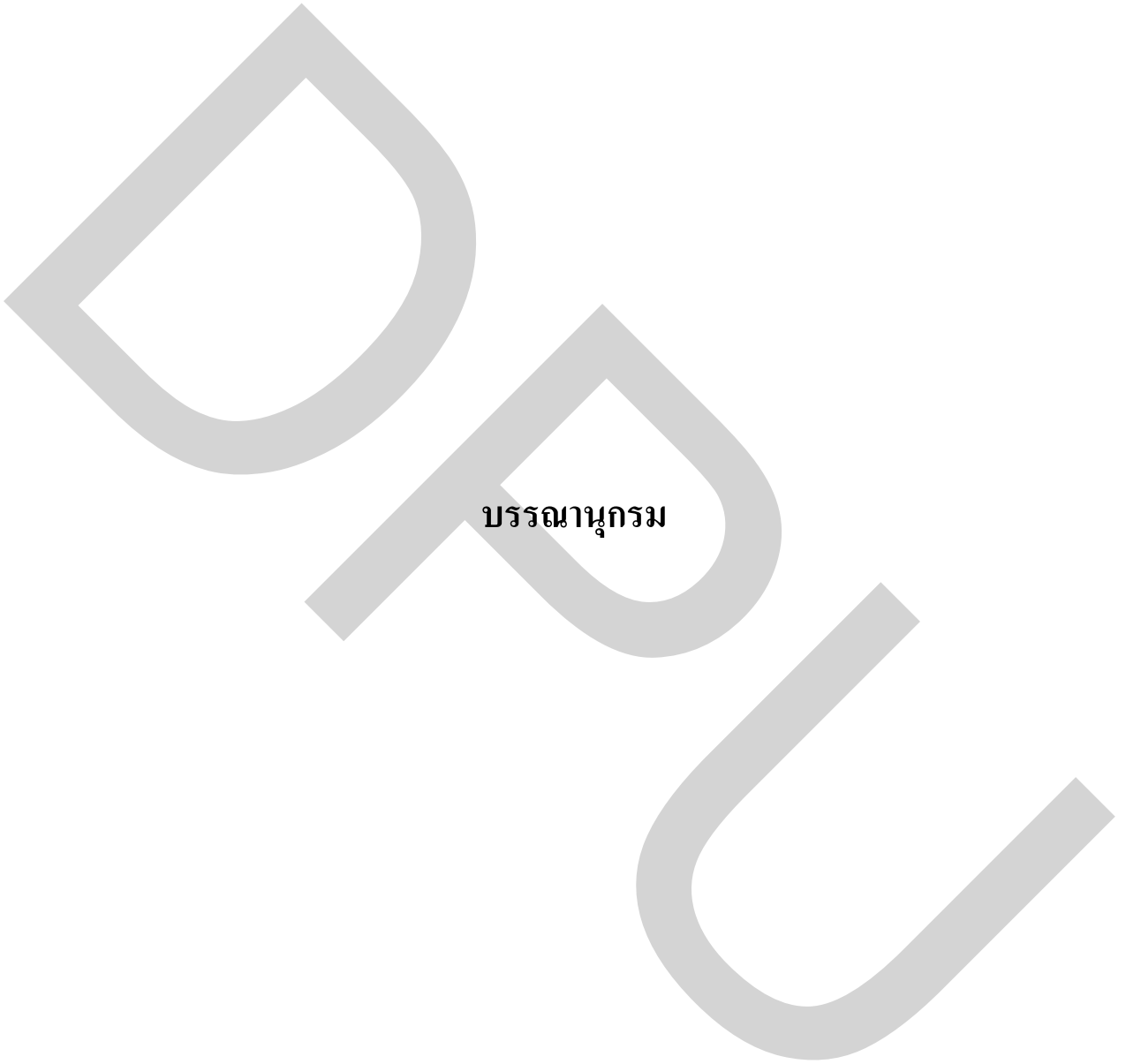
(2) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่า กิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน อาจนำกิจการในเรื่องนั้นออกให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยจะต้องนำประเด็นนั้นไปปรึกษาต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามติกรณีนี้ให้มีผลเป็นการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี

(3) ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติในกิจการเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ หรือประชาชนต่อประธานรัฐสภา เพื่อดำเนินการจัดทำประชามติ การออกเสียงประชามติกรณีนี้ให้มีผลเป็นข้อยุติ

การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้

ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ โดยใช้สื่อมวลชนอย่างกว้างขวางทั้งของภาครัฐและเอกชน โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่กำหนดรูปแบบและวิธีการในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลอย่างหลากหลายและเพียงพอ รวมทั้งควบคุมตรวจสอบข้อมูลในเบื้องต้น และดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้นมีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งให้ประชาชนสามารถร้องขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติเพิ่มเติมได้จากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยให้ถือเป็นข้อยกเว้นของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ”



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กมล สมวิเชียร. (2520). **ประชาธิปไตยกับสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์.
- กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ. (2531). **การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาส. (2545). **วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย จากอดีตถึงปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.
- กฤษ เอื้อวงศ์. (2550). **พร้อมหรือยังกับการออกเสียงประชามติครั้งแรกของประเทศไทย?**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. (2517). **เรื่องของรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง**. กรุงเทพฯ: แพร์พิทยา.
- คณิน บุญสุวรรณ. (2542). **ประวัติรัฐธรรมนูญไทย**. กรุงเทพฯ: ภูมิปัญญา.
- คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2544). **ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540). **ประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2542). **ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2548). **คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958**. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. (2550). **กระบวนการขั้นตอนของการออกเสียงประชามติ**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). **กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). **ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2544). **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 6 สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน**. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำคูณสภา.

- พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย. (2524). **หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2495). **คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยดั่งเขป) เล่ม 1 ข้อความเบื้องต้นและหลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2519). **รัฐธรรมนูญ บทกฎหมาย และเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พรชัย เลื่อนฉวี. (2546). **กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- มนตรี รูปสุวรรณ. (2550). **กรอบแนวคิดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542**. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊ค.
- สิริพรรณ นกสวน. (2548). **การเมืองการปกครองสวิสเซอร์แลนด์**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2549). **สารานุกรมการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ: ส.เจริญการพิมพ์.
- สมภพ โหตรระกิตย์. (2512). **คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญภาค 2**. กรุงเทพฯ: นำเชียการพิมพ์.
- หยุด แสงอุทัย. (2493). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492**. กรุงเทพฯ: ประชานิติ.
- _____. (2511). **คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511**. กรุงเทพฯ: นำเชียการพิมพ์.
- _____. (2513). **คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งทั่วไป**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บทความ

- กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2547, กรกฎาคม-สิงหาคม). “การออกเสียงประชามติ.” **วารสารจตุรนิติ**, 1, 3. หน้า 25-28.
- เกรียงไกร เจริญชนาวัดน์. (2541, ธันวาคม). “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยกับการลงประชามติ.” **บทบัณฑิตย์**, 54, 4. หน้า 173 – 180.

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2535, ธันวาคม). “ระบบการออกเสียงประชามติ (Referendum).” วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช. (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช), 4, 2. หน้า 154-184.
- _____. (2542, มกราคม). “รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงแสดงประชามติ.” วารสารกฎหมาย. (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 19, 1. หน้า 159-178.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2541, สิงหาคม). “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง.” วารสารกฎหมายปกครอง, 17, 2. หน้า 57-81.
- ปัญญา อุดชาชน. (2544, ตุลาคม). “การออกเสียงประชามติ.” รัฐสภาสาร, 19, 10. หน้า 1-9.
- มานิตย์ จุมปา. (2542, กันยายน). “การออกเสียงประชามติ.” รัฐสภาสาร 47, 9. หน้า 79-95.
- เรืองโรจน์ จอมสืบ. (2550, มกราคม-เมษายน). “กล่าวถึงการออกเสียงประชามติ ก็ยังไม่สายเกินไป” วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 5, 1. หน้า 85-99.
- วีระ โลจายะ. (2543, พฤษภาคม-สิงหาคม). “การออกเสียงแสดงประชามติ.” สุทธิปริทัศน์ (มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์), 14, 43. หน้า 10-23.
- สมชาย ปรีชาศิลป์. (2550, มิถุนายน). “ประชามติเทียม.” วารสารข่าวกฎหมายใหม่ (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม), 5, 84. หน้า 62-63.

