



การออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นของประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล

เอกวิช อินทรสมบัติ

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2550

**Referendums in Thailand's Local Government: A Case Study of the  
Municipalities**

**Ekawit Intarasombat**

**A Term Paper Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Graduate School, Dhurakij Pundit University**

**2007**

เลขทะเบียน.....	0199929
วันลงทะเบียน.....	- 6 ส.ย. 2551
เลขเรียกหนังสือ.....	342.075
	08827
	[2550]
	๙๙



ใบรับรองสารนิพนธ์  
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์  
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต


หัวข้อสารนิพนธ์ การออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นของประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะ  
กรณีเทศบาล

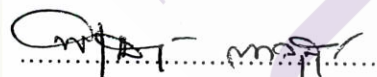
เสนอโดย เอกวิช อินทรสมบัติ


สาขาวิชา นิติศาสตร์ หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ อาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์แล้ว

  
..... ประธานกรรมการ  
(รศ.ดร.วีระ โลจายะ)

  
..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์  
(อาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

  
..... กรรมการ  
(รศ.ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว



..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ผศ. ดร.สมศักดิ์ คำริชอบ)

วันที่ 31 เดือน สิงหาคม พ.ศ. 2550

หัวข้อสารนิพนธ์	การออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นของประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล
ชื่อผู้เขียน	เอกวิษ อินทรสมบัติ
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร. พีรพันธุ์ พาลุสุข
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)
ปีการศึกษา	2550

### บทคัดย่อ

สารนิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาล เพื่อให้ประชาชนในเขตเทศบาลได้มีส่วนร่วมโดยตรงในการให้ความเห็นชอบในกฎหมาย หรือการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญของกิจการเทศบาล การศึกษานี้เป็นการศึกษาโดยวิธีวิจัยเอกสาร โดยการค้นคว้าข้อมูลจากกฎหมาย และเอกสารต่างๆ รวมทั้งศึกษาจากกฎหมายของต่างประเทศ ที่มีตัวอย่างของการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น

ผลของการศึกษาพบว่าในประเทศที่ทำการศึกษา คือ สหรัฐอเมริกา ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศญี่ปุ่น มีการนำระบบการออกเสียงประชามติไปใช้กันอย่างแพร่หลายในระดับการปกครองท้องถิ่นหลายระดับ ซึ่งสามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ต่อบทบัญญัติท้องถิ่น กิจการบริหารของท้องถิ่น หรือเรื่องอื่นใดที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ ซึ่งการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นสหรัฐอเมริกานั้น ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐร่วมกับประมวลกฎหมายเลือกตั้งของมลรัฐ ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ ในส่วนของประเทศญี่ปุ่น ได้มีการบัญญัติไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญของประเทศและกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่น สำหรับประเทศไทยนั้นก็พบว่ามีการบัญญัติให้มีการนำวิธีการออกเสียงประชามติมาใช้อยู่ในพระราชบัญญัติเทศบาล (แก้ไขฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 เท่านั้น และในข้อเท็จจริงพบว่า ยังไม่มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นเลย

เพื่อให้ประชาชนในเขตเทศบาลได้มีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารในเขตเทศบาลมากขึ้น จึงเสนอให้นำระบบการออกเสียงประชามติในเขตเทศบาลมาใช้ โดยจัดทำเป็นกฎหมายเฉพาะคือให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมายท้องถิ่น และกิจการบริหารของท้องถิ่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง

กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพ ที่จะกระทบโดยตรงต่อประชาชนส่วนใหญ่ในแต่ละท้องถิ่น โดยกำหนดสิทธิริเริ่ม รูปแบบและวิธีการ รวมทั้งผลของการออกเสียงประชามติ ให้มีความเหมาะสม จึงจะเป็นหลักประกันทางกฎหมายแก่ประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแสดงถึงเจตนาของรัฐที่ต้องการให้อิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง และคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น โดยการจัดให้มีการออกเสียงประชามติขึ้น อันเป็นโอกาสที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น จะมีโอกาสได้ใช้สิทธิของตนตามหลักประชาธิปไตยโดยตรงนั่นเอง



Term Paper Title	Referendums in Thailand's Local Government: A Case Study of the Municipalities
Author	Ekawit Intarasombat
Term Paper Advisor	Dr. Phiraphan Phalusuk
Department	Law (Public Law)
Academic Year	2007

### ABSTRACT

This paper is to study the procedures of the local government's application of referendums at the municipality level for the benefit of people in municipality districts to directly participate in presenting their opinions on laws or making decisions on principal municipality activities. The research is a documentary study collecting data from laws and different documents as well as laws of other countries where referendums have been held at the local government level.

The findings revealed that the countries studied, namely the United States of America, the Netherlands, and Japan have been widely using a referendum system at different levels of local government in which referendums on local provisions, local administrative operations, or other matters provided by law are conducted. In the United States of America, referendums at the local government level have been provided for in the Constitution of each state as well as the Election Code of each state. The Netherlands has provided for referendums in state-level laws whereas Japan has provided for it in both their Constitution and Local Autonomy Laws. For Thailand, it was found that referendums have been provided for only in the provision of Municipality Legislation, the edited version published in B.E. 2546. In practice, referendums have never been conducted at the local government level.

In favor of more public participation in the administration of municipality districts, it is suggested that the referendum system be used in municipality districts through the legislation of a special law -- that is to promulgate the provision concerning local referendums empowering individuals to express their opinion on local laws as well as local administrations relating to the ownership of property and right of freedom which may directly affect a majority group in each community. It is also suggested that proper initial rights, code of practice as well as results of the

referendums are provided as it may consequently result in public confidence in legislature. In particular, this will be in accordance with the Constitution's will with regard to the decentralization of authority and also express the state's intention to delegate the authority to the local government by virtue of local autonomy and that the actual needs of local people are considered through the conduct of referendums which provide people in each community with the opportunity to use their rights by virtue of the principles of democracy.



## กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ เพราะความอนุเคราะห์และความกรุณาเป็นอย่างยิ่งของท่านอาจารย์ ดร. พิศนัฐ พาลุสุข ที่ได้สละเวลาอันมีค่าเพื่อรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และได้ให้คำแนะนำ ข้อปรับปรุง ตลอดจนช่วยตรวจแก้ไขตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งเสร็จสมบูรณ์ ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง ไว้ ณ โอกาสนี้ ด้วยความเคารพยิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณในความกรุณาของท่านรองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็นประธานกรรมการสอบ และให้ความรู้ในเรื่องที่ผู้เขียนศึกษาตลอดมา และ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ามารับเป็นกรรมการสอบ และให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปรับปรุง จนทำให้สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์ ดร. ชีระ ศรีธรรมรักษ์ ผู้อำนวยการบัณฑิตศึกษา สาขานิติศาสตร์ ที่ได้ให้ความเมตตาและให้คำแนะนำในการศึกษาในระดับมหาบัณฑิตในครั้งนี้ รวมถึงครู อาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียน เป็นผลให้ทำให้สามารถทำสารนิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ที่เปรียบเสมือนกำลังที่สำคัญจนเป็นผลให้การศึกษาในระดับมหาบัณฑิตของผู้เขียนสำเร็จลุล่วงในที่สุด

หากสารนิพนธ์ฉบับนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์อยู่บ้าง คุณความดีทั้งหลาย ผู้เขียนขอขอบแต่ผู้มีพระคุณทั้งหลายข้างต้น แต่หากมีข้อบกพร่องแต่ประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

เอกวิช อินทรสมบัติ



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมุติฐานในการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2. ทฤษฎีและหลักการออกเสียงประชามติ.....	8
2.1 แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ.....	8
2.1.1 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน.....	9
2.1.2 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ.....	11
2.1.3 การผสมผสานแนวคิดของทั้งสองทฤษฎี.....	13
2.2 ความเป็นมาและความหมายของการออกเสียงประชามติ.....	14
2.3 ข้อแตกต่างระหว่างประชามติและประชาธิปไตย.....	18
2.4 ข้อแตกต่างระหว่างการออกเสียงประชามติกับการแสดงประชามติต่อตัวบุคคล.....	21
2.5 ข้อแตกต่างระหว่างการออกเสียงประชามติกับการหยั่งเสียงมติมหาชน.....	23
2.6 การออกเสียงแสดงประชามติในระดับประเทศของต่างประเทศ.....	25
2.6.1 การออกเสียงประชามติของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	26
2.6.1.1 ความเป็นมาของการออกเสียงประชามติ.....	26
2.6.1.2 รูปแบบของการออกเสียงประชามติ.....	27
1) การออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับต้องทำ.....	27
2) การออกเสียงประชามติที่กฎหมายให้สิทธิทำ.....	29
3) การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มขอปรับปรุงกฎหมาย.....	30

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4) ขั้นตอนการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ.....	31
2.6.2 การออกเสียงประชามติของประเทศเนเธอร์แลนด์.....	34
2.6.2.1 ความเป็นมาของการออกเสียงประชามติ.....	34
2.6.2.2 รูปแบบของการออกเสียงประชามติ.....	35
2.6.3 การออกเสียงประชามติของประเทศญี่ปุ่น.....	38
2.6.3.1 ความเป็นมาของการออกเสียงประชามติ.....	38
2.6.3.2 รูปแบบของการออกเสียงประชามติ.....	39
1) การออกเสียงประชามติในการรับรองรัฐธรรมนูญ.....	39
2) การให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนผู้พิพากษาศาลสูง.....	40
2.7 การออกเสียงประชามติในประเทศไทย.....	42
2.7.1 การจัดให้มีการออกเสียงประชามติ.....	42
2.7.2 กฎระเบียบเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ.....	43
2.7.2.1 การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492.....	43
2.7.2.2 การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511.....	44
2.7.2.3 การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517.....	45
2.7.2.4 การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2538.....	45
2.7.2.5 การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540.....	46
2.7.2.6 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียง ประชามติพ.ศ.2541.....	48
3. การออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นและเทศบาลของต่างประเทศเปรียบเทียบกับ ประเทศไทย.....	50



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.4 ผลของการออกเสียงประชามติ.....	80
4.5 วิเคราะห์ผลกระทบของการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาล.....	81
4.5.1 ข้อดีของการออกเสียงประชามติ.....	82
4.5.2 ข้อเสียของการออกเสียงประชามติ.....	83
4.6 การนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้ในระดับเทศบาลของประเทศไทย.....	85
4.6.1 ความเหมาะสมของการออกเสียงประชามติกับกฎหมายระดับเทศบาล.....	85
4.6.2 กิจกรรมของเทศบาลที่ควรนำการออกเสียงประชามติมาใช้.....	87
4.6.3 ผลของการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาล.....	89
4.6.4 ประโยชน์ของการออกเสียงประชามติต่อการปกครองระดับเทศบาล.....	90
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	92
5.1 บทสรุป.....	92
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	96
บรรณานุกรม.....	103
ประวัติผู้เขียน.....	110

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลาง ไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>1</sup> (Decentralization) ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นมีความสามารถพึ่งตนเองได้ โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ บทบัญญัติดังกล่าวแสดงถึงเจตนาของรัฐที่ต้องการให้อิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ตามความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจหน้าที่ในการบริหาร ทั้งด้านการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองโดยเฉพาะ ซึ่งรัฐบาลกลางมีหน้าที่เพียงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายใต้กรอบของกฎหมายเท่านั้น

ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และได้กำหนดแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งหลักการสำคัญประการหนึ่งคือ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการจัดบริการสาธารณะ ตลอดจนการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติการหลักในการดำเนินกิจการของรัฐ ซึ่งต้องจัดให้มีกฎหมายเพื่อบริหารส่วนท้องถิ่น มีงบประมาณ และบุคลากรขององค์กรส่วนท้องถิ่นเอง และสามารถประสานกับราชการส่วนกลางได้โดยการจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ในส่วนกิจกรรมบางอย่างที่ราชการส่วนกลางได้ดำเนินเป็นปกติ เช่น นโยบายต่างประเทศ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสนธิสัญญาต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้ เป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลาง โดยราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในภารกิจระดับมหภาค และทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลการดำเนินงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

---

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 282-284.

การกระจายอำนาจให้แก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะประสบผลสำเร็จได้ โดยการให้ประชาชนภาคประชาสังคม องค์กรอาสาสมัครและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในรูปของการสนับสนุนกิจกรรม และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากแผนการกระจายอำนาจ ได้กำหนดให้มีแนวทางเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเข้ารับรู้ ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานของชุมชนต่างๆ ดังนั้น จึงต้องมีการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ โดยการจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจบริหารได้อย่างอิสระ เพื่อให้อำนาจของประชาชนมาปกครองสังคมเพื่อให้สมาชิกในสังคมได้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข ซึ่งการปกครองโดยประชาชนและเพื่อประชาชนโดยตรงนั้นมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมที่ขนาดไม่ใหญ่มากนัก และไม่มี ความซับซ้อน การปกครองในลักษณะดังกล่าวถือเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (direct democracy) ซึ่งประชาชนในสังคมจะมีสิทธิในการลงคะแนนเสียง (popular vote) ในเรื่องที่มีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น มีหลากหลายวิธี เช่น การจัดโครงสร้างในกระบวนการนิติบัญญัติให้มีระบบการรับฟัง การปรึกษาหารือ และ/หรือ การออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ

ปัจจุบัน การออกเสียงประชามติเป็นที่นิยมใช้กัน ในหลายๆ ประเทศทั่วโลก มีจุดมุ่งหมายหลายประการ อาทิ เพื่อลดความกดดันทางการเมือง หรือเพื่อต้องการทราบความต้องการที่แท้จริงของสังคม และการจัดให้มีการออกเสียงประชามตินั้น แต่ละประเทศต่างก็จัดให้มีการออกเสียงประชามติทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น

ในการปกครองระดับประเทศจะหามาตรการการเสริมจากการเลือกตั้ง โดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง เช่น การจัดให้มีการรับฟังก่อนการริเริ่มโครงการต่างๆ การจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องที่รัฐบาลกลางจะดำเนินการ หรือในร่างกฎหมายต่างๆ อันเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนที่เลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่แทน ได้มีการใช้สิทธิออกเสียงประชามติต่อเรื่องนั้นๆ ได้โดยตรง ซึ่งการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับประเทศจึงเป็นมาตรการป้องกันหรือตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้แทนได้ อีกด้วย ในกรณีดังกล่าว ระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนจึงพัฒนาไปสู่ระบบประชาธิปไตยโดยตรงและโดยผู้แทนผสมกัน (Semi Direct) คือ ยังคงให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรอยู่เช่นเดิม และให้สิทธิแก่ประชาชนในการ

ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงโดยการออกเสียงประชามติต่อเรื่องต่างๆ ซึ่งปัจจุบันการปกครองในระดับประเทศหรือระดับรัฐ ก็มีหลายประเทศได้นำวิธีการออกเสียงประชามติมาใช้ กรณีที่รัฐมีการร่างกฎหมายหรือมีการแก้ไขกฎหมายใหม่ รวมถึงการออกเสียงประชามติว่าจะรับโครงการต่างๆ ที่รัฐต้องการจัดให้มีขึ้นนั้นว่าเห็นด้วยหรือไม่

สำหรับการออกเสียงประชามติในระดับประเทศของประเทศไทย ได้เคยมีการนำเรื่องระบบการออกเสียงประชามติมาบัญญัติไว้ในหมวดของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับด้วยกันคือ ฉบับปี พ.ศ.2492<sup>2</sup> พ.ศ.2511<sup>3</sup> พ.ศ.2517<sup>4</sup> และ พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6 พ.ศ.2538)<sup>5</sup> โดยครั้งล่าสุด ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>6</sup> โดยมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา คือไม่ถือเอาเหตุแห่งการออกเสียงประชามติไว้ในเรื่องของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ได้กำหนดเหตุแห่งการออกเสียงประชามติไว้ในเรื่องกิจการ หรือเรื่องใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนด้วย ซึ่งเป็นเรื่องการบริหารประเทศ ซึ่งทั้งนี้แม้ว่าจะนำเรื่องการออกเสียงประชามติมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เคยจัดให้มีการออกเสียงประชามติอย่างเป็นทางการในระดับประเทศเลย

ในต่างประเทศ นอกจากจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้มีการจัดการออกเสียงประชามติของประชาชนแล้ว ยังได้มีการกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายได้โดยตรง (Referendum and Initiative) กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายใหม่ หรือเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมาย (Initiative Process) บางประเทศที่มีการกระจายอำนาจไปยังการปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ได้ให้สิทธิแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดกฎเกณฑ์ หรือระเบียบที่จะให้ประชาชนในชุมชนได้แสดงออกซึ่งความต้องการของตนเองอย่างแท้จริง เช่น จัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น ในเรื่องที่ต้องการท้องถิ่นจะดำเนินการ กฎระเบียบของท้องถิ่น หรือให้อำนาจโดยเสรีแก่ประชาชนในสังคมมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้เอง หรือจะเสนอให้มีการยกเลิกกฎหมายก็ได้

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 174-176.

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, มาตรา 170-172.

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, มาตรา 229-231.

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2538, มาตรา 211 ปีฉด-211 โสพส.

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 214.

ดังนั้น ในช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลาง (decentralization) ไปสู่ส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ควรได้รับอิสระในการเลือกหรือตัดสินใจต่อเรื่องใดๆ ที่กระทบต่อการดำรงชีวิตของตนได้ เช่น กรณีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่างบทบัญญัติท้องถิ่นใหม่เพื่อบังคับใช้ หรือการจัดทำโครงการสำหรับชุมชนต่างๆ

สำหรับเรื่องการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นของประเทศไทย ในปัจจุบันได้มีการนำเรื่องระบบการออกเสียงประชามติมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 โดยได้มีการบัญญัติให้สามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลได้ในสองกรณี กรณีแรกคือ การเลือกรูปแบบบริหารเทศบาลว่าจะ เป็นรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี กรณีนี้ผู้มีสิทธิเริ่มคือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในเขตเทศบาลนั้น และผลของการออกเสียงประชามติถือเป็นพันธกรณีต้องปฏิบัติตาม<sup>7</sup> ส่วนกรณีที่สองคือ การกำหนดเหตุแห่งการออกเสียงประชามติไว้ในเรื่องกิจการหรือเรื่องใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น กรณีนี้ผู้มีสิทธิเริ่มคือสมาชิกสภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรี และผลของการออกเสียงประชามติถือเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหารของเทศบาลเท่านั้น<sup>8</sup>

เมื่อพิจารณาจากการนำระบบการออกเสียงประชามติมาบัญญัติไว้ในระดับเทศบาลของประเทศไทยใน 2 กรณีดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่าเป็นการออกเสียงประชามติในรูปแบบกฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้ ไม่ใช่รูปแบบที่เรียกว่ากฎหมายบังคับให้ต้องทำ ซึ่งในปัจจุบันก็ยังคงไม่เคยจัดให้มีการออกเสียงประชามติอย่างเป็นทางการในระดับเทศบาลเช่นกัน

การที่องค์กรปกครองท้องถิ่นยินยอมให้ประชาชนได้แสดงออกถึงความต้องการโดยการริเริ่มจัดให้มีการออกเสียงประชามตินั้น เป็นการใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในระดับท้องถิ่น โดยถือเป็นมาตรการเสริมให้ระบอบประชาธิปไตยมีความสมบูรณ์มากขึ้น ด้วยเหตุผลต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาถึงรูปแบบของการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น โดยศึกษาเปรียบเทียบกับรูปแบบเทศบาลของประเทศไทย ด้วยการนำระบบการออกเสียงประชามติทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นของต่างประเทศมาศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและบทบัญญัติท้องถิ่น เพื่อที่จะดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติขึ้นในระดับเทศบาลและระดับท้องถิ่นอื่นๆ ต่อไปในอนาคต

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546, มาตรา 14.

<sup>8</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 32 ทวิ.



อนึ่ง การให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ถือเป็นเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองโดยตรง อีกทั้งยังเป็นการตรวจสอบการทำงานของผู้แทนได้อีกชั้นหนึ่ง และเป็นการยืนยันอำนาจของประชาชนต่อการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับตนเองได้อย่างอิสระ ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรที่จะนำระบบการออกเสียงประชามติมาปรับใช้ให้เหมาะสมในระดับเทศบาล เพื่อเป็นการวางรากฐานของประชาธิปไตยให้สมบูรณ์ในระดับท้องถิ่นต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ระบบการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในระบบประชาธิปไตย (direct democracy) โดยการนำระบบการออกเสียงประชามติ (referendum) มาใช้ในการปกครองในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในระดับเทศบาลของประเทศไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ และรูปแบบวิธีการของออกเสียงประชามติที่เหมาะสมกับการปกครองระดับเทศบาลในประเทศไทย

1.2.3 เพื่อนำเสนอผลที่ได้จากการศึกษา ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องในการนำไปปรับใช้ในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างเหมาะสม

1.2.4 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นของต่างประเทศเพื่อที่จะนำไปสู่แนวทางในการแก้ไข

1.2.5 เพื่อที่จะได้นำผลที่ได้จากการศึกษา มาเป็นแนวทาง ที่จะนำเรื่องการออกเสียงประชามติ มาบัญญัติไว้ในกฎหมาย เพื่อที่จะสามารถใช้วิธีการออกเสียงประชามติ ในระดับเทศบาลต่อไป

## 1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

การบริหารและปกครองในระดับเทศบาล มีโครงสร้างขององค์กร การบริหารงาน และการใช้งบประมาณคล้ายกับการปกครองระดับส่วนกลาง ซึ่งมีปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง ในการใช้สิทธิของตนตามระบอบประชาธิปไตยต่อกฎหมายหรือการบริหาร รวมถึงโครงการต่างๆ ในระดับเทศบาล ดังนั้น มาตรการที่เหมาะสม คือการให้เจ้าของอำนาจอธิปไตยมีโอกาสได้แสดงออกซึ่งความต้องการที่แท้จริงของตน โดยการจัดให้มีการออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมายที่ออกโดยสภาเทศบาล และโครงการต่างๆ ของฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรี โดยการออกเสียงประชามติจะเสริมให้การตัดสินใจของสภาเทศบาลมีประสิทธิภาพ และยังได้มีการแสดงออกซึ่งความเห็นของประชาชนที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นของตน

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ จะวิเคราะห์การให้ออกเสียงประชามติ ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับเทศบาล เพื่อเป็นการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้จะได้ศึกษาในลักษณะกว้างดังนี้

1.4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายและ เอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

1.4.2 รูปแบบและวิธีการลงคะแนนออกเสียงประชามติ (referendum) ในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศญี่ปุ่น

1.4.3 หลักเกณฑ์และวิธีการการออกเสียงประชามติ ของประเทศต่างๆ ที่ได้เปรียบเทียบมา เพื่อนำผลการศึกษามาใช้เป็นแนวทางกำหนดข้อเสนอ ในการกำหนดวิธีการ เพื่อพัฒนาออกมาบัญญัติเป็นกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทย

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาในครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาและค้นคว้าแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหนังสือและบทความต่างๆ ด้วบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเอกสารการวิจัยและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic sources) ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ และนำข้อมูลเหล่านี้มาศึกษาถึงหลักเกณฑ์และรูปแบบเพื่อนำมาวิเคราะห์ เพื่อเป็นแนวทางในการสรุปและเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงระบบการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย (Direct democracy) ในการนำระบบการออกเสียงประชามติ มาใช้ในระดับเทศบาลของประเทศไทย

1.6.2 ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ รูปแบบ และวิธีการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลของประเทศไทย และปัญหาของการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลของประเทศไทย

1.6.3 สามารถจัดทำข้อเสนอแนวทางในการปรับปรุง ระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับเทศบาลของไทย โดยการออกเสียงประชามติ

1.6.4 ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ รูปแบบ และวิธีการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น และระดับเทศบาลของต่างประเทศที่มีประสบการณ์ในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

1.6.5 สามารถนำบทบัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น รวมทั้งหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม มาบัญญัติไว้ในกฎหมายของประเทศไทย โดยเฉพาะในระดับเทศบาลต่อไป



## บทที่ 2

### ทฤษฎีและหลักการออกเสียงประชามติ

การให้สิทธิแก่ประชาชนในประเทศซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้มีโอกาสใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเพื่อแสดงถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ถือเป็นวิธีการคานอำนาจและอุดช่องว่างของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน และมีหลายประเทศได้นำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้ ซึ่งบางประเทศนำมาใช้เฉพาะในระดับประเทศ บางประเทศนำมาใช้ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ซึ่งในบทที่ 2 นี้ ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ รวมถึงความหมายและข้อแตกต่างระหว่างการออกเสียงประชามติกับการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนประเภทอื่น และการออกเสียงประชามติในระดับประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานที่จะพิจารณาว่า วิธีการออกเสียงประชามตินั้น ควรที่จะนำมาใช้ในการปกครองระดับท้องถิ่นหรือไม่ และมีประเทศใดที่ได้นำมาใช้กับการปกครองระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในระดับเทศบาล ซึ่งจะได้กล่าวในบทที่ 3 ต่อไป

#### 2.1 แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติ เป็นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนรูปแบบหนึ่ง หรือเป็นการกลับไปใช้รูปแบบประชาธิปไตยโดยตรง เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายต่างๆ ที่ผู้บริหารได้นำเสนอ หรือเป็นการตัดสินใจของประชาชนว่าจะยอมรับกฎหมายที่ตราขึ้นหรือไม่ การออกเสียงประชามติเป็นวิธีการที่ใช้กันในหลายประเทศ โดยแต่ละประเทศก็มีที่มาแตกต่างกันไป เช่นเดียวกับประเทศไทย ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้อำนาจอธิปไตยที่แท้จริงกลับไปสู่เจ้าของอำนาจ โดยการออกเสียงลงคะแนนต่อเรื่องใดๆ ที่รัฐได้ดำเนินการ

การออกเสียงประชามตินั้น เป็นการแสดงออกของเจตจำนงของประชาชน โดยอาศัยหลักเสียงข้างมากเป็นหลัก ซึ่งการเข้าถึงเจตจำนงดังกล่าวอาจทำได้โดยให้ประชาชนตัดสินใจเองที่เรียกว่าเป็นประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) โดยการใช่วิถีทางของประชาธิปไตยโดยตรง หมายความว่า ประชาชนทุกคนจะต้องร่วมกันตัดสินใจปัญหาที่เกิดขึ้นทุกปัญหา และเมื่อฝ่ายเสียงข้างมากตัดสินใจไปในทางใดก็ต้องเป็นไปตามนั้น<sup>1</sup>

<sup>1</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2549). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 260-261.

ในการศึกษาเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ เพื่อให้เป็นการเข้าใจถึงการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในการใช้อำนาจตรวจสอบ จึงควรที่จะได้ศึกษาถึงทฤษฎีและแนวความคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการใช้อำนาจของประชาชน โดยแนวความคิดแรกนั้นก็คือ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (la souveraineté populaire) หรือรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรง แนวความคิดถัดมาก็คือ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (la souveraineté nationale) หรือรูปแบบประชาธิปไตยโดยทางอ้อม และแนวความคิดสุดท้ายก็คือการผสมผสานแนวความคิดของทั้งสองทฤษฎี หรือรูปแบบประชาธิปไตยกึ่งโดยตรง (la démocratie sémi directe) ซึ่งแต่ละแนวความคิดต่างก็มีหลักทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนของนักปรัชญาทางกฎหมายมหาชนในอดีตมาเป็นพื้นฐานในการสนับสนุนแนวคิด ดังที่จะได้กล่าวต่อไปนี้

### 2.1.1 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (la souveraineté populaire)

นักกฎหมายมหาชนต่างยอมรับกันว่าถ้าเมื่อใดกล่าวถึงทฤษฎีนี้แล้ว ต่างก็ต้องนึกถึงปรัชญาเมธีชาวฝรั่งเศสนามว่า ฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean-Jacques ROUSSEAU) ซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งทฤษฎีสัญญาประชาคมให้เป็นที่มาของ “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” โดย รูสโซ ได้ให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยโดยตรงโดยประชาชน<sup>2</sup> (démocratie directe) ซึ่งหากมองย้อนกลับไปในประวัติศาสตร์แล้วเราจะเห็นได้ว่าอันที่จริง แนวคิดทฤษฎีดังกล่าวนี้มีมาตั้งแต่สมัยจักรวรรดิโรมันนานมาแล้ว แต่ไม่ได้รับการยอมรับเพราะเหตุที่ว่าแนวความคิดทฤษฎีดังกล่าวนั้นต่อต้านต่อการปกครองของกษัตริย์โรมันที่ถือว่ากษัตริย์โรมันนั้นเป็นสมมุติเทพเป็นตัวแทนของพระเจ้า และเป็นผู้ทรงสิทธิ์เด็ดขาดในการปกครองอาณาจักรโรมัน ดังนั้นในแนวความคิดดั้งเดิมนั้น ถือว่าอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของผู้ปกครองแผ่นดินหรือของพระมหากษัตริย์ โดยมองว่า ผลที่ตามมาคือพระมหากษัตริย์มีอำนาจล้นพ้นเป็นทั้งเจ้าชีวิตและเจ้าแผ่นดิน ดังนั้น ตามแนวความคิดดังกล่าวประชาชนจึงเปรียบเสมือนเป็นสิ่งของ เป็นทรัพย์สิน และเป็นข้าทาสของกษัตริย์ ประชาชนไม่มีสิทธิ์มีเสียงในการปกครอง แม้ว่าในบางครั้งจะไม่พอใจต่อกฎบังคับกฎหมายที่ตราโดยกษัตริย์ก็ตามที่จะเห็นได้ว่า ในทฤษฎีแนวความคิดดังกล่าวไม่ได้สนับสนุนต่อการออกเสียงประชามติเลย แต่ต่อมาเมื่อล่วงเข้าในศตวรรษที่ 16-17 ก็ได้เกิดแนวความคิดต่อต้านทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ขึ้น โดยสร้างหลักแนวความคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยมีรูสโซเป็นหนึ่งในผู้นำคนสำคัญในการเผยแพร่แนวคิดดังกล่าว ในหนังสือชื่อ “เรื่องสัญญาประชาคม”

<sup>2</sup> โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. (2544). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 3). หน้า 123-124.

(du contrat social) ซึ่งรุสโซเห็นว่ามนุษย์เกิดมาโดยอิสระและเท่าเทียมกัน แต่โดยสภาพของมนุษย์ทุกคนแล้วไม่มีความมั่นคงในชีวิต ไม่มีความปลอดภัย โดนกดขี่ข่มเหงจากผู้ปกครอง ดังนั้นการที่จะลดความทุกข์ของประชาชนลงไปได้ นั่น ก็ต่อเมื่อกฎเกณฑ์ที่ใช้ในสังคมนั้นต้องลดการข่มขู่จากผู้ปกครอง ประชาชนทุกคนต้องพร้อมใจกันเห็นว่ากฎเกณฑ์เหล่านั้นจำเป็นจริงๆ ดังนั้นทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการตั้งกฎข้อบังคับที่จะมีผลมาถึงตนเอง กล่าวคือทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการบัญญัติกฎหมาย ประชาชนที่เข้าทำการตกลงพร้อมใจกันนั้นไม่จำเป็นต้องอยู่ในอาณัติของผู้อื่น แต่หมายความว่าต่างได้ยินยอมพร้อมใจการโอนอำนาจของตนเองให้แก่ส่วนรวม และผู้ถืออำนาจโดยแท้จริงก็ได้แก่อำนาจของประชาชนนั่นเอง การแสดงออกซึ่งความยินยอมพร้อมใจกันดังกล่าวเรียกว่า เจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน (volonté générale) รุสโซปฏิเสธไม่ยอมรับการโอนเจตนารมณ์ร่วมกันที่ประชาชนแต่ละคนจะแสดงออกไปให้ผู้แทน ในทฤษฎีของรุสโซนั้น ผู้แทนเป็นเพียง “กรรมการ” (commissaires) ที่ประชาชนตั้งขึ้นเท่านั้น<sup>3</sup> ดังนั้น ผู้แทนในลักษณะดังกล่าวจึงไม่ใช่ผู้แทนในความหมายของซีเยสส์ที่จะกล่าวต่อไปในข้อ 1.2 แต่เป็นผู้แทนที่จะต้องอยู่ภายใต้อาณัติบังคับของประชาชน (le mandat impératif) จะเห็นได้ว่ารุสโซนั้นให้ความสำคัญกับเสียงข้างมากในสังคม โดยสรุปว่าเสียงข้างมากสะท้อนถึงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน ในทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้น ปัจเจกชนแต่ละคนเป็นเจ้าของในหนึ่งส่วนของอำนาจอธิปไตย<sup>4</sup> ดังนั้น เมื่อประชาชนแต่ละคนมอบส่วนหนึ่งของแต่ละคนมารวมกันโดยสัญญาประชาคม ส่วนต่างๆเหล่านั้นมาประกอบรวมกันเข้าเป็นอำนาจอธิปไตย ด้วยความเห็นดังกล่าวอำนาจอธิปไตยจึงเป็นของประชาชน ซึ่งผลที่ตามมา 2 ประการ อันเนื่องมาจากแนวความคิดดังกล่าวก็คือ

**ประการแรก** การออกกฎหมายใดก็ตามจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้ทรงสิทธิอำนาจอธิปไตยเสียก่อน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งกฎหมายฉบับจะต้องได้รับการเห็นชอบจากประชาชน มิฉะนั้นก็ถือว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวนั้นหาไม่มีผลไม่ “โดยทุกกรณีกฎหมายที่ได้รับการยอมรับจากบรรดาสมาชิกรัฐสภาแล้วจะต้องได้รับการลงประชามติอีก กฎหมายฉบับใดที่ไม่ผ่านการยอมรับจากประชาชนก็ถือว่ากฎหมายฉบับนั้นหาไม่มีผลไม่” วิธีการของรุสโซนี้ สนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยโดยตรง (la démocratie directe) อย่างแท้จริง<sup>5</sup> จึงกล่าวได้ว่าประชาธิปไตย

<sup>3</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก (2545). กฎหมายมหาชน (เล่ม 1) วิวัฒนาการทางปรัชญา และลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ (พิมพ์ครั้งที่ 5). หน้า 68-69.

<sup>4</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ก (2547). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. หน้า 147-149.

<sup>5</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข (2538). กฎหมายมหาชน (เล่ม 3) ที่มาและนิติวิธี. หน้า 56-57.

ในแบบของรัสเซียเป็นประชาธิปไตยแบบบริสุทธิ เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน

**ประการที่สอง** สมาชิกรัฐสภานั้นจะต้องปฏิบัติตามแนวทาง หรือแนวปฏิบัติของประชาชน มิเช่นนั้นอาจถูกถอดถอนโดยประชาชนได้ สมาชิกรัฐสภาเป็นเพียงผู้แทน (les mandataires) ที่ประชาชนตั้งขึ้นมาเท่านั้นและต้องปฏิบัติตัวให้เหมาะสมกับเจตนารมณ์ของประชาชน

จากเหตุสองประการดังกล่าวข้างต้นในความเห็นของรัสเซีย ประชาชนเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย และรัฐสภาเป็นแค่เพียงเครื่องมือและอุปกรณ์ของประชาชน โดยประชาชนจะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง และไม่จำเป็นต้องมีผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่แทนซึ่งถือว่าประชาชนมีส่วนในการบริหารประเทศโดยตรง

### 2.1.2 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (la souveraineté nationale)

ทฤษฎีนี้เป็นผลงานการสร้างสรรค์ของนักปราชญ์เมธีชาวฝรั่งเศสหลายท่าน ตั้งแต่ในยุคเรอเนสซอง (Renaissance) และมาปรากฏเด่นชัดในยุคประวัติใหญ่ของฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1789 โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการแยกให้เห็นถึงที่มาที่แตกต่างกัน ระหว่างรัฐพวกอภิสถิธิชนและอำนาจอธิปไตยกับฝ่ายปกครองบ้านเมืองและองค์กรของรัฐนักปรัชญาที่ได้กล่าวถึงทฤษฎีนี้ และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางก็คือ ซีเยส์ (Sieyes)<sup>6</sup> ซึ่งได้กล่าวว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งแยกไม่ได้ (indivisible) ผลที่ตามมาคือประชาชนแต่ละคนไม่ได้เป็นเจ้าของในหนึ่งของอำนาจอธิปไตย แต่กลับมองว่าการรวมตัวของประชาชนทั้งหมดในนามของชาตินั้นเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ดังนั้นแนวความคิดของซีเยส์มองว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติไม่ได้เป็นของประชาชน โดยแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนตามทฤษฎีเจตนารมณ์ร่วมกันนั้นใช้ไม่ได้ในความเป็นจริง จึงควรถือว่าเจตนารมณ์ของชาติ (volonté nationale) เท่านั้นที่ออกกฎหมายได้โดยแสดงออกผ่านสภาผู้แทนของชาติ<sup>7</sup> ประชาชนแต่ละคนไม่มีสิทธิใดๆเลยในการเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือไม่มีสิทธิในการออกกฎหมาย ด้วยแนวคิดดังกล่าวนี้เอง การออกเสียงประชามติของประชาชนจึงไม่ได้รับการยอมรับในสายตาของซีเยส์ ยิ่งไปกว่านั้นกลับมองว่า ประชาชนนั้นมีสิทธิแต่เพียงในการเลือกตั้งตัวแทนของตนเพื่อเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในนามของชาติเท่านั้น ดังนั้น ผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้าไปจึงเป็นผู้แทนของชาติไม่ใช่ผู้แทนของ

<sup>6</sup> Pierre PACTET. (1991). *Institutions politiques Droit constitutionnel*. p.88. อ้างใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ก เล่มเดิม. หน้า 150.

<sup>7</sup> โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. เล่มเดิม. หน้า 131.

ประชาชน และผู้แทนดังกล่าวเป็นอิสระจากอำนาจของประชาชน (le mandat impératif) และมีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะกระทำการใดๆ ในนามของรัฐ ความอิสระนี้ก็คืออำนาจของผู้แทน (le mandat représentatif) ด้วยแนวความคิดดังกล่าวจึงก่อให้เกิดทฤษฎีของการเป็นผู้แทน (la théorie représentatif) เป็นการสนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยโดยทางอ้อม (la démocratie indirecte) ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าแนวความคิดของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้น คัดค้านกับแนวคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งพอจะกล่าวได้ดังต่อไปนี้

**ประการแรก** ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนมองว่าการเลือกตั้ง (le suffrage) เป็นสิทธิ แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติมองว่าประชาชนไม่มีสิทธิออกเสียงในนามของชาติ ชาติมาจากการรวมตัวของประชาชน ชาติจะต้องมาก่อนสิ่งอื่นใด ดังนั้นการเลือกตั้งจึงเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องทำหน้าที่เพื่อชาติและชาติจะเป็นผู้กำหนดคัดเลือกกว่าประชาชนใดมีความสามารถเพียงพอที่จะมีหน้าที่และสิทธิในการเลือกตั้งดังกล่าวตามแนวคิดที่เรียกว่า สิทธิในการลงคะแนนเสียงที่สงวนไว้สำหรับผู้ที่มิคุณสมบัติเฉพาะ (le suffrage restreint)

**ประการที่สอง** ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเห็นว่า การเลือกตั้งนั้นต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป (le suffrage universe) เพราะว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของประชาชนทุกคน โดยให้เหตุผลว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การคัดสิทธิผู้หนึ่งผู้ใดไม่ให้ใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพราะเหตุเนื่องจากพื้นเพแหล่งกำเนิดความยากดมีจนหรือการศึกษาอบรมนั้นทำไม่ได้ แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเห็นว่า การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน เจตนารมณ์ของชาติแสดงผ่าน โดยทางผู้แทนรัฐสภาที่กระทำการในนามของชาติ และชาติจะเป็นผู้กำหนดบุคคลที่มีหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเอง

**ประการที่สาม** ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเห็นว่าสมาชิกรัฐสภาต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับของประชาชน เพราะผู้แทนของประชาชนได้รับการเลือกเข้ามาโดยประชาชน ในขณะที่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติกลับมองว่าสมาชิกรัฐสภาได้รับเลือกจากประชาชนนั้นเป็นอิสระจากประชาชน เพราะสมาชิกล่าวนั้นได้ผันตัวเป็นผู้แทนของชาติดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าสมาชิกรัฐสภา*มีอิสระและมีอำนาจของตัวเอง*<sup>8</sup>

ซึ่งการปกครองตามทฤษฎีนี้ เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารประเทศโดยผ่านทางผู้แทน โดยประชาชนจะทำการเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศแทนตนและแทนประชาชนทั้งชาติ และเป็นการปกครองโดยอาศัยเสียงข้างมากของบรรดาผู้แทน ในปัจจุบันการเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองของ

<sup>8</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ก เล่มเดิม. หน้า 152-153.



ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการใช้ประชาธิปไตยทางอ้อม<sup>9</sup> อันเป็นวิธีการอันหนึ่งที่จะได้มาซึ่งเจตนารมณ์ทั่วไปของประชาชนส่วนใหญ่

### 2.1.3 การผสมผสานแนวความคิดของทั้งสองทฤษฎี

การที่จะมีประชาธิปไตยโดยตรงนั้นเป็นไปได้ในรัฐเล็กๆในอดีต เพราะประชากรนั้นไม่มากนัก เช่น รัฐกรีกโบราณ แต่เป็นไปได้ในรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบัน เนื่องจากการเพิ่มจำนวนของประชากรอย่างมาก ดังนั้นรูปแบบประชาธิปไตยที่เป็นไปได้ในยุคปัจจุบันก็คือ รูปแบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (la démocratie représentative) ส่วนการมีประชาธิปไตยแบบทางตรงนั้น ก็คงจะต้องเป็นระบบที่นำมาเสริมหรือสนับสนุนระบบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือมีผู้แทนเท่านั้น ซึ่งเรียกว่า ประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรงหรือกึ่งโดยตรง (la démocratie sémi-directe) อันเป็นการผสมแนวความคิดของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน กับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเข้าด้วยกัน โดยในส่วนของอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้น ได้จัดให้มีการนำหลักการออกเสียงประชามติมาใช้ ซึ่งตั้งอยู่บนแนวความคิดที่ว่า การออกเสียงลงคะแนนเป็นสิทธิที่มีการยอมรับว่าประชาชนแต่ละคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่งส่วน ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้น ได้มีการยอมรับว่า รัฐสภาเป็นตัวแทนของชาติที่ไม่สามารถแยกเป็นหลายส่วนได้ และชาติเป็นที่รวมของประชาชนทุกคน ดังนั้นผลที่ตามมาคือ สมาชิกรัฐสภามีอิสระในตัวเองที่จะทำแทนชาติได้

แนวความคิดของทั้งสองทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นนั้น เมื่อได้มองในแง่ของปรัชญา กฎหมายแล้วเห็นได้ว่า ทั้งสองทฤษฎีมองต่างแง่ต่างมุมในเรื่องของอำนาจอธิปไตย และไปด้วยกันไม่ได้เพราะแนวความคิดที่กล่าวว่า ชาตินั้นมีความเป็นหนึ่งเดียวแบ่งแยกไม่ได้ ไปด้วยกันไม่ได้ กับแนวความคิดที่ว่าประชาชนแต่ละคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่งส่วน แต่อย่างไรก็ตาม ในรัฐสมัยปัจจุบัน ก็ได้ยอมรับแนวความคิดผสมของทั้งสองทฤษฎีดังกล่าว เช่น รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ฉบับปี 1958 มาตรา 3 วรรคแรก บัญญัติว่า "อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชนซึ่งใช้โดยผ่านทางผู้แทนหรือ โดยการออกเสียงโดยประชามติ"

ในปัจจุบันหลายๆประเทศ ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ได้มีการนำแนวความคิดของทั้งสองทฤษฎีมาใช้ร่วมกัน และพยายามที่จะทำให้แนวความคิดทั้งสองไปด้วยกันได้อย่างราบรื่น ซึ่งหัวใจในการปกครองในระบอบดังกล่าวก็คือ ให้ประชาชนมีสิทธิและมีเสียงในการปกครองประเทศ เสียงของประชาชนเป็นเสียงสวรรค์ที่ฝ่ายตัวแทนของประชาชน ผู้ปกครอง

<sup>9</sup> นพรัตน์ อภิวิมลลักษณ์. (2538). การนำประชามติมาใช้ในประเทศไทย. หน้า 28-29.