วิทยานิพนธ์

- ทวีสิน กิรบุตรสุวรรณ. (2538). การนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นพรัตน์ อภิวิมลลักษณ์. (2538). การนำประชามติมาใช้ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- วราพร ธนาศรีมงคลกุล. (2550). ผลผูกพันของการออกเสียงประชามติ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วัชรพงษ์ จำปาวาน. (2541). การออกเสียงแสดงประชามติในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เอกสารอื่นๆ

- แขก มูลเดช. (2550). รายงานการศึกษา เรื่องการติดตามการออกเสียงประชามติ เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จังหวัดเพชรบูรณ์. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วิษณุ เครืองาม. (2538). เอกสารประกอบการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 2 ปรัชญารากฐานในกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วีระ สมความคิด. (2550). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่องการติดตามการออกเสียงประชามติ เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2551). รายงานประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. วุฒิสภา ครั้งที่ 3/2551 วันพุธที่ 24 กันยายน 2551, ครั้งที่ 5/2551 วันพุธที่ 15 ตุลาคม 2551, ครั้งที่ 6/2551 วันพุธที่ 22 ตุลาคม 2551, ครั้งที่ 9/2551 วันพุธที่ 12 พฤศจิกายน 2551, ครั้งที่ 10/2551 วันศุกร์ที่ 14 พฤศจิกายน 2551. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2551). รายงานการประชุมวุฒิสภา สมัยสามัญนิติบัญญัติ ครั้งที่ 12 วันศุกร์ที่ 28 พฤศจิกายน 2551. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2551). รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. วุฒิสภา. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2551). สรุปผลการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3 วันพุธที่ 2 กรกฎาคม 2551, ครั้งที่ 6 วันพุธที่ 16 กรกฎาคม 2551, ครั้งที่ 10 วันที่ 13 สิงหาคม 2551. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2550). สิ่งท้าทาย และบทเรียนจากประสบการณ์ประชาธิปไตยโดยตรงของสวิสเซอร์แลนด์. โดย ฯพณฯ เอกอัครราชทูตสมาพันธรัฐสวิส ประจำประเทศไทย นายโรดอล์ฟ อิมโฮฟ (H.E. Mr. Rodolphe S. Imhoof)

ในเวทีการสัมมนาเรื่อง “การออกเสียงประชามติครั้งแรกของประเทศไทย” วันที่ 15
กุมภาพันธ์ 2550 ณ โรงแรมปรีนซ์ พาเลซ กรุงเทพมหานคร.

สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2552). เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักเลขาธิการวุฒิสภา. (2551). เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการ
วุฒิสภา.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2550). การออกเสียงประชามติ. สืบค้นเมื่อ 6 ตุลาคม 2550,
จาก <http://www.publiclaw.net>

ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2550). ประชาชาติในระบอบประชาธิปไตย. สืบค้นเมื่อ 6 ตุลาคม 2550,
จาก <http://www.onopen.net>

_____. (2552). การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเพื่อการปฏิรูปการเมือง:
การออกเสียงประชามติ (1). สืบค้นเมื่อ 5 สิงหาคม 2552, จาก
<http://www.onopen.com/piyabutrs/09-02-13/4546>

_____. (2552). เมื่อชาวฝรั่งเศสลงประชามติไม่เห็นด้วยกับธรรมนูญยุโรป. สืบค้นเมื่อ 5
สิงหาคม 2552, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/View.asp?publawIDs=800>

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2552). การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย. สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2552,
จาก [http://www.nacc.go.th /application/constitution/NewsUpload/39
_1_acharnvorachet 01.doc](http://www.nacc.go.th/application/constitution/NewsUpload/39_1_acharnvorachet 01.doc)

สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2552). การออกเสียงประชามติในต่างประเทศ. สืบค้นเมื่อ
11 ธันวาคม 2552, จาก www.Parliament.go.th

อุเชนทร์ เชียงแสน. (2550). ครุ่นคิดถึงประชามติที่ดี ศึกษาจากกรณีที่แล้ว “ประชามติร่าง
รัฐธรรมนูญ 2550.” สืบค้นเมื่อ 8 ตุลาคม 2550, จาก <http://www.prachatai.com>

กฎหมาย

ประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญ เรื่องหลักเกณฑ์ และวิธีการว่าด้วยการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ และการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2550.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2539.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2549.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

Soanes Catherine, Stevenson Angus. (2004). **Concise Oxford English**. New York: Oxford University Press.

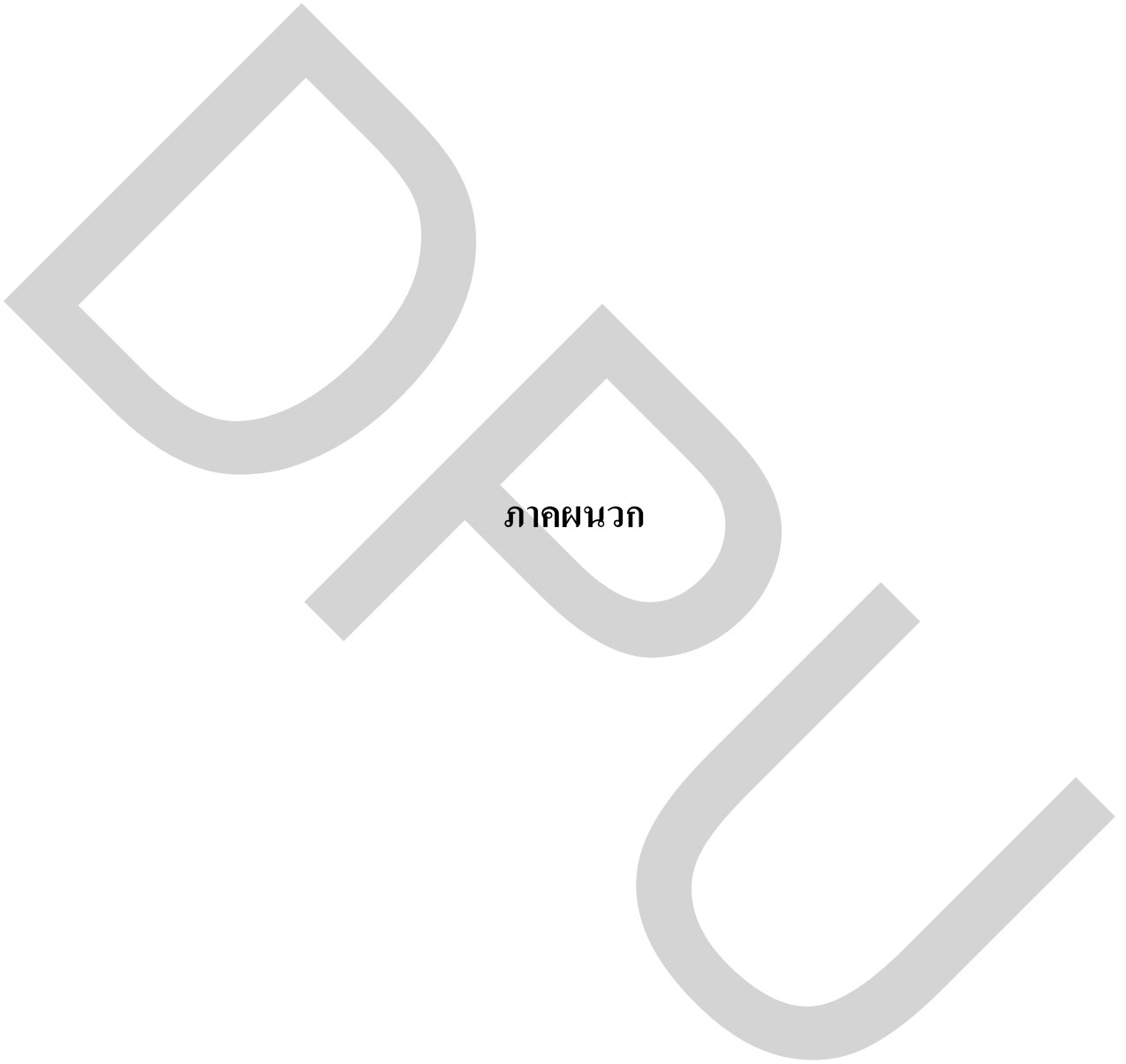
Cronin, Thomas E. (1989). **Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall**. Massachusetts: Harvard University Press.

Rourke John T, Richard P. Hiskes and Cyrus Ernesto Zirakzadeh. (1992). **Direct Democracy and International Politics**. Colorado: Lynne Rienner.

Kobach, Kris W. (1966). **The Referendum: Direct Democracy in Switzerland**. Brookfield USA: Dartmouth.

Hahn Harlan and Kamieniecki Sheldon. (1987). **Referendum Voting**. California: Greenwood.

Butler David and Ranney Austin. (1978). **Referendum : A Comparative Study of Practice and Theory**. Washington D.C.: the American Enterprise Institute for Public Policy Research.



ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ผลการออกเสียงประชามติครั้งแรกของประเทศไทย เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550
สถิติการใช้สิทธิออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550 จำแนกตามรายภาค

ภาค	ผู้มีสิทธิ ออกเสียง	ผู้มาใช้สิทธิ ออกเสียง	ร้อยละ	เห็นชอบ	ร้อยละ	ไม่เห็นชอบ	ร้อยละ	บัตรเสีย/อื่นๆ	ร้อยละ
กลาง	15,144,307	8,741,488	57.72	5,714,973	65.38	2,874,674	32.89	151,841	1.74
ใต้	6,268,074	3,717,664	59.31	3,214,506	86.47	425,883	11.46	77,275	2.08
ตะวันออกเฉียงเหนือ	15,351,973	8,350,677	54.39	3,050,182	36.53	5,149,957	61.67	150,538	1.80
เหนือ	8,328,601	5,169,125	62.06	2,747,645	53.15	2,296,927	44.44	124,553	2.41
รวมทั้งประเทศ	45,092,955	25,978,954	57.61	14,727,306	56.69	10,747,441	41.37	504,207	1.94

สถิติการใช้สิทธิออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550 จำแนกรายจังหวัด

ลำดับ	จังหวัด	ผู้มีสิทธิ ออกเสียง	ผู้มาใช้สิทธิ ออกเสียง	ร้อยละ	เห็นชอบ	ร้อยละ	ไม่เห็นชอบ	ร้อยละ	บัตรเสีย/ อื่นๆ	ร้อยละ
1	กรุงเทพมหานคร	4,159,040	2,282,480	54.88	2,256,950	64.96	774,336	33.93	25,530	1.12
2	กระบี่	273,071	174,564	63.93	156,326	89.55	15,640	8.96	2,598	1.49
3	กาญจนบุรี	547,991	315,620	57.60	205,441	65.09	102,877	32.60	7,302	2.31
4	กาฬสินธุ์	712,674	392,489	55.07	118,625	30.22	266,770	67.97	7,094	1.81
5	กำแพงเพชร	529,089	288,014	54.44	211,812	73.54	70,737	24.56	5,465	1.90
6	ขอนแก่น	1,285,332	711,567	55.36	233,967	32.88	464,710	65.31	12,890	1.81
7	จันทบุรี	364,876	225,394	61.77	158,887	70.49	61,702	27.38	4,805	2.13
8	ฉะเชิงเทรา	477,492	273,985	57.38	173,173	63.21	95,445	34.84	5,367	1.96
9	ชลบุรี	873,321	480,701	55.04	363,427	75.60	109,346	22.75	7,928	1.65
10	ชัยนาท	258,783	152,601	58.97	99,890	65.46	49,385	32.36	3,326	2.18
11	ชัยภูมิ	820,407	430,930	52.53	145,078	33.67	276,905	64.26	8,947	2.08
12	ชุมพร	346,049	214,606	62.02	197,717	92.13	14,433	6.73	2,456	1.14

สถิติการใช้สิทธิออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550 จำแนกรายจังหวัด

ลำดับ	จังหวัด	ผู้มีสิทธิ ออกเสียง	ผู้มาใช้สิทธิ ออกเสียง	ร้อยละ	เห็นชอบ	ร้อยละ	ไม่เห็นชอบ	ร้อยละ	บัตรเสีย/ อื่นๆ	ร้อยละ
13	เชียงราย	833,079	538,699	64.66	189,947	35.26	333,334	61.88	15,418	2.86
14	เชียงใหม่	1,163,750	818,180	70.31	344,219	42.07	451,309	55.16	22,652	2.77
15	ตรัง	423,215	276,770	65.40	252,426	91.20	20,586	7.44	3,758	1.36
16	ตราด	151,262	88,975	58.82	68,957	77.50	18,472	20.76	1,546	1.74
17	ตาก	283,451	211,298	74.54	161,127	76.26	44,800	21.20	5,371	2.54
18	นครนายก	184,980	111,775	60.43	76,155	68.13	33,305	29.80	2,315	2.07
19	นครปฐม	607,303	362,149	59.63	221,507	61.16	133,563	36.88	7,079	1.95
20	นครพนม	492,946	273,494	55.48	60,372	22.07	209,016	76.42	4,106	1.50
21	นครราชสีมา	1,856,704	1,063,563	57.28	617,585	58.07	426,358	40.09	19,620	1.84
22	นครศรีธรรมราช	1,079,379	557,883	51.69	507,448	90.96	42,900	7.69	7,535	1.35
23	นครสวรรค์	793,360	434,855	54.81	285,222	65.59	140,063	32.21	9,570	2.20
24	นนทบุรี	749,362	439,080	58.59	265,865	60.55	166,980	38.03	6,235	1.42
25	นราธิวาส	449,167	256,331	57.07	188,673	73.61	56,463	22.03	11,195	4.37

สถิติการใช้สิทธิออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550 จำแนกรายจังหวัด

ลำดับ	จังหวัด	ผู้มีสิทธิ ออกเสียง	ผู้มาใช้สิทธิ ออกเสียง	ร้อยละ	เห็นชอบ	ร้อยละ	ไม่เห็นชอบ	ร้อยละ	บัตรเสีย/ อื่นๆ	ร้อยละ
26	น่าน	354,425	230,003	64.89	87,885	38.21	136,281	59.25	5,837	2.54
27	บุรีรัมย์	1,087,307	565,499	52.01	305,495	54.02	247,976	43.85	12,028	2.13
28	ปทุมธานี	642,936	352,780	54.87	202,364	57.36	144,490	40.96	5,926	1.68
29	ประจวบคีรีขันธ์	355,735	200,848	56.46	164,672	81.99	32,723	16.29	3,453	1.72
30	ปราจีนบุรี	320,669	201,667	62.89	120,903	59.95	75,187	37.28	5,577	2.77
31	ปัตตานี	400,923	222,437	55.48	159,695	71.79	49,277	22.15	13,465	6.05
32	พระนครศรีอยุธยา	562,370	328,610	58.43	174,541	53.11	146,244	44.50	7,825	2.38
33	พะเยา	372,895	243,021	65.17	97,892	40.28	138,666	57.06	6,463	2.66
34	พังงา	175,300	112,452	64.15	96,417	85.74	14,314	12.73	1,721	1.53
35	พัทลุง	364,341	234,049	64.24	209,493	89.51	21,173	9.05	3,383	1.45
36	พิจิตร	413,058	215,540	52.18	140,925	65.38	70,385	32.66	4,230	1.96
37	พิษณุโลก	627,109	352,489	56.21	247,129	70.11	99,416	28.20	5,944	1.69
38	เพชรบุรี	338,037	227,357	67.26	187,363	82.41	35,913	15.80	4,081	1.79

สถิติการใช้สิทธิออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550 จำแนกรายจังหวัด

ลำดับ	จังหวัด	ผู้มีสิทธิ ออกเสียง	ผู้มาใช้สิทธิ ออกเสียง	ร้อยละ	เห็นชอบ	ร้อยละ	ไม่เห็นชอบ	ร้อยละ	บัตรเสีย/ อื่นๆ	ร้อยละ
39	เพชรบูรณ์	729,106	383,639	52.62	242,822	63.29	132,990	34.37	7,827	2.04
40	แพร่	363,572	243,076	66.86	89,361	36.76	148,545	61.11	5,170	2.13
41	ภูเก็ต	213,663	125,057	58.53	110,936	88.71	12,273	9.81	1,848	1.48
42	มหาสารคาม	689,600	385,476	55.90	129,894	33.70	249,257	64.66	6,325	1.64
43	มุกดาหาร	238,063	139,437	58.57	31,787	22.80	104,907	75.24	2,743	1.97
44	แม่ฮ่องสอน	145,200	97,029	66.82	65,320	67.32	28,999	29.89	2,710	2.79
45	ยโสธร	395,820	219,138	55.36	65,022	29.67	150,692	68.77	3,424	1.56
46	ยะลา	294,681	173,206	58.78	120,956	69.83	42,936	24.79	9,314	5.38
47	ร้อยเอ็ด	951,282	492,919	51.82	110,799	22.48	374,774	76.03	7,346	1.49
48	ระนอง	112,534	67,369	59.87	61,115	90.72	5,328	7.91	926	1.37
49	ระยอง	408,666	244,864	59.92	188,718	77.07	52,736	21.54	3,410	1.39
50	ราชบุรี	597,905	368,674	61.66	265,678	72.06	94,917	25.75	8,079	2.19
51	ลพบุรี	561,047	309,970	55.25	185,444	59.83	116,681	37.64	7,845	2.53

สถิติการใช้สิทธิออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550 จำแนกรายจังหวัด