บ้านเมืองต้องรับฟังเสียงของประชาชน นอกจากนี้ยังรวมไปถึง กระบวนการเสริมต่างๆ ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการปกครองบ้านเมืองโดยตรงด้วย

ถ้าจะให้นิยามความหมายของประชาธิปไตยแบบกึ่ง โดยตรงแล้ว พอจะสังเขปได้ว่าเป็นระบบการปกครองที่สมาชิกรัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ตรากฎหมายและลงมติในการใช้บังคับกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันก็มีมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในกิจการบ้านเมือง บางมาตรการที่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย มาตรการดังกล่าวได้แก่ การลงมติคัดค้านของมหาชนในการที่จะบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการริเริ่มของมหาชนในการเสนอปรับปรุงกฎหมาย และการลงมติของมหาชนที่เรียกกันว่า การออกเสียงประชามติ (le référendum) เป็นต้น

## 2.2 ความเป็นมาและความหมายของการออกเสียงประชามติ

แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยทางตรงนั้น เกิดขึ้นนานแล้ว นับแต่สมัยกรีกโบราณ เมื่อประมาณ 200 ปีก่อนคริสตกาล<sup>10</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการปกครองกรุงเอเธนส์ (Athens) และรัฐอื่นๆ ของกรีก ทั้งนี้เนื่องจากนครรัฐมีขนาดเล็ก มีประชาชนไม่มาก การให้บริการต่างๆ เป็นไปอย่างทั่วถึง ประชาชนได้ใช้สิทธิโดยตรงในการร่วมประชุมเพื่อพิจารณาตัดสินปัญหาต่างๆ และมีการออกเสียงประชามติ ซึ่งลักษณะของประชาธิปไตยโดยตรงนี้ มีความใกล้เคียงกับทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน กล่าวคือ จะไม่มีการเลือกตั้งตัวแทน และไม่มีฝ่ายนิติบัญญัติ ประชาชนจะเป็นผู้ใช้อำนาจของตนเอง ขนาดของเมืองก็ไม่ใหญ่เกินไป ทำให้ง่ายต่อการที่ประชาชนจะมาร่วมประชุมกัน ปัจจุบัน การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงก็จะมีเพียงการปกครองในประเทศสวิตเซอร์แลนด์เท่านั้น คือประชาชนจะมาร่วมชุมนุมกันที่จัตุรัสกลางเมืองหรือโบสถ์ และเรียกการชุมนุมนี้ว่า “Landsgemeinde” โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตั้งประชาชนเป็นตัวแทนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในชุมชน<sup>11</sup> เหตุที่สังคมส่วนใหญ่ไม่ใช้ระบอบประชาธิปไตยโดยตรง เพราะจำนวนประชากรมากขึ้นและรัฐสมัยใหม่มีโครงสร้างที่ซับซ้อน จึงมีแนวคิดที่จะใช้ระบบผู้แทน (Representation) ขึ้น แนวความคิดเช่นนี้ เป็นการปกครองสังคมโดยประชาชนเป็นผู้ปกครอง แต่ประชาชนทั้งหมดไม่ได้เข้ามาใช้อำนาจปกครองโดยตรงทั้งหมด เพราะข้อจำกัดดังกล่าวมาแล้ว จึงมีการมอบอำนาจให้ผู้แทนได้ใช้แทนประชาชนนั่นเอง ดังนั้นลักษณะที่แสดงออกของประชาธิปไตยโดยผู้แทนคือ เจตนารมณ์ของประชาชนถูกแสดงออกโดยทางอ้อมคือผู้แทน ผู้แทนจะกระทำสิ่งใดก็ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “เจตนารมณ์ของประชาชน” แต่ความจริงผู้แทนอาจ

<sup>10</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ ก (2545, พฤษภาคม- สิงหาคม). “การออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540).” ศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ 4, เล่มที่ 11. หน้า 51.

<sup>11</sup> สมภพ โทตระกิตย์. (2512). คำสอนชั้นปริญญาตรีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 2. หน้า 23-29.

แสดงออกโดยไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนส่วนมาก ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายได้<sup>12</sup> ดังนั้น การแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการควบคุมหรือตรวจสอบผู้แทนของตนในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนก็โดยวิธีการเลือกตั้งเท่านั้น หากประชาชนเห็นว่าผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไปทำหน้าที่ไม่ดี หรือมีข้อบกพร่อง ประชาชนก็จะไม่เลือกผู้แทนคนนั้นเป็นผู้แทนของตนอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งอย่างเคียวคงเป็นมาตรการที่ไม่เพียงพอที่จะตรวจสอบผู้แทนได้ จึงเกิดมาตรการใหม่ขึ้น คือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองโดยตรงในร่างกฎหมายหรือโครงการต่างๆ ที่รัฐจัดให้มีขึ้น เช่น การออกเสียงประชามติในเรื่องดังกล่าว

การที่ประชาชนมาร่วมชุมนุมกัน (Public Assemblies) โดยมีวัตถุประสงค์ต่างๆ เช่น เพื่อกำหนดอัตราภาษี การตั้งผู้นำทางทหาร การตัดสินใจทำสงครามหรือยุติสงคราม และการมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการเพื่อปกครองตนเอง ซึ่งการมาร่วมประชุมดังกล่าวนี้ ประชาชนจะมาร่วมประชุมเป็นครั้งคราวเพื่อออกเสียงประชามติโดยการลงคะแนนเสียง การประชุมหรือร่วมชุมนุมกันของประชาชนจะมีให้เห็นในสมัยโรมันโบราณ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐและประชาชนมีความร่วมมือในการตัดสินใจที่จะเลือกนโยบายมาใช้ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ในอดีตนั้น การออกเสียงประชามติได้เกิดขึ้นครั้งแรก เมื่อปี ค.ศ.1449 ที่ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยรัฐเบอร์นซึ่งเป็นรัฐอิสระได้จัดให้มีการขอความเห็นของประชาชนในการให้มีการเก็บภาษีเป็นกรณีพิเศษเพื่อนำไปจ่ายหนี้อันเกิดจากภาวะของสงคราม อย่างไรก็ตาม การปกครองในอดีตนั้น สภาพของสังคมมีขนาดเล็กมาก จำนวนประชากรน้อย สังคมไม่มีความซับซ้อน ผู้นำจึงปกครองประเทศได้ง่าย และส่วนมากเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองได้โดยตรง ตลอดจนมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการต่างๆ ที่จะออกบังคับใช้ในสังคม และโครงการหรือนโยบายที่รัฐจัดให้มีขึ้น ดังนั้นเมื่อการจัดให้มีการประชามติสามารถทำได้ง่าย จึงเป็นเหตุให้มีการออกเสียงประชามติบ่อยครั้ง ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าสังคมในอดีตนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนสูงมาก เพราะมีปัจจัยทางด้านขนาดของสังคมเป็นปัจจัยสนับสนุน แต่สังคมสมัยใหม่มีการพัฒนามากยิ่งขึ้น ประกอบกับประชาชนมีจำนวนมากขึ้น และปัญหาต่างๆ ในสังคมมีความซับซ้อนมากกว่าในอดีต การปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรงจึงขาดความเหมาะสมกับสังคมสมัยใหม่ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือโดยมีผู้แทนจึงถูกนำมาใช้ ดังนั้น การที่ประชาชนจะมีสิทธิแสดงความคิดเห็นหรือความต้องการโดยตรงนั้น ไม่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้โดยง่ายเหมือนเช่นในอดีต แต่ในสังคมสมัยใหม่ก็มี

<sup>12</sup> อมร จันทสมบุรณ์. (2535). รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทรรศนะของ ศ.ดร. อมร จันทสมบุรณ์. หน้า 60.

มาตรการกำกับหรือตรวจสอบการทำงานของผู้แทน กล่าวคือ ประชาชนจะใช้วิธีที่จะไม่เลือกตั้งให้เป็นผู้แทนในคราวต่อไป แม้ว่าวิธีการดังกล่าวอาจจะมีปัญหาเรื่องความล่าช้า เพราะไม่สามารถหยุดการกระทำใดๆ ที่ไม่ตรงตามความประสงค์ของประชาชนได้อย่างทันทีก็ตาม ปัจจุบันจึงมีแนวความคิดที่จะนำระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงเข้ามาเป็นเครื่องมือเพื่อเสริมในระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนให้สมบูรณ์ขึ้น ในปัจจุบันประเทศสวิตเซอร์แลนด์ มีรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ประชาชนได้ออกเสียงประชามติทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา ที่แต่ละรัฐสามารถจัดให้ประชาชนได้ออกเสียงประชามติได้

สำหรับความหมายของการออกเสียงประชามตินั้น หากจะกล่าวอย่างกว้างๆ การออกเสียงประชามติ หมายความว่า การที่ประชาชนไปออกเสียงลงคะแนนโดยตรง เพื่อแสดงความเห็นในปัญหาที่เป็นผลประโยชน์ของส่วนรวม หรือกระบวนการทั้งหลายที่ประชาชนทั่วไปได้รับการเชิญให้ไปออกเสียงลงคะแนนเป็นการส่วนบุคคล เพื่อให้คำปรึกษาหรือเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาๆ หนึ่ง โดยที่ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่แท้จริง<sup>13</sup> หรือนักวิชาการให้คำจำกัดความไว้ว่า “ประชามติ หมายถึง การนำมาให้สัตยาบัน<sup>14</sup>

นอกจากนี้ คำว่า “ประชามติ” เป็นคำนาม มีความหมายว่า มติของประชาชนที่รัฐให้สิทธิออกเสียงลงคะแนนรับรองร่างกฎหมายสำคัญที่ได้ผ่านสภานิติบัญญัติแล้ว หรือให้ตัดสินในปัญหาสำคัญในการบริหารประเทศ ซึ่งภาษาอังกฤษใช้คำว่า “referendum” และยังหมายถึง มติของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ ที่แสดงออกในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือที่ใดที่หนึ่ง ซึ่งภาษาอังกฤษใช้คำว่า “plebiscite” อีกด้วย<sup>15</sup> ดังนั้นคำว่าประชามติ จึงถูกนำมาใช้ใน 2 ความหมายดังกล่าวมานั้น ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

การออกเสียงประชามติมีการใช้กันอย่างแพร่หลายในประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรป แต่ก็ยังไม่มีข้อยุติว่าควรจะให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนหรือไม่ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้มีเหตุผลมาจาก ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมที่มีผู้แทนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั้น ถือได้ว่าประชาชนได้มอบอำนาจทั้งปวงให้แก่ผู้แทนได้ใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวแทนประชาชนแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำเรื่องต่างๆ มาให้ประชาชนออกเสียงประชามติอีกแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านสถานที่ เวลา งบประมาณ และ

<sup>13</sup> Hamon Francis. (1995). *Le Referendum*. p.15. อังโน วีระ โลจายะ. “การออกเสียงประชามติ”.

<sup>14</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ ข (2542, มกราคม). “รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงแสดงประชามติ.” วารสารกฎหมาย, ปีที่ 19, ฉบับที่ 1. หน้า 162.

<sup>15</sup> พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542. หน้า 656-657.

บุคลากร ที่จะดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติ ดังนั้น แนวคิดที่จะให้ผู้แทนได้ทำหน้าที่ดังกล่าวต่อไปนั้น จึงยังคงดำรงอยู่ในสังคมเป็นส่วนใหญ่

แต่เนื่องจาก แนวคิดที่ให้อำนาจแก่ผู้แทน ได้ใช้อำนาจของประชาชนแทนนั้น ก็มีข้อบกพร่องที่สังเกตหรือพบเห็นได้ในหลายกรณีที่เป็นปัญหา ที่สะท้อนให้เห็นว่าผู้แทนเหล่านั้น ตัดสินใจดำเนินการใดๆไปโดยไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง กรณีที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เช่น ความขัดแย้งในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่รัฐบาลไทยได้ตั้งความหวังที่จะนำวิธีการต่างๆมาแก้ไขปัญหาคัดค้าน โครงการที่เกิดขึ้นขณะนั้นเป็นสำคัญ โดยไม่นึกถึงการสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งการเริ่มแสวงหาวิธีการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลได้ล่วงพ้นเวลาที่ประชาชนได้ขอให้รัฐบาลฟังเสียงของประชาชนมาเป็นเวลานานกว่า 3 ปี โดยรัฐไม่เคยตอบสนองแต่อย่างใด ในขณะที่โครงการได้ดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง<sup>16</sup>

เหตุดังกล่าวได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดที่ให้อำนาจแก่ผู้แทนในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน กล่าวคือ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ควรให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้ใช้อำนาจของตนเองได้ด้วย ไม่ใช่เป็นการมอบอำนาจให้แก่ผู้แทนโดยเด็ดขาด ดังนั้น ประชาชนจึงควรมีสติธิในการเสนอความเห็นของตน รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้แทนให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์และตามระเบียบต่างๆ ดังนั้นการจัดให้มีการออกเสียงประชามติจึงถือเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการออกเสียงลงความเห็นต่อกิจการหรือนโยบายต่างๆ ของฝ่ายบริหาร หรือเป็นการตรวจสอบงานที่ผู้แทนได้ดำเนินการไป ดังนั้น กรณีการออกเสียงประชามติจึงถือเป็น “มาตรการเสริม” ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกเหนือจากที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจแทนประชาชน

ในหัวข้อถัดจากนี้ ผู้ศึกษาจะนำเสนอถึง ข้อแตกต่างของการออกเสียงประชามติ กับ กระบวนการมีส่วนร่วม โดยตรงของประชาชนรูปแบบอื่นๆ ที่มีการใช้กันอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้ง ความหมายและคำจำกัดความของกระบวนการมีส่วนร่วมต่างๆนั้น เพื่อเป็นฐานความรู้ความเข้าใจในการศึกษาในเรื่องการออกเสียงประชามติต่อไป

<sup>16</sup> สุกรานต์ โรจน์ไพรวงศ์. (2543, พฤษภาคม-มิถุนายน). “ประชาธิปไตยบนเวที หรือห้องถมนน.” โลกสีเขียว, ปีที่ 9, ฉบับที่ 2. หน้า 23-24.

### 2.3 ข้อแตกต่างระหว่าง ประชามติ (Referendum) กับ ประชาพิจารณ์ (Public hearing)

การประชาพิจารณ์ (Public hearing) คือ กระบวนการที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับฟัง และแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อถกเถียงเกี่ยวข้องกับหลายๆ ฝ่าย เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐ ในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน ปัจจุบัน กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการประชาพิจารณ์ในประเทศไทยนั้น ได้แก่ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539” โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ในมาตรา 59

วิธีการประชาพิจารณ์นั้น เป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งมักจะเรียกกันว่า เป็นการทำประชาพิจารณ์ ซึ่งในหลายประเทศเรียกการทำประชาพิจารณ์แตกต่างกันออกไป เช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกว่า public hearing ประเทศอังกฤษเรียกว่า public inquiry ซึ่งไม่ว่าในแต่ละประเทศจะเรียกว่าอย่างไร ก็มีความหมายที่ใกล้เคียงกันทั้งสิ้น และก็เป็นโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น

การรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการประชาพิจารณ์ ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ศาสตราจารย์ Harold M. Bruff ได้อธิบายว่าหมายถึง “การเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐที่จะได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว การแสดงความคิดเห็นนั้นเป็นการอภิปรายหรือโต้แย้งกันอย่างไม่เป็นทางการ ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบต่อการตัดสินใจกับผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชนทั่วไปที่อาจได้รับหรือสูญเสียประโยชน์จากการตัดสินใจนั้น การประชาพิจารณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นไม่ถือว่าการดำเนินคดี เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดำเนินการประชาพิจารณ์อาจอนุญาตให้ผู้ที่แสดงความคิดเห็นได้แสดงเอกสารทุกประเภทหรือด้วยวาจา รวมถึงข้อโต้ตอบผู้อื่น กระบวนการประชาพิจารณ์เป็นไปตามที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเห็นสมควร<sup>17</sup>

คำว่าประชาพิจารณ์ (Public hearing) นั้นแต่เดิมหมายถึง การพิจารณาโดยเปิดเผยของศาลเพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ ในขั้นแรกก็นำมาใช้กับการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง มีความหมายว่าเป็นการนั่งพิจารณาพยานหลักฐาน โดยเปิดเผยและมีกระบวนการที่เคร่งครัดต่อศาลเท่านั้น แต่โดยที่คำว่า “Hearing” ก็มีความหมายสามัญหมายถึง การได้ยินได้ฟังเช่นกัน การใช้ศัพท์นี้ต่อมาจึงมีวิวัฒนาการไปรวมถึงการนัดประชุมอย่างง่ายๆ เพื่อรับฟังความเห็นของประชาชน

<sup>17</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดให้ ศาสตราจารย์ Harold M.Bruff ซึ่งเป็นอาจารย์กฎหมายของ George Washington University National Law Center, Washington, DC, USA บรรยายหัวข้อ The Role of Public Hearings in Law Reform and Administration ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อมิถุนายน 2541.

กระบวนการรับฟังทางมหาชนหรือประชาพิจารณ์ (Public Hearing) นี้ นิยมใช้กันมากในประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>18</sup>

โดยในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ระบบกฎหมายปกครองนั้น ไม่มีศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยคดีปกครองดังเช่นประเทศฝรั่งเศส แต่สหรัฐอเมริกาก็ใช้ระบบเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ คือใช้ระบบศาลเดี่ยวเป็นหลักในการพิจารณา กล่าวคือมีการกำหนดว่า ก่อนวินิจฉัยชี้ขาด ออกคำสั่ง หรือกระทำการใดๆ ที่กระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชน องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องจัดให้ผู้เสียหายมีสิทธิเข้ารับฟัง จะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้เสียหาย โดยนำวิธีการของศาลยุติธรรมมาอนุโลมใช้กับวิธีการของฝ่ายปกครอง ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดอันเป็นการกระทบถึงประโยชน์ของประชาชน<sup>19</sup> เพื่อให้ความกระจ่างแก่ฝ่ายปกครองและป้องกันผลประโยชน์ได้เสียของตนต่อการกระทำที่ไม่เหมาะสมถูกต้อง

20

ในปัจจุบันวิธีประชาพิจารณ์ หรือกระบวนการรับฟังทางมหาชน (Public Hearing) เป็นวิธีการใช้อำนาจตรวจสอบของประชาชนวิธีหนึ่งที่น่าิยมใช้มากในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเป็นกระบวนการหนึ่งที่สนับสนุนทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) กระบวนการรับฟังทางมหาชนก็เช่นเดียวกับการไต่สวนสาธารณะ คือ ปัจจุบันได้กลายมาเป็นกระบวนการปฏิบัติราชการ เนื่องจากประโยชน์ที่สำคัญของการใช้วิธีการรับฟังจากมหาชน (Public Hearing) อยู่ที่การทำให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถแสดงข้อเท็จจริง ผลกระทบความคิดเห็น และข้อโต้แย้งที่มีผลกระทบต่อบุคคลเหล่านั้น มากกว่าที่จะเป็นการหาหรืออย่างไม่เป็นทางการ การใช้วิธีการรับฟังทางมหาชนซึ่งเกี่ยวกับการออกกฎและคำสั่งนี้ดูเหมือนจะเป็นเรื่องเฉพาะที่มีในกระบวนการทางปกครอง ดังที่คณะกรรมการว่าด้วยกระบวนการทางปกครองของสหรัฐอเมริกา (The United States Attorney General's Committee on Administrative Procedure) ได้กล่าวสรุปไว้ว่า “คณะกรรมการเชื่อแนวทางปฏิบัติในการจัดให้มีการรับฟังทางมหาชน (Public

<sup>18</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2537). การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางปกครอง. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง Public Hearing ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์ 27 มิถุนายน 2537. หน้า 8.

<sup>19</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ข (2531). องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย. หน้า 117.

<sup>20</sup> วราภรณ์ ปิยะมงคลวงศ์. (2531). การมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร. หน้า 233.

Hearing) ในการออกกฎ...ควรจะดำเนินการ และกำหนดจัดตั้งเป็นมาตรฐานในทางปฏิบัติการปกครองต่อไป และควรขยายไปถึงกรณีอื่นๆ ที่เป็นประกันในการออกกฎคำสั่ง ในเขตอื่นๆ ด้วย”<sup>21</sup>

สำหรับข้อแตกต่างของการออกเสียงประชามติ (Referendum) กับการประชาพิจารณ์ (Public Hearing) จะแตกต่างกันในเรื่องรายละเอียดและขั้นตอน โดยการออกเสียงประชามตินั้นในแต่ละประเทศจะมีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติไว้แตกต่างกันไป บางประเทศอาจริเริ่มโดยประชาชนจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด หรือบางประเทศริเริ่มโดยผู้นำของประเทศที่มีความเห็นว่าควรจะให้มีการออกเสียงประชามติ แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะริเริ่มโดยใคร การออกเสียงประชามติก็จะเกิดขึ้นเมื่อการดำเนินกิจการนั้นๆ ได้ดำเนินการมาแล้ว ก่อนที่จะมีผลบังคับใช้ จึงต้องจัดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นอีกครั้งก่อนว่า ต้องการที่จะดำเนินกิจการนั้นต่อไปหรือไม่ หากประเทศใดเห็นว่าการออกเสียงประชามติมีผลบังคับทางกฎหมาย การแสดงมติของประชาชนก็จะมีผลให้กิจการนั้นเป็นไปในแนวทางที่ประชาชนได้ออกเสียงประชามตินั้น แต่หากกฎหมายของประเทศใดเห็นว่าการออกเสียงประชามติเป็นเพียงการปรึกษาหารือ การออกเสียงประชามติของประชาชนก็ไม่มีผลกระทบต่อกิจการที่จะดำเนินการแต่อย่างใด

ส่วนการประชาพิจารณ์นั้น ถือเป็นวิธีการหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับการ “ปรึกษาหารือ” (Public consultation) โดยหมายถึง การฟังเสียงมหาชน การเปิดโอกาสหรือให้สิทธิแก่ประชาชน ซึ่งรวมถึงหน่วยงานของภาครัฐบาล ภาคเอกชน องค์กรเอกชน กลุ่มประชาชน ได้รับฟังและแสดงความคิดเห็นสนับสนุนหรือคัดค้านการเตรียม โครงการ หรือกิจการที่จะเกิดขึ้น<sup>22</sup> โดยเริ่มจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทั้งผู้สนับสนุนและคัดค้านที่จะได้รับผลกระทบต่อการดำเนินโครงการของรัฐ กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ และกลุ่มที่เป็นกลางทางวิชาการ เช่น ผู้เชี่ยวชาญ ฯลฯ โดยการประชาพิจารณ์จะต้องทำเพื่อการเสนอโครงการ (Project proposal) เพื่อเป็นการรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการประกอบการตัดสินใจหรือริเริ่มดำเนินโครงการใดๆ ของรัฐหรือฝ่ายบริหาร โดยผลสรุปจากการประชาพิจารณ์จะใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจใน

<sup>21</sup> Schwarte. *An Introduction to American Administrative Law*. pp. 63-67. อ้างใน ทวีสิน กิรบุตรสุวรรณ. “การนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ในประเทศไทย”.

<sup>22</sup> ศรีสุวรรณ จรรยา. (2543, เมษายน). “ประชาพิจารณ์...ภาคประชาชน.” *โลกใบใหม่*, 11, 127. หน้า 32-34.



โครงการเท่านั้น นอกจากผลของการการประชามติแล้ว ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจควรรู้ข้อมูลด้านอื่นๆ ประกอบการตัดสินใจด้วย<sup>23</sup>

เห็นได้ว่า การประชามตินั้น มีความแตกต่างจากการออกเสียงประชามติเป็นอย่างมาก เพราะวิธีการการออกเสียงประชามตินั้น ในทางเทคนิคแล้ว มีขีดจำกัดมาก เพราะ ประชาชนจะให้ความเห็นเพียง “ยอมรับ” (YES) หรือ “ไม่ยอมรับ” (NO) เท่านั้น ทั้งนี้โดยไม่สามารถแสดงความคิดเห็นอื่นได้และจะต้องยอมรับหรือไม่ยอมรับทั้งหมดจะรับเพียงบางส่วนไม่ได้<sup>24</sup> เพราะหากจะให้ประชาชนผู้ออกเสียงได้แสดงความคิดเห็นในรายละเอียดปลีกย่อยต่อกฎหมายหรือโครงการต่างๆ ก็ควรใช้รูปแบบของวิธีการแสดงประชามติ ดังนั้น การแสดงประชามติ จึงเป็นกระบวนการและขั้นตอนที่เกิดขึ้นก่อนการออกเสียงประชามติ

#### 2.4 ข้อแตกต่างระหว่างการออกเสียงประชามติ (Referendum) กับการออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล (plebiscite)

plebiscite คือ การให้ประชาชนแสดงความไว้วางใจในตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือให้ความเห็นรับรองหรือเห็นชอบในการกระทำของบุคคลนั้น<sup>25</sup> plebiscite อาจเกิดขึ้นได้ใน 3 กรณีด้วยกัน คือ

(1) เป็นการหาหรือประชาชน ในการกระทำของบุคคลหนึ่ง ซึ่งประชาชนมีความเคารพนับถืออยู่ก่อนแล้ว เนื่องจากได้ทำคุณความดีไว้ต่อประเทศชาติหรือเพราะราษฎรได้ถูกชักจูงใจให้เห็นชอบด้วยการโฆษณาชวนเชื่อนานาประการมากกว่าที่จะเป็นเรื่องให้ความเห็นชอบในเรื่องตัวบทกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การลงคะแนนด้วยวิธี plebiscite ในประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ. 1802 ที่มีการถามประชาชนว่า “นโปเลียนควรดำรงตำแหน่งกงสุลตลอดชีวิตหรือไม่”

(2) เป็นการทำให้ประชาชนที่มาออกเสียงลงคะแนนถูกจำกัดให้มีทางเลือกที่ผิด ซึ่งเป็นวิธีการทางการเมืองที่ผู้มีอำนาจจะกุมอำนาจต่อไป โดยอาศัยการรับรองของประชาชนจากคะแนนที่ลงใหม่

<sup>23</sup> สร อัครสกุล. (2547, 25 มีนาคม). “ประชามติ ทำแล้ว ทำอีกได้ ไม่ผิดกติกา.” มติชนรายวัน, ปีที่ 27, ฉบับที่ 9512. หน้า 4.

<sup>24</sup> ทวีสิน กิรบุตรสุวรรณ. (2538). การนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ในประเทศไทย. หน้า 56.

<sup>25</sup> สมภพ โหตระกิตย์. เล่มเดิม. หน้า 35-36.