ลำดับ	จังหวัด	ผู้มีสิทธิ ออกเสียง	ผู้มาใช้สิทธิ ออกเสียง	ร้อยละ	เห็นชอบ	ร้อยละ	ไม่เห็นชอบ	ร้อยละ	บัตรเสีย/ อื่นๆ	ร้อยละ
52	ลำปาง	597,192	405,174	67.85	163,132	40.26	229,953	56.75	12,089	2.98
53	ลำพูน	314,899	237,265	75.35	111,042	46.80	118,916	50.12	7,307	3.08
54	เลย	448,105	275,646	61.51	116,396	42.23	153,831	55.81	5,419	1.97
55	ศรีสะเกษ	1,029,598	532,000	51.67	153,292	28.81	366,690	68.93	12,018	2.26
56	สกลนคร	789,670	419,594	53.14	113,866	27.14	300,444	71.60	5,284	1.26
57	สงขลา	911,718	584,485	64.11	529,513	90.59	46,607	7.97	8,365	1.43
58	สตูล	169,043	118,328	62.59	96,999	81.97	19,206	16.23	2,123	1.79
59	สมุทรปราการ	795,525	433,432	54.48	252,201	58.19	175,083	40.39	6,148	1.42
60	สมุทรสงคราม	148,518	88,935	59.88	66,742	75.05	20,175	22.69	2,018	2.27
61	สมุทรสาคร	333,129	188,017	56.44	127,088	67.59	57,426	30.54	3,503	1.86
62	สระแก้ว	377,749	246,367	65.22	180,449	73.24	62,702	25.45	3,216	1.31
63	สระบุรี	432,786	281,554	65.06	175,766	62.43	98,798	35.09	6,990	2.48
64	สิงห์บุรี	165,406	103,388	62.51	59,352	57.41	41,565	40.20	2,471	2.39

สถิติการใช้สิทธิออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550 จำแนกรายจังหวัด

ลำดับ	จังหวัด	ผู้มีสิทธิ ออกเสียง	ผู้มาใช้สิทธิ ออกเสียง	ร้อยละ	เห็นชอบ	ร้อยละ	ไม่เห็นชอบ	ร้อยละ	บัตรเสีย/ อื่นๆ	ร้อยละ
65	สุโขทัย	454,085	261,563	57.60	187,793	71.80	69,350	26.51	4,420	1.69
66	สุพรรณบุรี	628,124	371,345	59.12	238,817	64.31	124,587	33.55	7,941	2.14
67	สุราษฎร์ธานี	679,255	399,729	58.78	362,120	90.69	32,024	8.02	5,135	1.29
68	สุรินทร์	968,976	481,180	49.66	175,991	36.57	293,398	60.97	11,791	2.45
69	หนองคาย	640,680	330,319	51.56	81,934	24.80	243,007	73.57	5,378	1.63
70	หนองบัวลำภู	354,759	183,831	51.82	46,959	25.54	133,849	72.81	3,023	1.64
71	อ่างทอง	214,543	125,056	58.29	70,162	56.10	51,883	41.49	3,011	2.41
72	อำนาจเจริญ	262,978	150,954	57.40	73,224	48.51	75,684	50.14	2,046	1.36
73	อุดรธานี	1,083,183	591,611	54.62	165,196	27.92	416,725	70.44	9,690	1.64
74	อุดรดิษฐ์	354,331	209,280	59.06	122,017	58.30	83,183	39.75	4,080	1.95
75	อุทัยธานี	242,487	136,712	56.38	103,469	75.68	30,876	22.58	2,367	1.73
76	อุบลราชธานี	1,243,889	711,030	57.16	304,700	42.85	394,964	55.55	11,366	1.60
รวมทั้งประเทศ		45,092,955	25,978,954	57.61	14,727,306	56.69	10,747,441	41.37	504,207	1.94

ภาคผนวก ข

เปรียบเทียบสาระสำคัญของ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 และ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552

ลำดับที่	ประเด็น	พรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2541	พรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2552
1	เรื่องหรือประเด็นที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ	<p>1. ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้</p> <p>2. การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งมีใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคล หรือคณะบุคคล</p>	<p>1. ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติ</p> <p>2. กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ</p> <p>3. การออกเสียงประชามติอาจเป็นการออกเสียงประชามติเพื่อมีข้อยุติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ ซึ่งต้องไม่เป็นเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล</p>
2	รายละเอียดของประกาศออกเสียงประชามติ	นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ออกประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ ในราชกิจจานุเบกษา	นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ออกประกาศการออกเสียงประชามติ ในราชกิจจานุเบกษา โดยต้องมี

ลำดับที่	ประเด็น	พรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2541	พรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2552
		<p>โดยต้องมีรายละเอียด ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. กำหนดวันออกเสียงประชามติ 2. กำหนดเรื่องในการจัดทำประชามติ ซึ่งจะต้องมีข้อความชัดเจนเพียงพอที่จะขอคำปรึกษาจากผู้มีสิทธิออกเสียงว่าจะลงคะแนนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จัดทำประชามติ 	<p>รายละเอียด ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. กำหนดเรื่องในการจัดทำประชามติ ซึ่งจะต้องมีข้อความที่ชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะทำประชามติ 2. กำหนดว่าการจัดให้มีการออกเสียงดังกล่าว เป็นไปเพื่อให้มีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงหรือเป็นไปเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี
3	การกำหนดเขตการออกเสียงประชามติ	<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดหน่วยออกเสียงที่จะพึงมีในแต่ละจังหวัด และกำหนดที่ออกเสียงของหน่วยออกเสียงนั้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงจำนวนของผู้มีสิทธิออกเสียงในแต่ละหน่วยออกเสียงและความสะดวกในการเดินทางไปใช้สิทธิออกเสียงประชามติและประกาศให้ผู้มีสิทธิออกเสียงทราบไม่น้อยกว่า 20 วัน ก่อนวันออกเสียงประชามติ 2. ในกรณีจำเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจเปลี่ยนแปลงที่ออกเสียงตามประกาศเป็นสถานที่อื่นตามความเห็น 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตออกเสียงประชามติ 2. กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ ให้ใช้เขตท้องที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดเป็นเขตออกเสียงประชามติ

ลำดับที่	ประเด็น	พร.ประกอบรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2541	พร.ประกอบรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2552
		เหมาะสมก็ได้ โดยต้องประกาศ การเปลี่ยนแปลงที่ออกเสียง ให้ทราบก่อนวันออกเสียง ประชามติไม่น้อยกว่า 5 วัน เว้น แต่ในกรณีฉุกเฉินจะประกาศ การเปลี่ยนแปลงที่ออกเสียงน้อย กว่าระแยะเวลาดังกล่าวก็ได้	
4	การออกเสียง ประชามติออกเขต จังหวัดและนอก ราชอาณาจักร	ในการดำเนินการให้มีการออก เสียงประชามติให้คณะกรรมการ การเลือกตั้งมีอำนาจออก ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีการในการใช้สิทธิออกเสียง ประชามติของผู้มีสิทธิซึ่งอยู่ นอกเขตจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ใน ทะเบียนเป็นเวลาน้อยกว่า 90 วัน นับถึงวันออกเสียงประชามติ หรือผู้มีถิ่นที่อยู่นอก ราชอาณาจักร รวมทั้งวิธีการนับ คะแนนและแจ้งผลคะแนนการ ออกเสียงประชามติในกรณี ดังกล่าวด้วย	กรณีที่มีการออกเสียงประชามติทั่ว ราชอาณาจักร คณะกรรมการการ เลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการใช้สิทธิออกเสียง ของผู้มีสิทธิซึ่งอยู่นอกเขตจังหวัดที่ ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหรือมีชื่อ อยู่ในทะเบียนบ้านเป็นเวลาน้อยกว่า 90 วันนับถึงวันออกเสียงประชามติ หรือผู้มีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร

ลำดับที่	ประเด็น	พรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2541	พรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2552
5	การคัดค้านการออกเสียงประชามติ	เมื่อมีการประกาศผลการออกเสียงประชามติแล้ว ถ้าผู้มีสิทธิออกเสียงผู้ใด เห็นว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยออกเสียงใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านพร้อมทั้งแสดงหลักฐานว่าการออกเสียงประชามตินั้นไม่ถูกต้อง หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลการออกเสียงประชามติ	เมื่อสิ้นสุดการลงคะแนนออกเสียงประชามติ หากผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในหน่วยออกเสียงใดเห็นว่า การออกเสียงเป็นไปโดยไม่สุจริต และเที่ยงธรรม มีสิทธิยื่นคำคัดค้าน โดยมีรายละเอียดพฤติการณ์หรือหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าการออกเสียงประชามติไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่การลงคะแนนออกเสียงสิ้นสุดลง และคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการพิจารณาสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงโดยพลัน

ภาคผนวก ก
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ
พ.ศ. ๒๕๕๒

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒
เป็นปีที่ ๖๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๘ ประกอบกับมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้
“การออกเสียง” หมายความว่า การออกเสียงประชามติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
“ผู้มีสิทธิออกเสียง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