(3) การให้ประชาชนลงคะแนนเสียง plebiscite นั้น อาจเกิดการนำเอาเรื่องอื่นเข้ามาผนวก ซึ่งเป็นการชักจูงใจให้ประชาชนออกเสียงรับรอง เช่น การลงคะแนนเสียง plebiscite ในฝรั่งเศสเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม ค.ศ. 1870 อันเป็นการให้ประชาชนลงคะแนนเสียงรับรองจักรวรรดิของพระเจ้านโปเลียนที่ 3 พร้อมทั้งเอาเรื่องการปฏิรูปการปกครองให้เป็นเสรีนิยมมารวมเข้าด้วยกัน เป็นการชักจูงใจประชาชนว่าต่อไปนี้จะมีการปกครองแบบประชาธิปไตย และก็เกี่ยวกับตัวบุคคลคือ พระเจ้านโปเลียนที่ 3 เช่นกัน<sup>26</sup>

ระบบ plebiscite ถูกนำมาใช้มากภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และใช้เรื่อยมาจนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยในการใช้ส่วนใหญ่่นั้น จะเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศที่มักใช้วิธีการสอบถามประชาชนเกี่ยวกับการสืบทอดอำนาจของตนต่อไป อย่างไรก็ตามหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 plebiscite ก็ค่อยๆ หายไป ไม่ค่อยมีการนำมาใช้เท่าไรนัก

ข้อแตกต่างของการออกเสียงประชามติทั่วไป (referendum) กับการออกเสียงประชามติต่อบุคคล (plebiscite) คือ การออกเสียงประชามติ (referendum) จะถูกนำมาใช้ในกรณีที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบ เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับ “กฎหมายที่บัญญัติขึ้นหรือที่จะบัญญัติขึ้น” เท่านั้น ซึ่งจะสังเกตได้ว่าจะไม่เกี่ยวกับตัวบุคคลคนไหนคนใดหรือหลักการหนึ่งหลักการใด โดยเฉพาะ เช่น การออกเสียงประชามติในทางรับรองร่างกฎหมายธรรมดาฉบับใดฉบับหนึ่ง เช่น ในกรณีรัฐสภาได้รับร่างกฎหมายเรื่องใดแล้วหากร่างกฎหมายนั้นมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประเทศชาติและรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ต้องนำกฎหมายนั้นให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อน หากมีการออกเสียงประชามติและผลปรากฏว่าประชาชนไม่เห็นชอบด้วย ก็เป็นผลให้ร่างกฎหมายนั้นตกไป และเมื่อร่างกฎหมายนั้นได้มีการปรับปรุงแก้ไขใหม่แล้ว จึงนำมาให้ประชาชนได้ออกเสียงประชามติอีกครั้งจนกว่าจะได้รับความเห็นชอบจากประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ส่วนการออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล (plebiscite) นั้น เป็นการออกเสียงประชามติประการหนึ่ง แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการร้องขอให้ประชาชนได้มาลงคะแนนเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือหลักการอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น จะเห็นได้ว่าในอดีตมีหลายประเทศได้ใช้วิธีการออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล (plebiscite) เช่นในประเทศฝรั่งเศส ได้มีการให้ประชาชนได้ออกเสียงลงคะแนนเพื่อทำการออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคลหลายครั้งด้วยกัน เช่น ในปีที่ 10 แห่งศักราชสาธารณรัฐของฝรั่งเศส ได้จัดให้ประชาชนได้ลงคะแนนเสียงออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ. 1802 เพื่อลงคะแนนเสียงให้นโปเลียน (คือพระเจ้านโปเลียนที่

<sup>26</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม. (2524). สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1. หน้า 175-178.

1) เป็นกงสุตตลอดไป ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้โปเลียนเป็นกษัตริย์ต่อไปด้วย<sup>27</sup> และในปีที่ 12 แห่งศักราชสาธารณรัฐของฝรั่งเศส ในวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ.1804 ก็ได้มีการจัดให้ประชาชนลงมติให้มีการสืบราชสันตติวงศ์จักรพรรดิจากผู้สืบสกุลของพระเจ้าโปเลียนที่ 1 และในสมัยพระเจ้าโปเลียนที่ 1 นี้ ยังให้ประชาชนทำการออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคลหลายครั้ง โดยเฉพาะการจัดให้มีการลงมติเห็นชอบด้วยการรัฐประหาร (Coup d'Etat) ซึ่งกระทำโดยพระเจ้าโปเลียนเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากสาธารณรัฐเป็นประเทศที่มีกษัตริย์ปกครองนั่นเอง

## 2.5 ข้อแตกต่างระหว่างการออกเสียงประชามติ (Referendum) กับการหยั่งเสียงมติมหาชน (Poll)

การหยั่งเสียงมติมหาชนหรือที่เรียกกันว่าโพลล์ คำว่า “Poll” ใน Encyclopedia American (1994 Volume 22) ให้ความหมายให้เป็นคำเดียวกันกับคำว่า “Public Opinion” ความหมายของคำว่า Public Opinion ที่ได้ให้ไว้ในพจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาฉบับราชบัณฑิตยสถาน (อังกฤษ-ไทย) ระบุว่าหมายถึง “การหยั่งเสียงมติมหาชนด้วยวิธีการลงคะแนน” คือ การสำรวจมติหรือท่าทีของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกลุ่มที่สุ่มเป็นตัวอย่างก่อนการเลือกตั้ง เพื่อทำนายผลการเลือกตั้ง อย่งไรก็ตาม ในบางครั้งอาจใช้การหยั่งเสียงมติมหาชนด้วยวิธีการลงคะแนน เพื่อทราบความคิดเห็นของประชาชนในประเด็นต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการเลือกตั้งก็ได้

ส่วนคำว่า “มติมหาชน” ตามความหมายในพจนานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน ระบุว่า หมายถึง ความคิดเห็นของคนหมู่มาก ซึ่งถ้าจะพิจารณานิยามเพิ่มเติมจากพจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาฉบับที่กล่าวมา ก็จะพบความหมายของคำ “มติมหาชน” (Opinion, Public) ว่า คือ ความคิดเห็นเฉพาะ หรือท่าทีของประชาชนกลุ่มใหญ่ที่มีต่อประเด็นสำคัญ ๆ ของสังคม เพราะฉะนั้น “โพลล์” (Poll) จึงน่าจะหมายถึง การสำรวจความคิดเห็นเพื่อให้ได้มาซึ่ง มติมหาชน (ความคิดเห็นของคนจำนวนมาก) นั่นเอง

“โพลล์” เป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการสะท้อนเสียงหรือความคิดเห็นของประชาชน การให้ความสำคัญเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชน และประวัติความเป็นมาของกระบวนการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น มีความหมายและมีความสำคัญต่อรากฐานความคิดและการจัดทำโพลล์ในสังคมต่าง ๆ ในปัจจุบัน<sup>28</sup> การจัดการหยั่งเสียงมติมหาชนหรือการจัดทำโพลล์นั้น ได้นำกระบวนการของการวิจัยเข้ามาใช้ ในฐานะที่เป็นกระบวนการสำรวจเพื่อฟังเสียงหรือความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ มติมหาชน หรือความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่ถือ

<sup>27</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม. แหล่งเดิม.

<sup>28</sup> เทวินทร์ ขอนเหนียวกลาง. แนวคิด ความเป็นมาและปัญหาเรื่อง “โพลล์”.

ได้ว่าเป็น “ข้อเท็จจริง” อย่างหนึ่ง ประสิทธิภาพของการทำโพลล์ก็คือ ความสามารถในการบรรยายความเป็นจริงของมติมหาชน ดังนั้น การนำวิธีการวิจัยมาใช้จึงก่อให้เกิดประสิทธิผลของการทำโพลล์ เพราะเป็นเครื่องมือที่จะเข้าถึงข้อเท็จจริงที่เป็นเสียงสะท้อนของมติมหาชน

การทำโพลล์ที่จะเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใดนั้น ก็จะต้องขึ้นอยู่กับกระบวนการที่เคร่งครัดของการวิจัย การทำโพลล์ที่ดีจะต้องมีการนำเอาหลักวิธีการของการวิจัยเข้ามาใช้ในแต่ละขั้นตอนของการจัดการ นับตั้งแต่การกำหนดหัวข้อประเด็น การออกแบบวางแผนการศึกษา การสร้างเครื่องมือในการเก็บข้อมูล การกำหนดขนาดและการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง การเก็บข้อมูล การประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูล โดยการจัดทำโพลล์ส่วนใหญ่จึงเป็นลักษณะการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ซึ่งเป็นวิธีการวิจัยสำรวจข้อเท็จจริงของความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ โดยไม่ได้มุ่งวิจัยศึกษาความสัมพันธ์ หรือไม่ใช่การวิจัยเชิงทดลองที่มุ่งจะวิเคราะห์ลึกลงไปในเชิงเหตุและผลของสิ่งที่เกิดขึ้น โดยทั่วไปโพลล์ที่ทำกันมักจะต้องการรู้คำตอบเฉพาะ และต้องกระทำในเวลาอันรวดเร็ว ประกอบด้วยคำถามไม่กี่ข้อ โพลล์จึงเป็นสิ่งที่สะท้อนความรู้ที่นึกคิดของประชาชนในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ที่ต้องการการรวบรวมและเสนอผลในเวลาอันจำกัด

ประเภทของโพลล์ ในประเด็นสาธารณะที่นิยมทำกัน อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ โพลล์เพื่อทำนายผลการเลือกตั้งหรือโพลล์การเลือกตั้ง (Election Opinion Poll) และโพลล์ที่สำรวจความคิดเห็นต่อประเด็นเฉพาะบางอย่างซึ่งไม่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Situation Opinion Poll) เช่น ความคิดเห็นความพึงพอใจของประชาชนต่อนโยบายหรือต่อองค์กรต่าง ๆ เป็นต้น

สำหรับข้อแตกต่างของการออกเสียงประชามติ (referendum) กับการหยั่งเสียงมหาชน (poll) นั้นจะเห็นได้ว่าบ่อยครั้งที่คำว่า “ประชามติ” มักถูกนำมาใช้ปะปนกันกับวิธีการหยั่งเสียงมหาชนหรือ “โพลล์” และหากพิจารณาจากความหมายและคำจำกัดความของการออกเสียงประชามติ ซึ่งผู้ศึกษาได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้แล้วจะเห็นว่าคำว่า “ประชามติ” (referendum) จะมีความหมายที่แตกต่างจากคำว่า “มติมหาชน” หรือ “สาธารณมติ” (Public Opinion) กล่าวคือ มติมหาชน คือ ความเห็นของคน “กลุ่มใหญ่” ส่วนประชามติ คือ การลงมติของคน “ส่วนใหญ่” เพราะฉะนั้นความเห็นของคนกลุ่มใหญ่จำนวนหนึ่งที่ได้จากการสำรวจ จึงอาจจะไม่ใช่มติ ข้อตกลงหรือข้อความเห็นของคนส่วนใหญ่ก็เป็นได้ นอกจากนี้ การออกเสียงประชามติ มักจะใช้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐเกี่ยวกับการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก หรือเกี่ยวข้องกับกฎระเบียบกฎหมายที่ใช้กับกลุ่มชนใด ๆ และมุ่งที่จะนำผลที่ได้จากการลงประชามตินั้น ไปใช้ในการตัดสินใจดำเนินงานของรัฐหรือผู้นำกลุ่มชนนั้นต่อไป ส่วนการจัดทำโพลล์ ถือเป็นกระบวนการสำรวจความคิดเห็นของคนจำนวนมากที่มีต่อความนิยม หรือต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งยังไม่ใช่การลงประชามติ อย่างไรก็ตาม โพลล์ที่มีการสำรวจความเห็นของประชาชนจำนวนมาก

กระจายครอบคลุมตัวแทนของประชาชนทุกพื้นที่และทุกกลุ่ม อาจจะทำให้ได้ความคิดเห็นที่เป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่ และอาจจะเป็นการสะท้อน “ประชามติ” ของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ได้ กล่าวคือ อาจจะสามารถสะท้อนแนวโน้มการที่จะตัดสินใจของประชาชนส่วนใหญ่ต่อกรณีเรื่องราวที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้นได้<sup>29</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้นิยามของการจัดการจัดทำโพลล์จะไม่ใช่ว่าต้องการออกเสียงประชามติ แต่การทำโพลล์ที่ดีจะต้องมีการจัดการที่เข้มงวดรัดกุม เพราะเป็นกระบวนการที่มุ่งสะท้อนความคิดเห็นของคนจำนวนมาก โดยนำคุณลักษณะของการออกเสียงประชามติมาใช้เสมือนเป็นแม่แบบของการจัดทำโพลล์ นั่นเอง

ต่อไปผู้ศึกษาจะนำเสนอการออกเสียงประชามติระดับประเทศของต่างประเทศ เพื่อเป็นความเข้าใจในระบบการออกเสียงประชามติของประเทศ ที่มีประสบการณ์ที่ใช้ระบบการออกเสียงประชามติกันอย่างแพร่หลาย ก่อนที่จะนำเสนอการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะกรณีเทศบาล ในบทต่อไป

## 2.6 การออกเสียงประชามติในระดับประเทศของต่างประเทศ

แต่ละประเทศนั้นให้ความสำคัญต่อระบบการออกเสียงประชามติที่แตกต่างกันไป ประเทศในแถบยุโรปเช่นสวิสเซอร์แลนด์ ได้ให้ความสำคัญกับการออกเสียงประชามติมาก โดยได้มีการบัญญัติให้นำวิธีการออกเสียงประชามติมาใช้ในหลายกรณี จนถึงขั้นที่มีคำกล่าวว่า “สวิสเซอร์แลนด์ไม่ได้ก่อตั้งประชามติ แต่เป็นประชามติที่ก่อตั้งสวิสเซอร์แลนด์”<sup>30</sup> การจัดทำให้มีการออกเสียงประชามติ ในหลายประเทศให้ความสำคัญเฉพาะการรับรองรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ในบางประเทศให้รวมไปถึงการรับรองกฎหมายธรรมดาด้วย หรือบางประเทศก็ให้นำการออกเสียงประชามติมาใช้ในการรับรองกฎหมายในระดับมลรัฐเท่านั้น ซึ่งจะสังเกตได้ว่า อาจเป็นการรับรองกฎหมาย หรือนโยบายอื่นใดของรัฐบาล ในบทนี้ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างเปรียบเทียบระบบการออกเสียงประชามติในระดับประเทศของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศญี่ปุ่น ตามลำดับ

<sup>29</sup> เทวินทร์ ขอเหนี่ยวกลาง. แหล่งเดิม.

<sup>30</sup> Paul Ruppen. Direct Democracy in Switzerland : Initiative & Referendum Institute Europe.