“วันออกเสียง” หมายความว่า วันที่กำหนดให้เป็นวันออกเสียงประชามติ

“เขตออกเสียง” หมายความว่า ท้องที่ที่กำหนดให้เป็นเขตออกเสียงประชามติ

“หน่วยออกเสียง” หมายความว่า ท้องถิ่นที่กำหนดให้ทำการลงคะแนนออกเสียงประชามติ

“ที่ออกเสียง” หมายความว่า สถานที่ที่กำหนดให้ทำการลงคะแนนออกเสียงประชามติ และให้หมายความรวมถึงบริเวณที่กำหนดขึ้น โดยรอบที่ออกเสียงประชามติ

“หีบบัตรออกเสียง” หมายความว่า หีบสำหรับใส่บัตรออกเสียงประชามติ

“จังหวัด” หมายความว่ารวมถึง กรุงเทพมหานคร

“อำเภอ” หมายความว่ารวมถึง เขตและกิ่งอำเภอ

“เทศบาล” หมายความว่ารวมถึง เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มี กฎหมายจัดตั้งขึ้น

มาตรา ๔ ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๕ ในกรณีที่จะดำเนินการจัดทำประชามติตามมาตรา ๑๖๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้มีการออกเสียงในราชกิจจานุเบกษา โดยจะต้องมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) กำหนดเรื่องในการจัดทำประชามติ ซึ่งจะต้องมีข้อความที่ชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้มี สิทธิออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ

(๒) กำหนดว่าการจัดให้มีการออกเสียงดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้มีข้อยุติโดยเสียงข้างมาก ของผู้มีสิทธิออกเสียง หรือเป็นไปเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่จะดำเนินการจัดทำประชามติตามที่มีกฎหมายบัญญัติตามมาตรา ๑๖๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายประกาศให้มีการออกเสียงในราชกิจจานุเบกษา โดยมี รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดทำประชามติตามที่กฎหมายนั้นบัญญัติ ถ้ากฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติ ผู้มีอำนาจออกประกาศให้มีการออกเสียงไว้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจออกประกาศให้ มีการออกเสียงตามกฎหมายนั้น

มาตรา ๖ เมื่อมีประกาศให้มีการออกเสียงตามมาตรา ๕ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศกำหนดวันออกเสียงในราชกิจจานุเบกษาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีประกาศดังกล่าว

วันออกเสียงต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทุกเขตออกเสียง และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

(๑) วันออกเสียงในการจัดทำประชามติตามมาตรา ๑๖๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญต้องกำหนดวันออกเสียงภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศให้มีการออกเสียงในราชกิจจานุเบกษา

(๒) วันออกเสียงในการจัดทำประชามติตามที่มีกฎหมายบัญญัติตามมาตรา ๑๖๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญ ต้องกำหนดวันออกเสียงตามที่กฎหมายนั้นบัญญัติ ซึ่งต้องกำหนดวันออกเสียงภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศให้มีการออกเสียงในราชกิจจานุเบกษา ถ้ากฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติวันออกเสียง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันออกเสียงตามระยะเวลาที่กำหนดใน (๑)

ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันประกาศให้มีการออกเสียงใดแล้ว ถ้ามีผู้มีสิทธิออกเสียงเห็นว่าการให้มีการออกเสียงนั้นไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายที่บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ หรือตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๖๕ ของรัฐธรรมนูญสามารถเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้มีคำวินิจฉัยโดยเร็ว

มาตรา ๗ ในการดำเนินการจัดทำประชามติตามมาตรา ๑๖๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญให้รัฐอุดหนุนหรือจัดสรรค่าใช้จ่ายอย่างเพียงพอแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติที่ต้องดำเนินการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติแก่ผู้มีสิทธิออกเสียง

ในการดำเนินการจัดทำประชามติตามที่มีกฎหมายบัญญัติตามมาตรา ๑๖๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญให้หน่วยงานของรัฐที่จะจัดทำประชามติรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชามติทั้งหมด เว้นแต่ ค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง

มาตรา ๘ การออกเสียง ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

มาตรา ๙ การออกเสียงที่จะถือว่ามีข้อยุติในเรื่องที่จัดทำประชามติต้องมีผู้มาออกเสียงเป็นจำนวนเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงและมีจำนวนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาออกเสียงในเรื่องที่จัดทำประชามตินั้น

การออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ให้ถือเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงในการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จัดทำประชามติ

การออกเสียงตามที่มีกฎหมายบัญญัติตามมาตรา ๑๖๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญให้ถือจำนวนคะแนนเสียงตามที่กฎหมายนั้นบัญญัติ แต่ถ้ามูลภาษดังกล่าวมิได้บัญญัติจำนวนคะแนนเสียงไว้ให้นำความในวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง แล้วแต่กรณี มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หมวด ๒

การให้ข้อมูลและการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จัดทำประชามติ

มาตรา ๑๐ เมื่อมีประกาศให้มีการออกเสียงตามมาตรา ๕ ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติต้องดำเนินการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงได้รับทราบอย่างเพียงพอ

การจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติ อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อเรื่องที่จะจัดทำประชามติ และเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการทำประชามติ

(๒) สารสำคัญของกิจการในเรื่องที่ทำประชามติ

(๓) ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินกิจการในเรื่องที่ทำประชามติ

(๔) ประมาณการค่าใช้จ่ายและที่มาของงบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายสำหรับกิจการในเรื่องที่ทำประชามติ

(๕) ประโยชน์ได้เสียที่อาจเกิดขึ้นกับประเทศชาติ ท้องถิ่นหรือประชาชน รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการพร้อมสรุปเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียด้วย

การจัดทำและการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติตามวรรคหนึ่งต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติ และต้องไม่มีลักษณะเป็นการชี้นำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับเรื่องที่จะจัดทำประชามตินั้น

ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติประกาศข้อมูลที่ต้องเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษาภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศให้มีการออกเสียง รวมทั้งจัดทำเอกสารเผยแพร่ข้อมูลส่งให้เจ้าบ้านทราบไม่น้อยกว่าสามสิบวันก่อนวันออกเสียง

นอกจากการเผยแพร่ข้อมูลตามวรรคที่แล้ว ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติประสานกับสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐและสื่อประชาสัมพันธ์อื่นเพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้ทราบอย่างกว้างขวางและทั่วถึง

มาตรา ๑๑ เมื่อมีประกาศกำหนดวันออกเสียงตามมาตรา ๖ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเผยแพร่กระบวนการและขั้นตอนการออกเสียงให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้รับทราบอย่างทั่วถึง รวมทั้งจัดให้มีการแสดงความคิดเห็น โดยอิสระและเท่าเทียมกันทั้งบุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบในเรื่องที่จัดทำประชามติ

ให้สถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐ จัดสรรเวลาออกอากาศตามที่
คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

หมวด ๓

เขตออกเสียง และหน่วยออกเสียง

มาตรา ๑๒ การออกเสียงตามมาตรา ๑๖๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขต
ออกเสียง สำหรับการออกเสียงตามมาตรา ๑๖๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญ ให้ใช้เขตออกเสียงที่คณะกรรมการ
การเลือกตั้งประกาศกำหนดเป็นเขตออกเสียง

กรณีใช้เขตจังหวัดเป็นเขตออกเสียงให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็น
คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด
เป็นผู้อำนวยการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในเขตออกเสียงตามที่
คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่คณะกรรมการ
การเลือกตั้งมอบหมาย

กรณีมิได้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตออกเสียงให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้ซึ่ง
คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายแต่งตั้งคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงไม่เกิน
ห้าคนและผู้อำนวยการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงหนึ่งคน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในเขตออกเสียง
ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่คณะกรรมการ
การเลือกตั้งมอบหมาย

มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงกำหนดหน่วยออกเสียง
ที่จะพึงมีในแต่ละเขตจังหวัดหรือเขตออกเสียง โดยคำนึงถึงความสะดวกในการเดินทางมาใช้สิทธิ
ออกเสียงของผู้มีสิทธิออกเสียง

การกำหนดหน่วยออกเสียงตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ใช้เขตหมู่บ้านเป็นเขตของหน่วยออกเสียง เว้นแต่ในกรณีที่มีผู้มีสิทธิออกเสียง
จำนวนน้อยจะรวมหมู่บ้านที่อยู่ติดกันตั้งแต่สองหมู่บ้านขึ้นไปเป็นหน่วยออกเสียงเดียวกันก็ได้
สำหรับเขตเทศบาล เขตกรุงเทพมหานคร หรือเขตชุมชนหนาแน่น อาจกำหนดให้ใช้เขตชุมชน
แนวถนน ตรอก ซอย คลอง หรือแม่น้ำ เป็นเขตของหน่วยออกเสียงก็ได้ และ

(๒) ให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงหน่วยละแปดร้อยคนเป็นประมาณแต่ถ้าเห็น
ว่าไม่เป็นการสะดวกหรือไม่ปลอดภัยในการไปลงคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียงอาจกำหนดจำนวน

ผู้มีสิทธิออกเสียงมากกว่าจำนวนดังกล่าวก็ได้ หรือจะกำหนดหน่วยออกเสียงเพิ่มขึ้น โดยมีจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงน้อยกว่าจำนวนดังกล่าวก็ได้

ให้ดำเนินการประกาศหน่วยออกเสียงไม่น้อยกว่ายี่สิบวันก่อนวันออกเสียง โดยให้ปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเขต ที่ว่าการกิ่งอำเภอ สำนักงานเทศบาล ศาลาว่าการเมืองพัทยา ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านและเขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร ในกรณีจำเป็นอาจให้จัดทำแผนที่สังเขปแสดงเขตของหน่วยออกเสียงไว้ด้วยก็ได้

การเปลี่ยนแปลงเขตของหน่วยออกเสียง ให้กระทำได้โดยประกาศก่อนวันออกเสียงไม่น้อยกว่าสิบวัน เว้นแต่ในกรณีเกิดเหตุจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น จะประกาศเปลี่ยนแปลงก่อนวันออกเสียงน้อยกว่าสิบวันก็ได้ และให้นำความในวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๔ ในการกำหนดหน่วยออกเสียงตามมาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง กำหนดที่ออกเสียงของแต่ละหน่วยออกเสียงไว้ด้วยและให้นำความในมาตรา ๑๓ วรรคสามและวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการประกาศกำหนดที่ออกเสียงและการเปลี่ยนแปลงที่ออกเสียง

ที่ออกเสียงตามวรรคหนึ่งต้องเป็นสถานที่ที่ประชาชนเข้าออกได้สะดวก เพื่อการลงคะแนนออกเสียง มีความเหมาะสม มีขนาดพอสมควร และควรตั้งอยู่ในย่านกลางของหน่วยออกเสียงพร้อมทั้งให้มีป้ายหรือเครื่องหมายอื่นใดเพื่อแสดงขอบเขตบริเวณของที่ออกเสียงไว้ด้วย ตามลักษณะของท้องที่และภูมิประเทศในการลงคะแนนออกเสียงของผู้มีสิทธิออกเสียง

ในเขตออกเสียงใดถ้าเห็นว่าจะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงหรือเพื่อความปลอดภัยของผู้มีสิทธิออกเสียง อาจประกาศกำหนดที่ออกเสียงนอกเขตของหน่วยออกเสียงก็ได้แต่ต้องอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับหน่วยออกเสียงนั้น

หมวด ๔

ผู้มีสิทธิออกเสียง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง

มาตรา ๑๕ ผู้มีสิทธิออกเสียงต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๖ เมื่อมีประกาศกำหนดวันออกเสียง ให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงของ

แต่ละหน่วยออกเสียงและปิดประกาศบัญชีรายชื่อดังกล่าว พร้อมทั้งประกาศให้มีการออกเสียงตาม มาตรา ๕ ไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ศาลว่าการกรุงเทพมหานคร ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเขต ที่ว่าการ กิ่งอำเภอ สำนักงานเทศบาล ศาลว่าการเมืองพัทยา ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการ ผู้ใหญ่บ้าน หรือที่ทำการชุมชนเมือง และที่ออกเสียงหรือบริเวณ ใกล้เคียงกับที่ออกเสียงในเขตออก เสียงนั้น ไม่น้อยกว่ายี่สิบวันก่อนวันออกเสียง

ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการขอเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและการถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิ เลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา มาใช้บังคับกับการเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงและการถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิ ออกเสียงโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้ยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อหรือถอนชื่อต่อคณะกรรมการการออกเสียง ประจำเขตออกเสียงหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

หมวด ๕

เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียง

มาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ผู้อำนวยการ การออกเสียงประจำเขตออกเสียงหรือคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงแต่งตั้ง คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะบุคคล หรือบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานการออก เสียงได้ตามสมควร

มาตรา ๑๘ ให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงแต่งตั้งบุคคลเป็น เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียง ดังนี้

(๑) ผู้อำนวยการประจำหน่วยออกเสียงหนึ่งคน มีหน้าที่อำนวยความสะดวกช่วยเหลือ และให้คำแนะนำในการตรวจสอบเอกสารและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการประจำหน่วย ออกเสียง รวมทั้งเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย

(๒) คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียง ไม่น้อยกว่าห้าคน มีหน้าที่เกี่ยวกับการลงคะแนน ออกเสียงในที่ออกเสียงและนับคะแนนออกเสียงของหน่วยออกเสียงแต่ละแห่ง

ให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคล อื่นทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยและสนับสนุนในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการประจำหน่วย ออกเสียงและคณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียง

ในกรณีที่ผู้ใดขัดขวางการออกเสียง ให้กรรมการประจำหน่วยออกเสียงมีอำนาจสั่งให้ ผู้นั้นออกไปจากที่ออกเสียงได้ แต่ต้องไม่ขัดขวางต่อการใช้สิทธิออกเสียงของผู้นั้น

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงตามมาตรา ๑๔ (๒) ให้ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการไม่น้อยกว่าสี่คน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิออกเสียงในเขตออกเสียงนั้น

ในกรณีที่กรรมการประจำหน่วยออกเสียงตามวรรคหนึ่งมีจำนวนไม่ถึงห้าคนให้ คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงแต่งตั้งผู้มีสิทธิออกเสียงในเขตออกเสียงนั้นเป็น กรรมการประจำหน่วยออกเสียงให้ได้จำนวนตามมาตรา ๑๔ (๒)

ในวันออกเสียง ถ้าถึงเวลาเปิดการลงคะแนนออกเสียงแล้วมีกรรมการประจำหน่วยออกเสียงมาปฏิบัติหน้าที่ไม่ถึงห้าคน ให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงที่อยู่ในขณะนั้นแต่งตั้งผู้มีสิทธิออกเสียงในเขตออกเสียงนั้นเป็นกรรมการประจำหน่วยออกเสียงนั้นจนครบห้าคน แต่ถ้าไม่มีกรรมการประจำหน่วยออกเสียงมาปฏิบัติหน้าที่เลย ให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงแต่งตั้งผู้มีสิทธิออกเสียงในเขตออกเสียงนั้นเป็นกรรมการประจำหน่วยออกเสียงเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยออกเสียง ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการเลือกตั้งประกาศกำหนด

มาตรา ๒๐ นอกจากที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ แล้วให้คณะกรรมการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดวิธีปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้บุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ค่าตอบแทนของบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการเลือกตั้งประกาศกำหนด

หมวด ๖

หีบบัตรออกเสียง และบัตรออกเสียงประขามติ

มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีหีบบัตรออกเสียงและบัตรออกเสียงประขามติ โดยมีลักษณะที่เหมาะสมและอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิออกเสียง

ลักษณะและขนาดของหีบบัตรออกเสียง บัตรออกเสียงประขามติและวิธีการลงคะแนนในบัตรออกเสียงประขามติ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

หมวด ๗

การลงคะแนนออกเสียง และการนับคะแนน

มาตรา ๒๒ การลงคะแนนในบัตรออกเสียงประชามติ ให้ผู้ออกเสียงทำเครื่องหมายกากบาทในช่องทำเครื่องหมายแสดงความคิดเห็นที่ผู้ออกเสียงเลือก

มาตรา ๒๓ ในวันออกเสียง ให้เปิดการลงคะแนนออกเสียง ตั้งแต่เวลา ๐๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๑๖.๐๐ นาฬิกา

มาตรา ๒๔ ผู้มีสิทธิออกเสียงซึ่งมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงของหน่วยออกเสียงใดให้ลงคะแนนออกเสียงได้ ณ หน่วยออกเสียงนั้น และให้มีสิทธิลงคะแนนออกเสียงได้เพียงแห่งเดียว

มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิออกเสียงซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยออกเสียงอื่น ที่อยู่นอกหน่วยออกเสียงที่ตนมีสิทธิออกเสียงในเขตออกเสียงเดียวกันสามารถลงคะแนนออกเสียงในหน่วยออกเสียงที่ตนต้องปฏิบัติหน้าที่

มาตรา ๒๖ กรณีการออกเสียงทั่วราชอาณาจักร คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้สิทธิออกเสียงของผู้มีสิทธิซึ่งอยู่นอกเขตจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันออกเสียงหรือผู้มีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร รวมทั้งวิธีการนับคะแนน และแจ้งผลคะแนนการออกเสียงในกรณีดังกล่าวด้วย