## 2.6.1 การออกเสียงประชามติของประเทศสหรัฐอเมริกา

### 2.6.1.1 การจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

#### ความเป็นมา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการปกครองรัฐในรูปแบบสหพันธรัฐ ซึ่งประกอบด้วยมลรัฐต่างๆ จำนวน 50 มลรัฐ โดยแต่ละมลรัฐมีฐานะเทียบเท่ากับประเทศ และต่างมีรัฐธรรมนูญของตนเองรวมทั้งมีการปกครองภายในรัฐของตนเอง สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยกึ่งโดยตรง มาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 ในระดับมลรัฐ และในระดับท้องถิ่นภายในมลรัฐ สำหรับระบบการออกเสียงประชามติ สหรัฐอเมริกาได้มีการนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้เป็นเวลานานแล้วทั้งในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่น โดยในระดับมลรัฐนั้นขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐจะได้อำนาจไว้ว่า ให้กิจการใดที่จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติหรือไม่

ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น รูปแบบของการออกเสียงประชามติและการให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายนับได้ว่าเป็น 2 รูปแบบในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง เป็นกระบวนการซึ่งผู้ลงคะแนนเสียงทั่วไปสามารถที่จะควบคุมการออกกฎหมายโดยตรงโดยตัวของผู้ลงคะแนนเสียงเอง มากกว่าโดยอ้อมที่เลือกตั้งผู้แทนของตนเองเข้าไป ในหลายมลรัฐได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของตนเองว่า กฎหมายที่ผู้ร่างเสนอขึ้นมาเพื่อให้ใช้บังคับจะยังไม่มีผลจนกว่าจะได้รับการยอมรับโดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยวิธีการออกเสียงประชามติ ก่อน การริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ทำให้ประชาชนหรือกลุ่มคนจำนวนหนึ่งร่วมกันสร้างกฎหมาย หรือร่วมแก้ไขรัฐธรรมนูญ<sup>31</sup>

ประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มนำรูปแบบการออกเสียงประชามติ มาใช้เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ.1778 เมื่อได้มีการนำร่างรัฐธรรมนูญของมลรัฐ Massachusetts ที่ให้ประชาชนในมลรัฐประชุมเพื่อแสดงความคิดเห็นและลงคะแนนเสียงซึ่งผลปรากฏว่า ประชาชนได้ออกเสียงประชามติโดยไม่ยอมรับรองข้อเสนอดังกล่าวที่มลรัฐได้เสนอนั้น เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวขาดสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น ร่างรัฐธรรมนูญของมลรัฐ Massachusetts จึงตกไป แต่ในปี ค.ศ.1780 ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการแก้ไขและได้รับการยอมรับจากประชาชน โดยการลงประชามติด้วยคะแนนจำนวน 2 ใน 3 ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดเช่นเดียวกับมลรัฐ New Hampshire ที่รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1779 ได้เสนอให้ประชาชนออกเสียง

<sup>31</sup> David Bather, Austin, Ranney. (1980). *Referendums*. p.67. อ้างใน ทวีสิน กิรบุตรสุวรรณ. เล่มเดิม.

ประชามติและได้ตกไป แต่ในปี ค.ศ. 1789 ก็ได้มีการยอมรับเอารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ต่อมา มลรัฐอื่นก็ได้นำไปใช้กับร่างรัฐธรรมนูญของตนก่อนที่จะมีการประกาศใช้ เช่น รัฐธรรมนูญของ มลรัฐ Mississippi ในปี ค.ศ. 1817 จากนั้นได้มีการนำเอาระบบการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ มาบัญญัติไว้ในหลายมลรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐว่าจะต้อง ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในมลรัฐก่อน จึงจะมีผลใช้บังคับได้ ต่อมาในปี ค.ศ. 1898 ระบบประชาธิปไตยในประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้ก้าวไปอีกระดับหนึ่งเมื่อมลรัฐ South Dakota ได้นำ ระบบการให้สิทธิประชาชนเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย (Initiative Process) มาบัญญัติไว้ในร่าง รัฐธรรมนูญของตน

การออกเสียงประชามติในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น กำหนดให้ขั้นตอนในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐ เช่น ในกรณีของ มลรัฐ Massachusetts ซึ่งเป็นมลรัฐที่มีเงื่อนไขค่อนข้างผ่อนปรนมากที่สุด โดยได้กำหนด ให้มลรัฐที่จะลงคะแนนเสียงต้องกรอกแบบฟอร์มขอให้มีการลงคะแนนเสียงจำนวน 10 คน ในเบื้องต้น และหลังจากนั้น จะต้องมีส่วนสนับสนุนอีกจำนวนร้อยละ 2 ของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงครั้งสุดท้ายในมลรัฐ นั้น ส่วนมลรัฐ Arizona นั้น ถือว่ากำหนดเงื่อนไขไว้ยากกว่ามลรัฐอื่นๆ คือต้องมีผู้สนับสนุนถึง ร้อยละ 10 ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนครั้งสุดท้ายในมลรัฐนั้น

ในระดับมลรัฐของสหรัฐอเมริกานั้นมีเพียงมลรัฐ Delaware เป็นเพียงมลรัฐเดียวที่ไม่มี การออกเสียงประชามติ ซึ่งต่างจากมลรัฐ California ที่ก้าวหน้าในเรื่องการออกเสียงประชามติมากที่สุด

#### 2.6.1.2 รูปแบบของการออกเสียงประชามติ

รูปแบบของระบบการให้ประชาชนออกเสียงประชามติในระดับมลรัฐของประเทศ สหรัฐอเมริกามีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบ อันจะกล่าวเป็นหัวข้อย่อยได้ดังนี้

##### 1) การออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับต้องทำ

มีอยู่ด้วยกัน 4 กรณี ดังนี้

(1) การออกเสียงประชามติต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากมลรัฐ Delaware แล้ว มลรัฐอื่น ทุกมลรัฐต่างก็บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐของตนถึงเรื่องการ แก้ไขเพิ่มเติม หรือ เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของมลรัฐว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในมลรัฐก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ กล่าวคือ

ก. สำหรับกรณีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ว่าจะเป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมโดย สภาแห่งมลรัฐ คณะกรรมาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือ โดยประชาชนตามระบบ Initiative

Process ก็ตาม จะต้องนำร่างที่ได้ผ่านการแก้ไขเพิ่มเติมแล้วมาขอความเห็นชอบจากประชาชนในมลรัฐก่อน จึงจะมีผลใช้บังคับ

ข. สำหรับกรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งหมด (เปลี่ยนรัฐธรรมนูญใหม่) กล่าวคือ ยกเลิกฉบับเดิมและร่างฉบับใหม่ขึ้นมา กรณีนี้จะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติสองครั้ง โดยในครั้งแรกจะเป็นการขอประชามติว่าสมควรตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาหรือไม่ และครั้งที่สองเมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วก็ต้องนำมาให้ประชาชนให้ความเห็นชอบโดยการออกเสียงแสดงประชามติเสียก่อนก่อน จึงจะสามารถนำไปบังคับใช้ได้<sup>32</sup>

(2) การออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมาย โดยไม่มีมลรัฐใดในสหรัฐอเมริกาที่บัญญัติให้นำร่างกฎหมายของสภาแห่งมลรัฐมาให้ประชาชนให้ความเห็นชอบก่อนที่จะมีผลใช้บังคับ แต่อย่างไรก็ตามหากเป็นร่างกฎหมายที่เกิดจากการเสนอของประชาชนตามวิธี Initiative Process แล้ว ในทางปฏิบัติจะต้องนำร่างกฎหมายนั้นมาให้ประชาชนให้ความเห็นชอบก่อน จึงจะมีผลใช้บังคับ โดยมลรัฐที่ใช้รูปแบบวิธีนี้มีอยู่ด้วยกัน 14 มลรัฐ ตัวอย่างเช่น มลรัฐ Arizona, California, Colorado, Utah เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีบางมลรัฐ เช่น มลรัฐ Arizona, Michigan, Nevada, Washington ที่ก้าวไปไกลจนถึงขนาดที่ว่าร่างกฎหมายฉบับใดก็ตามที่จะมีผลทำให้เกิดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎหมายที่เกิดขึ้นตามวิธี Initiative Process จะต้องนำร่างกฎหมายนั้นมาให้ประชาชนให้ความเห็นชอบก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเคารพเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายของประชาชนตามวิธี Initiative Process นั่นเอง

นอกเหนือจากนี้แล้ว ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายที่ออกในกรณีเร่งด่วน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบการบริหาร และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อบ่งชี้ของรัฐบาล ไม่สามารถนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้<sup>33</sup>

(3) การออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการคลัง ในบางมลรัฐ เช่น Alaska, Florida, New York ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคลังประเภทต่างๆ เช่นการกู้ยืมเงินของมลรัฐหรือการจัดเก็บภาษีเพิ่ม จะต้องนำมาให้ประชาชนในมลรัฐออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับ เพราะร่างกฎหมายดังกล่าวกระทบถึงสิทธิบางประการของประชาชนในมลรัฐโดยตรง

(4) การออกเสียงประชามติขององค์กรกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญของบางมลรัฐ เช่น Ohio บัญญัติเอาไว้ว่าองค์กรกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดไว้ใน

<sup>32</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ ค (2538). ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ. หน้า 23 - 24.

<sup>33</sup> Harlan Hahn and Sheldon Kamieniecki. (1987). *Referendum Voting : Social Status and Policy Preferences*. pp.12-13.



ข้อบัญญัติของท้องถิ่นได้ว่า ข้อบัญญัติของท้องถิ่นประเภทใดบ้างที่จะต้องนำมาให้ประชาชนในท้องถิ่นให้ความเห็นชอบก่อนที่จะมีผลใช้บังคับ<sup>34</sup>

## 2) การออกเสียงประชามติที่กฎหมายให้สิทธิทำ (ให้อำนาจที่จะทำได้)

โดยปกติแล้วกฎหมายที่จัดทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐที่ยังมีผลบังคับใช้อยู่นั้น อยู่ในเงื่อนไขที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้<sup>35</sup> การให้สิทธิดังกล่าวถือว่าเป็นการให้ประชาชนใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วยตนเองโดยตรง ซึ่งมีการให้สิทธิไว้ตามรัฐธรรมนูญ

ในบางมลรัฐ เช่น California, Oregon, Washington D.C. ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐของตนว่า ห้ามนำร่างกฎหมายบางประเภทมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนใช้บังคับ ซึ่งได้แก่ร่างกฎหมายของตำรวจในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างเร่งด่วน ส่วนในบางมลรัฐ เช่นมลรัฐ California ก็ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ห้ามไม่ให้ประชาชนออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายเกี่ยวกับกรณีเร่งด่วน หรือร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนและกฎหมายที่จัดให้มีเพื่อการจัดเก็บภาษีหรือกฎหมายที่จัดสรรงบประมาณของรัฐ<sup>36</sup> เป็นต้น

การออกเสียงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้นี้ จะเริ่มต้นจากการที่มีผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่แต่ละมลรัฐกำหนดเอาไว้ เช่น ในมลรัฐ Massachusetts นั้น ผู้ร้องขอจะต้องกรอกแบบฟอร์มขอให้มีการออกเสียงประชามติ พร้อมทั้งจะต้องมีผู้สนับสนุนอีกจำนวนหนึ่งซึ่งจะคำนวณจากผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งในมลรัฐครั้งหลังสุดจำนวนร้อยละ 2 (ซึ่งแต่ละมลรัฐต่างก็มีเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนผู้ลงชื่อไม่เหมือนกัน ในมลรัฐ Alaska นั้นต้องมีผู้ลงลายมือชื่อสนับสนุนร้อยละ 10 ของจำนวนผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งครั้งหลังสุด)

สำหรับระยะเวลาในการออกเสียงประชามตินั้นโดยทั่วไปแล้ว อยู่ในระหว่าง 60-120 วัน นับจากวันที่กฎหมายสภาผ่านมลรัฐ กล่าวคือ ผู้ร้องขอมีเวลา 60- 120 วัน ที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขในการออกเสียงประชามติ (ซึ่งรวมทั้งการหาผู้ลงชื่อสนับสนุนจำนวนร้อยละ 2 หรือร้อยละ 10 ดังกล่าวข้างต้นด้วย) ซึ่งหากทำไม่ครบตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ ก็จะไม่สามารถขอมติจากประชาชนได้

ทุกมลรัฐจะมีองค์กร ทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องระยะเวลาดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งการตรวจสอบด้วย ว่าลายมือชื่อผู้สนับสนุน เป็นของจริงหรือไม่

<sup>34</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ ค เล่มเดิม. หน้า 25.

<sup>35</sup> California State Constitution. Article 1. Declaration of rights. sec. 27.

<sup>36</sup> California State Constitution. Article 2 Voting, Initiative and Referendum, and Recall. sec. 9 (a).

การร้องขอให้ประชาชนออกเสียงประชามติในกฎหมายใด จะมีผลทำให้กฎหมายนั้นหยุดการบังคับใช้ไว้ชั่วคราว จนกว่าผลของการออกเสียงประชามตินั้นจะออกมา ซึ่งหากปรากฏออกมาว่าเห็นชอบด้วยกับกฎหมายนั้น กฎหมายนั้นจะมีผลบังคับใช้บังคับได้ แต่ถ้าผลออกมาตรงกันข้าม กฎหมายนั้นก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้

ในบางมลรัฐ เช่นมลรัฐ Massachusetts ได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติม ในการให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้ โดยกำหนดให้ผู้มาออกเสียง จะต้องเป็นผู้มาออกเสียงประชามติไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดจึงจะมีผลบังคับใช้ได้ หากประชาชนส่วนใหญ่เห็นควรให้ยกเลิกกฎหมายที่นำมาให้ออกเสียงประชามตินั้น

สำหรับกฎหมายที่ประชาชนมีประชามติเห็นชอบด้วย ก็จะมีผลใช้บังคับต่อไป และเช่นเดียวกันกับกฎหมายต่างๆ ไป คือ สามารถถูกแก้ไข และยกเลิกได้โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประชาชนก็มีสิทธิขอออกเสียงประชามติ ในการแก้ไขยกเลิกนี้ได้เช่นกัน

### 3) การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มขอปรับปรุงกฎหมาย (Initiative Process)

การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มขอปรับปรุงกฎหมายเป็นกระบวนการที่สำคัญที่สุดอีกกระบวนการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ เป็นการให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนหนึ่ง ที่จะริเริ่มให้มีการแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายบางประเภทได้ แม้ว่ากฎหมายนั้นจะเป็นกฎหมายที่ไม่ได้อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายมีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ คือ

#### (1) การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มขอปรับปรุงรัฐธรรมนูญ

การให้สิทธิเช่นนี้ ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของ 17 มลรัฐ เช่น Arizona, California, Michigan, Florida, Ohio, Oregon เป็นต้น โดยหลักแล้วประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนหนึ่ง สามารถเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของมลรัฐตนเองได้ แต่ในบางมลรัฐก็มีข้อจำกัดว่า สามารถหรือไม่สามารถ ขอแก้ไขได้ในประเด็นใดบ้าง เช่น มลรัฐ Illinois บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญว่า ประชาชนสามารถใช้สิทธิของตน ริเริ่มให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบและหน้าที่ของสภามลรัฐเท่านั้น ส่วนรัฐธรรมนูญของมลรัฐ California นั้น ประชาชนมีสิทธิริเริ่มเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญได้เพียงครั้งละ 1 เรื่อง

สำหรับกระบวนการที่ประชาชนจะริเริ่มขอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ริเริ่มก่อนการจะต้องยื่นข้อความที่ตนต้องการแก้ไข ทั้งของเดิมและของใหม่ต่อผู้ว่าการมลรัฐ ซึ่งในบางมลรัฐจะกำหนดจำนวนผู้ริเริ่มก่อนการไว้ด้วยว่าจะต้องมีจำนวนเท่าไร จากนั้นก็จะมีการให้ประชาชนในมลรัฐลงชื่อสนับสนุน โดยแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้ต่างกัน และเมื่อได้ผู้ลงชื่อสนับสนุนตามแต่