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ผู้มีสิทธิออกเสียงผู้ใดอยู่ในจังหวัดอื่นนอกจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านติดต่อกันเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันออกเสียงหรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร หากประสงค์จะใช้สิทธิออกเสียงในจังหวัดที่ตนอยู่หรือในประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่ ต้องมาลงทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิออกเสียงนอกเขตจังหวัดหรือนอกราชอาณาจักร แล้วแต่กรณี โดยต้องลงทะเบียนก่อนวันออกเสียงไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

การลงทะเบียน ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

มาตรา ๒๗ ก่อนเริ่มเปิดให้มีการออกเสียง ให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงนับจำนวนบัตรออกเสียงประชามติทั้งหมดของหน่วยออกเสียงนั้น และปิดประกาศจำนวนบัตรออกเสียงประชามติทั้งหมดในที่ออกเสียงไว้ในที่เปิดเผย เมื่อถึงเวลาเปิดการลงคะแนนให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงปิดหีบบัตรออกเสียงในที่เปิดเผยแสดงให้ผู้มีสิทธิออกเสียงซึ่งอยู่ ณ ที่ออกเสียงนั้นเห็นว่าเป็นหีบเปล่าและให้ปิดหีบบัตรออกเสียงตามวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด แล้วให้ทำการบันทึกการดำเนินการดังกล่าว โดยให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่น้อยกว่าสองคน

ซึ่งอยู่ในที่ออกเสียงในขณะนั้นลงลายมือชื่อในบันทึกนั้นด้วย เว้นแต่ไม่มีผู้มีสิทธิออกเสียงอยู่ในขณะนั้น

มาตรา ๒๘ ในระหว่างเวลาเปิดการลงคะแนน ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงซึ่งประสงค์จะลงคะแนนไปแสดงตนต่อกรรมการประจำหน่วยออกเสียง โดยแสดงบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้ถือบัตร

เมื่อคณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงแล้วให้อ่านชื่อตัวและชื่อสกุลของผู้นั้นดัง ๆ ถ้าไม่มีผู้ใดทักท้วง ให้หมายเหตุไว้ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงและให้จดหมายเลขบัตรและสถานที่ออกบัตร และชื่อหน่วยงานของรัฐที่ออกบัตร พร้อมทั้งให้กรรมการประจำหน่วยออกเสียงจดลำดับที่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงที่ต้นขั้วบัตรออกเสียงประชามติแล้วให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงลายมือชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วมือในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเป็นหลักฐาน ตามวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด แล้วให้กรรมการประจำหน่วยออกเสียงมอบบัตรออกเสียงประชามติให้แก่ผู้นั้นเพื่อไปลงคะแนน

ในกรณีที่มีผู้ทักท้วงหรือกรรมการประจำหน่วยออกเสียงสงสัยว่าผู้มีสิทธิออกเสียงซึ่งมาแสดงตนนั้นไม่ใช่เป็นผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง ให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้ถูกทักท้วงหรือผู้ถูกสงสัยเป็นผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงหรือไม่ และในกรณีที่คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงวินิจฉัยว่าผู้ถูกทักท้วงหรือผู้ถูกสงสัยไม่ใช่เป็นผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง ให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงทำบันทึกคำวินิจฉัยและลงลายมือชื่อไว้ด้วย และให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงนั้น

มาตรา ๒๙ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิให้แก่คนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุในการลงคะแนนออกเสียงให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย จัดให้มีการอำนวยความสะดวกสำหรับการลงคะแนนออกเสียงของคนพิการหรือทุพพลภาพหรือผู้สูงอายุไว้เป็นพิเศษ หรือจัดให้มีการช่วยเหลือในการลงคะแนนออกเสียงภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียง แต่การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวต้องให้คนพิการหรือทุพพลภาพหรือผู้สูงอายุได้ลงคะแนนออกเสียงด้วยตนเอง ทั้งนี้ การอำนวยความสะดวกนั้นต้องเป็นไปเพื่อให้มีการลงคะแนนออกเสียงโดยตรงและลับ

การอำนวยความสะดวกและการช่วยเหลือแก่คนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ ตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

มาตรา ๓๐ เมื่อถึงกำหนดเวลาปิดการลงคะแนนออกเสียง ให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงประกาศปิดการลงคะแนน และงดจ่ายบัตรออกเสียงประชามติ แล้วให้ทำเครื่องหมายในบัตรออกเสียงประชามติที่เหลืออยู่ให้เป็นบัตรออกเสียงประชามติที่ใช้ลงคะแนนออกเสียงไม่ได้ตามวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด ในกรณีที่มีผู้มีสิทธิออกเสียงซึ่งประสงค์จะลงคะแนนออกเสียงได้มาอยู่ในบริเวณที่ออกเสียงแล้วก่อนเวลาปิดการลงคะแนนออกเสียงที่เหลืออยู่ แต่ยังไม่ได้รับบัตรออกเสียงประชามติให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงมอบบัตรออกเสียงประชามติให้แก่ผู้มาแสดงตนนั้น และเมื่อผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนออกเสียงเสร็จสิ้นแล้ว ให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงปิดช่องใส่บัตรออกเสียงประชามติของหีบบัตรออกเสียง และจัดทำรายการเกี่ยวกับจำนวนบัตรออกเสียงประชามติทั้งหมด จำนวนผู้มาแสดงตนและรับบัตรออกเสียงประชามติและจำนวนบัตรออกเสียงประชามติที่เหลือ โดยให้กรรมการประจำหน่วยออกเสียงทุกคนลงลายมือชื่อไว้และให้ทำสำเนาปิดประกาศไว้ ณ ที่ออกเสียงและให้ส่งต้นฉบับไปเก็บรักษาไว้ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

มาตรา ๓๑ เมื่อปิดการลงคะแนนออกเสียงแล้ว ให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงแต่ละแห่งนับคะแนน ณ ที่ออกเสียงนั้น โดยเปิดเผยติดต่อกันจนแล้วเสร็จ

วิธีการนับคะแนน ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

มาตรา ๓๒ บัตรออกเสียงประชามติดังต่อไปนี้ ให้ถือเป็นบัตรเสีย

(๑) บัตรปลอม

(๒) บัตรที่มีได้ทำเครื่องหมายลงคะแนน

(๓) บัตรที่ไม่อาจทราบได้ว่าลงคะแนนในทางใด

(๔) บัตรที่ทำเครื่องหมายลงคะแนนนอกช่องทำเครื่องหมาย

(๕) บัตรที่มีไขบัตรที่กรรมการประจำหน่วยออกเสียงมอบให้

(๖) บัตรที่มีการเขียนข้อความหรือถ้อยคำอื่นใดลงไป

(๗) บัตรที่มีลักษณะตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดว่าเป็นบัตรเสีย

ให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงสลักหลังในบัตรที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่งว่า “เสีย” พร้อมทั้งระบุเหตุผลว่าเป็นบัตรเสียตามความในอนุมาตราใด แล้วลงลายมือชื่อกำกับไว้ไม่น้อยกว่าสามคนและห้ามมิให้นับบัตรเสียเป็นคะแนน แต่ให้นับรวมเป็นจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงด้วย

มาตรา ๓๓ เมื่อนับคะแนนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงนำบัตรออกเสียงประชามติของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงทั้งหมดใส่ไว้ในหีบบัตรออกเสียงพร้อมทั้งรายงาน

ผลการนับคะแนน แล้วปิดหีบบัตรออกเสียงจัดส่งไปให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงตามวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

มาตรา ๓๔ ในกรณีที่เกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นที่ทำให้การลงคะแนนออกเสียงในหน่วยออกเสียงแห่งใดไม่สามารถกระทำได้อีกดังกล่าวก่อนวันออกเสียงให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงกำหนดหน่วยออกเสียงใหม่ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถไปลงคะแนนได้โดยสะดวกแล้วรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในกรณีที่เหตุตามวรรคหนึ่งเกิดขึ้นในวันออกเสียง ให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงประกาศงดลงคะแนนในหน่วยออกเสียงนั้นและประกาศให้ผู้มีสิทธิออกเสียงในหน่วยออกเสียงนั้นไปใช้สิทธิออกเสียงที่หน่วยออกเสียงที่คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงกำหนดแทนแล้วรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

หมวด ๘

การประกาศผลการออกเสียง

มาตรา ๓๕ เมื่อได้ผลการนับคะแนนออกเสียงประชามติจากที่ออกเสียงทุกแห่งแล้วให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการออกเสียงและจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงในราชกิจจานุเบกษาโดยเร็ว และหากเป็นการออกเสียงตามมาตรา ๑๖๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญให้แจ้งผลไปยังนายกรัฐมนตรี

หมวด ๙

การคัดค้านการออกเสียง

มาตรา ๓๖ ผู้มีสิทธิออกเสียงในหน่วยออกเสียงใด เห็นว่าการออกเสียงในหน่วยออกเสียงนั้นเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม มีสิทธิยื่นคำคัดค้านโดยมีรายละเอียดแห่งพฤติการณ์หรือหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าการออกเสียงนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่การลงคะแนนออกเสียงสิ้นสุดลง

มาตรา ๓๗ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำคัดค้านแล้วให้ดำเนินการพิจารณาสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงโดยพลัน ถ้าเห็นว่าการออกเสียงในหน่วยออกเสียงนั้นไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้มีคำสั่งให้ดำเนินการออกเสียงใหม่ในหน่วยออกเสียงนั้น ทั้งนี้ ต้องไม่ช้า

กว่าสามสิบวันนับแต่วันออกเสียง เว้นแต่การออกเสียงใหม่ในหน่วยออกเสียงนั้นจะไม่ทำให้ผลการออกเสียงของทุกหน่วยออกเสียงเปลี่ยนแปลงไป คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีคำสั่งยุติเรื่อง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา นี้ให้เป็นที่สุด

วิธีการยื่นคำคัดค้านการออกเสียงและการพิจารณา ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

หมวด ๑๐

ความผิดและบทกำหนดโทษ

มาตรา ๓๘ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้โดยมิชอบด้วยกฎหมายกระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้การออกเสียงไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

การใช้ตำแหน่งหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายตามวรรคหนึ่งมิให้หมายความรวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติที่พึงต้องปฏิบัติในตำแหน่งหน้าที่หรือตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น หรือการแนะนำหรือช่วยเหลือในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงโดยมิได้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ แม้ว่าการกระทำจะเป็นคุณหรือโทษแก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

ในกรณีมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นยุติหรือระงับการกระทำใดที่เห็นว่าอาจทำให้การออกเสียงไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสาม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีและปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี

มาตรา ๓๙ ผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง กรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง ผู้อำนวยการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียง กรรมการประจำหน่วยออกเสียง คณะอนุกรรมการ อนุกรรมการ คณะบุคคลหรือบุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการขัดขวางการปฏิบัติงานตามวรรคหนึ่ง ได้กระทำโดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือ ชูเจ็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๐ ผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างผู้ใดขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวหรือไม่ให้ความ สะดวกพอสมควรต่อการ ไปใช้สิทธิออกเสียงของผู้ใดบังคับบัญชาหรือลูกจ้าง แล้วแต่กรณี ต้องระวาง โทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๑ ผู้ใดทำลายบัตรที่มีไว้สำหรับการออกเสียงโดยไม่มีอำนาจกระทำได้หรือ จงใจกระทำการด้วยประการใดๆ ให้บัตรออกเสียงประชามติชำรุด หรือเสียหายหรือกระทำการด้วย ประการใดๆ แก่บัตรเสียให้เป็นบัตรที่ใช้ได้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี และปรับไม่เกินสอง หมื่นบาท

ถ้าผู้กระทำตามวรรคหนึ่งเป็นเจ้าพนักงานหรือเป็นผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการ ออกเสียงต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

มาตรา ๔๒ ผู้ใดกระทำการในระหว่างเวลาเปิดการลงคะแนนออกเสียง ดังต่อไปนี้

(๑) ออกเสียงหรือพยายามออกเสียง โดยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ไม่มีสิทธิออกเสียง หรือไม่มี สิทธิลงคะแนนในหน่วยออกเสียงนั้น

(๒) ใช้บัตรอื่นที่มีใช้บัตรออกเสียงประชามติมาออกเสียง

(๓) นำบัตรออกเสียงประชามติออกไปจากที่ออกเสียง

(๔) ทำเครื่องหมายเพื่อเป็นที่สังเกตโดยวิธีใดไว้ที่บัตรออกเสียงประชามติเพื่อให้ผู้อื่น รู้ว่าเป็นบัตรออกเสียงประชามติของตน หรือใช้เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ใดบันทึกภาพบัตรออกเสียง ประชามติที่ตนได้ลงคะแนนออกเสียงแล้ว

(๕) ขัดคำสั่งกรรมการประจำหน่วยออกเสียงที่สั่งให้ออกไปจากที่ออกเสียงเพราะเหตุ ที่ผู้นั้นขัดขวางการออกเสียงตามมาตรา ๑๘ วรรคสาม

(๖) นำบัตรออกเสียงประชามติใส่ในหีบบัตรออกเสียงโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วย กฎหมายหรือกระทำการใดในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง เพื่อแสดงว่ามีผู้มาแสดงตนออกเสียง โดยผิดไปจากความจริง หรือกระทำการใดอันเป็นเหตุให้มีบัตรออกเสียงประชามติเพิ่มขึ้นจากความจริง

(๗) กระทำการโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อมิให้ผู้มีสิทธิออกเสียง สามารถใช้สิทธิได้หรือขัดขวาง หรือหน่วงเหนี่ยวมิให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไป ณ ที่ออกเสียง หรือเข้าไป ณ ที่ออกเสียงหรือมิให้ไปถึง ณ ที่ดังกล่าว ภายในกำหนดเวลาที่จะออกเสียง

(๘) ก่อความวุ่นวายขึ้นในที่ออกเสียง หรือกระทำการใดอันเป็นการรบกวนหรือเป็น อุปสรรคแก่การออกเสียง

ผู้กระทำตาม (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และผู้กระทำตาม (๖) (๗) หรือ (๘) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินสองแสนบาท

มาตรา ๔๓ ผู้ใดกระทำการ ดังต่อไปนี้

(๑) ก่อความวุ่นวายเพื่อให้การออกเสียงไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(๒) ให้ เสนอให้หรือสัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด เพื่อจะจงใจให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ออกเสียง

(๓) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคาม เพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง ออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ออกเสียง หรือเพื่อให้สำคัญผิดในวัน เวลา ที่ออกเสียงหรือวิธีการลงคะแนนออกเสียง

(๔) เปิด ทำลาย ทำให้เสียหาย ทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพ ทำให้สูญหาย ทำให้ไร้ประโยชน์ นำไป หรือขัดขวางการส่งซึ่งหีบบัตรออกเสียงหรือบัตรออกเสียงประชามติ เว้นแต่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย

(๕) เล่นหรือจัดให้มีการเล่นการพนันขึ้นต่อใดๆ อันมีผลเป็นการจงใจให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ออกเสียง

(๖) เรียก รับ หรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเพื่อจะไม่นำไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ออกเสียง

(๗) ขาย จ่ายแจก หรือจัดเลี้ยงสุราทุกชนิด ในเขตออกเสียงระหว่างเวลา ๑๘.๐๐ นาฬิกา ของวันก่อนวันออกเสียงจนถึงวันออกเสียง

ผู้ใดกระทำตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีและปรับไม่เกินสองแสนบาท และผู้กระทำตาม (๕) หรือ (๖) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ ศาลอาจสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดไม่เกินห้าปีด้วยก็ได้

ผู้ใดกระทำตาม (๗) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนตาม (๖) เป็นผู้รับหรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ถ้าได้แจ้งถึงการกระทำดังกล่าวต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายก่อนหรือในวันออกเสียง ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษและไม่ต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ผู้ใดกระทำการตาม (๒) (๓) (๔) (๕) หรือ (๖) อันเป็นเหตุให้มีการออกเสียงประชามติใหม่ให้ผู้ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการออกเสียงประชามติในคราวถัดไป

มาตรา ๔๔ ผู้ใดเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการออกเสียงในระหว่างเวลาเจ็ดวันก่อนวันออกเสียงจนถึงเวลาสิ้นสุดการออกเสียงในวันออกเสียง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๕ กรรมการประจำหน่วยออกเสียงผู้ใดจงใจนับบัตรออกเสียงประชามติหรือคะแนนในการออกเสียงให้ผิดไปจากความจริง หรือรวมคะแนนให้ผิดไป หรือกระทำด้วยประการใดๆ โดยมีได้มีอำนาจกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายให้บัตรออกเสียงประชามติชำรุดหรือเสียหาย หรือให้เป็นบัตรเสีย หรือกระทำการด้วยประการใดๆ แก่บัตรเสียเพื่อให้เป็นบัตรที่ใช้ได้ หรืออ่านบัตรออกเสียงประชามติให้ผิดไปจากความจริง หรือทำรายงานการออกเสียงไม่ตรงความจริง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ: - เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

วัน เดือน ปีเกิด

วุฒิการศึกษา

ตำแหน่งการงานปัจจุบัน

กมลชนก เจียรวิวัฒน์วงศ์

วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2523

นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปีการศึกษา 2545

การฝึกอบรมวิชาว่าความ สำนักฝึกอบรมวิชา

ว่าความ สภานายความรุ่นที่ 22

นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปีการศึกษา 2554

นิติกร กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

กระทรวงมหาดไทย