ละจำนวนที่มตรัฐกำหนดไว้แล้ว ก็จะนำรัฐธรรมนูญส่วนที่ขอแก้ไขนั้นมาให้ประชาชนในมตรัฐทั้งหมด ออกเสียงแสดงประชามติ ว่าเห็นชอบด้วยกับการขอแก้ไขดังกล่าวหรือไม่ต่อไป

#### (2) การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มขอปรับปรุงกฎหมาย

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1910 เป็นต้นมา ประชาชนชาวอเมริกันนิยมใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายกันค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี ค.ศ. 1910 มีประชาชนชาวอเมริกันใช้สิทธิริเริ่มเพื่อเสนอกฎหมายในมตรัฐต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญของมตรัฐรับรองการใช้สิทธิริเริ่มของประชาชนในการเสนอกฎหมายไว้รวมกันแล้วถึง 98 ครั้ง<sup>37</sup> หลังจากนั้น สถิติในการใช้สิทธิริเริ่มของประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายก็มีจำนวนลดลงแล้วกลับมาปริมาณสูงขึ้นในปี ค.ศ. 1930 และเป็นที่ยกกันมากอีกครั้งในช่วงปี ค.ศ. 1986 โดยมีการใช้สิทธิริเริ่มขอปรับปรุงกฎหมาย ในบรรดามตรัฐต่างๆ ที่มีสถาบันดังกล่าวนี้ถึง 81 ครั้ง

การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มขอปรับปรุงกฎหมายนี้ เป็นกระบวนการที่คล้ายกับกระบวนการแรก คือ มีการให้สิทธิต่อประชาชนที่จะริเริ่มขอให้มีการเสนอกฎหมายใหม่ ยกเลิก หรือแก้ไขกฎหมายเดิม โดยมีหลักที่สำคัญ คือ การริเริ่มเสนอกฎหมายใหม่ หรือยกเลิกแก้ไขกฎหมายเดิม จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญของมตรัฐนั้นๆ ส่วนวิธีการ ก็เป็นเช่นเดียวกับการริเริ่มขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ คือจะต้องมีผู้ริเริ่มก่อนการจำนวนหนึ่ง เสนอขอให้มตรัฐใหม่ หรือเสนอขอให้ยกเลิกแก้ไขกฎหมายเดิม จากนั้นก็ต้องมีผู้ลงชื่อสนับสนุน คิดเป็นอัตราส่วน เช่น ในมตรัฐ California กำหนดไว้ว่าผู้ลงลายมือชื่อสนับสนุนจะต้องมีจำนวนร้อยละ 5 ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งครั้งล่าสุด จากนั้นก็จะนำกฎหมายดังกล่าว มาให้ประชาชนให้ความเห็นชอบต่อไป

#### 4) ขั้นตอนการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

ในบรรดามตรัฐของสหรัฐอเมริกา ที่มีการปกครองรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรง มตรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) เป็นมตรัฐที่ก้าวหน้ามากที่สุดในเรื่องการออกเสียงประชามติ โดยมีรูปแบบและกระบวนการออกเสียงประชามติที่ค่อนข้างละเอียด ในรูปแบบที่กว้างขวาง และเกี่ยวข้องกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งกว่า 9 ล้านคน (ประชากรของมตรัฐแคลิฟอร์เนีย) ทำให้ลักษณะของการออกเสียงประชามติของมตรัฐแคลิฟอร์เนียมีลักษณะที่เด่นกว่ารูปแบบของมตรัฐอื่นในสหรัฐอเมริกา<sup>38</sup>

<sup>37</sup> วีระ โลจายะ ก (2545). เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญชั้นสูงและสถาบันการเมือง 2.

<sup>38</sup> แหล่งเดิม.

กระบวนการจัดให้มีการออกเสียงประชามติของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย เป็นกระบวนการที่สมควรแก่การนำมาพิจารณา เพราะเป็นกระบวนการที่แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือ ระหว่างผู้เริ่มก่อการในการออกเสียงประชามติ คือ ประชาชน กับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐมนตรียุติธรรมของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย โดยมี รัฐมนตรีแห่งมลรัฐ มন্ত্রীแห่งมลรัฐเป็นสื่อกลาง

เพื่อให้เป็นการเข้าใจรูปแบบของการออกเสียงประชามติได้โดยง่าย ผู้ศึกษาจึงขอ นำเสนอขั้นตอนและกระบวนการออกเสียงประชามติของมลรัฐแคลิฟอร์เนียในระดับมลรัฐ ดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California State Constitution) มีบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ ประกอบกับประมวลกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Elections Code) โดยกฎหมาย 2 ฉบับนี้ มีข้อกำหนดที่กำหนดถึงกระบวนการและขั้นตอน ก่อนที่ประชาชนจะไปลงคะแนนการออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมายของมลรัฐ

ในขั้นแรกเริ่มจากขั้นตอนการจัดทำข้อเสนอ ซึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนร้อยละ 5 ของผู้มีสิทธิทั้งหมดในการเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐครั้งล่าสุด โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนร้อยละ 5 นี้ ถือว่าเป็นผู้ริเริ่มก่อการในการใช้สิทธิริเริ่มของประชาชนในการลงชื่อรับรองคำร้อง ซึ่งในการที่จะร่างข้อเสนอดังกล่าวนี้ ต้องเสนอไปยังรัฐมนตรีแห่งมลรัฐ (The Secretary of State) ภายใน 90 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่ต้องการจัดให้มีการออกเสียงประชามตินั้น<sup>39</sup>

หลังจากนั้นร่างข้อเสนอดังกล่าวนี้ พร้อมด้วยกรเขียนชื่อเรียกเรื่อง หัวข้อเรื่องและสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ จะต้องมีการเสนอต่อรัฐมนตรียุติธรรมแห่งมลรัฐ (the Attorney General) โดยหัวข้อเรื่องและสาระสำคัญนั้นจะต้องมีรายละเอียดไม่เกิน 100 คำ<sup>40</sup>

ในการนี้ผู้ใช้สิทธิริเริ่มทำหน้าที่เป็น “ผู้เสนอ” โดยเมื่อยื่นเสนอต่อรัฐมนตรียุติธรรมแห่งมลรัฐแล้ว รัฐมนตรียุติธรรมแห่งมลรัฐมีหน้าที่เก็บรักษาชื่อเรียกเรื่องนั้นจนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งถัดไป

โดยรัฐมนตรียุติธรรมแห่งมลรัฐจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในเอกสารคำร้องขอให้มีการออกเสียงประชามตินั้น และยังเป็นผู้ที่ทำหน้าที่จัดเตรียมหัวข้อเรื่องและใจความสำคัญเกี่ยวกับ

<sup>39</sup> California State Constitution. Article 2 Voting, Initiative and Referendum, and Recall. sec. 9 (b).

<sup>40</sup> California Elections Code. Sec. 9002.

กระบวนการจัดการออกเสียงประชามตินั้นด้วย โดยสถานิติบัญญัติของมลรัฐมีหน้าที่จัดเตรียมรูปแบบและวิธีการตามคำร้องนั้น<sup>41</sup>

ในขณะเดียวกัน ในการจัดเตรียมเกี่ยวกับสาระสำคัญของคำร้องขอให้มีการออกเสียงประชามตินั้น รัฐมนตรียุติธรรมแห่งมลรัฐก็จะนำสำเนาเอกสารที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวิธีการ และสรุปสาระสำคัญของข้อเสนอให้มีการออกเสียงประชามติ ส่งไปยังวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ โดยทันที และคณะกรรมการของแต่ละสภา ก็จะจัดให้มีการดำเนินการได้สวนสาธารณะเกี่ยวกับการใช้สิทธิริเริ่มดังกล่าว (การจัดให้มีการแสดงประชาพิจารณ์) ในเรื่องที่ได้เสนอมานั้น ซึ่งในการทำประชาพิจารณ์นี้จะแก้ไขเปลี่ยนแปลง การใช้สิทธิริเริ่มของร่างกฎหมายนี้ไม่ได้<sup>42</sup>

ขั้นตอนต่อมาคือขั้นตอนการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชน ผู้ที่สนับสนุน โดยในขั้นตอนนี้ มีระยะเวลา 150 วัน นับแต่วันที่ได้มีการนำเสนอใช้สิทธิริเริ่มในครั้งแรก

โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเกี่ยวกับการเลือกตั้งของมลรัฐ มีหน้าที่ตรวจสอบการขอใช้สิทธิริเริ่ม รวมทั้งมีหน้าที่รับหรือจัดเก็บคำร้องเพื่อการริเริ่มหรือคำร้องขอให้มีการออกเสียงประชามตินั้นในสำนักงานของแต่ละพื้นที่ และสามารถปฏิเสธคำร้องที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายได้<sup>43</sup>

โดยรัฐมนตรีแห่งมลรัฐมีหน้าที่เตรียมการและจัดหาบรรดาบุคลากร รวมทั้งจัดเตรียมเอกสารในการอธิบายถึงขั้นตอนและเงื่อนไข เพื่อเตรียมการและเผยแพร่กระบวนการในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติทั่วทั้งมลรัฐ รวมทั้งมีหน้าที่ตรวจสอบจำนวนผู้ลงคะแนนเสียงที่มีคุณสมบัติถูกต้องในการลงลายมือชื่อในคำร้องนั้น<sup>44</sup>

ทั้งนี้ผลของการออกเสียงประชามติที่เป็นการตอบรับ โดยเสียงส่วนมากของการลงคะแนน ถือว่าให้มีผลในวันถัดจากวันที่มีการออกเสียงประชามตินั้น หากว่าเป็นการขอให้ออกเสียงประชามติเพื่อปฏิเสธกฎหมายใด บทบัญญัติของกฎหมายส่วนที่เหลืออยู่ถือว่าไม่มีผลกระทบในการบังคับใช้<sup>45</sup> (สามารถบังคับใช้ต่อไปได้)

<sup>41</sup> California State Constitution. Article 2 Voting, Initiative and Referendum, and Recall. sec. 10 (d),(e).

<sup>42</sup> California Elections Code. Sec. 9007.

<sup>43</sup> California Elections Code. Sec. 9012.

<sup>44</sup> California Elections Code. Sec. 9015.

<sup>45</sup> California State Constitution. Article 2 Voting, Initiative and Referendum, and Recall. sec. 10 (a).

กรณีที่มีเหตุอื่นใดที่ทำให้คำร้องในการริเริ่มขอให้มีการออกเสียงประชามติ ไม่ได้ผ่านกระบวนการจัดให้มีการออกเสียงโดยประชาชนได้ ถือว่าความล้มเหลวนั้นไม่เป็นเหตุในการนำสู่กระบวนการขอความเห็นชอบอีกครั้งในการเลือกตั้งในระดับมลรัฐครั้งถัดไป<sup>46</sup>

## 2.6.2 การออกเสียงประชามติของประเทศเนเธอร์แลนด์

### 2.6.2.1 การจัดให้มีการการออกเสียงประชามติ

#### ความเป็นมา

ประเทศเนเธอร์แลนด์มีลักษณะของระบบประชาธิปไตยที่มีลักษณะพิเศษต่างจากประเทศอื่นๆ กล่าวคือ ในปีช่วง ค.ศ. 1579-1795 ได้มีการกล่าวอ้างกันว่าประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นจุดเริ่มต้นของประชาธิปไตยยุคใหม่ โดยประเทศเนเธอร์แลนด์ได้มีการปฏิวัติแยกตัวออกมาจากประเทศสเปน โดยการนำของ William of Orange นั้น เปรียบเสมือนตัวอย่างของการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยในหลายๆประเทศทั่วโลก มีหลักฐานที่ปรากฏชัดเจน คือการประกาศอิสรภาพของชาวเนเธอร์แลนด์ ปี ค.ศ.1581 ที่เรียกว่า “Plakkaat van Verlatinge” ซึ่งถือเป็นต้นแบบของการประกาศอิสรภาพของชาวอเมริกัน (เขียนขึ้นโดย Thomas Jefferson ในปี ค.ศ. 1776) ด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับแรกของเนเธอร์แลนด์จัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 1798 โดยการนำเข้ามาโดยชาวฝรั่งเศส ซึ่งยอมรับหลักทฤษฎีอำนาจอธิปไตยของประชาชน ทั้งนี้ประเทศฝรั่งเศสยังได้นำเอารูปแบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจมาใช้ และสถาปนาสถาบันพระมหากษัตริย์ขึ้นในปี ค.ศ.1806 (หลังจากความพ่ายแพ้ของกษัตริย์นโปเลียนในประเทศฝรั่งเศสแล้ว) ทายาทฝ่ายพี่ชายของ William of Orange ได้กลับไปยังประเทศเนเธอร์แลนด์และสถาปนาตนเองขึ้นเป็นกษัตริย์ William ที่ 1 ในปี ค.ศ. 1815 และก่อตั้งราชอาณาจักรใหม่แห่งเนเธอร์แลนด์ กษัตริย์ William ยังได้รับเอาหลักทฤษฎีอำนาจอธิปไตยของประชาชน โดยการรับเอาลักษณะการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ด้วย<sup>47</sup>

หลังจากนั้น ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้มีการจัดระบบเพื่อที่จะสนับสนุนรูปแบบการใช้อำนาจการตัดสินใจในระดับประเทศ โดยให้ความสำคัญกับกฎหมายของรัฐบาลกลาง มากกว่ากฎหมายหรือข้อบังคับในระดับจังหวัด หรือระดับเทศบาล โดยกฎหมายของรัฐบาลกลางจะต้องได้รับการพิจารณาก่อนเสมอ และกฎหมายท้องถิ่นจะขัดแย้งไม่ได้ และยังคงถือว่าพระมหากษัตริย์

<sup>46</sup> California Elections Code. Sec. 9006.

<sup>47</sup> Arjen Nijeboer. Direct Democracy in The Netherlands : Data on local referenda. Published in German in: Europa Magazin, no 3, 2000 (in German). from <http://www.referendumplatform.nl>

ทรงไว้ซึ่งอำนาจเป็นอันดับแรกโดยเฉพาะในช่วงแรกของการจัดตั้งรัฐบาล ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการปกครองแบบรัฐสภาที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด นอกจากนี้ กฎหมายของรัฐยังได้กำหนดให้ผู้แทนของประชาชน ทั้งสามระดับ สามารถตัดสินใจโดยใช้หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของของการออกเสียงประชามตินั้น ได้มีการวิวาทะ (debate) กันในชั้นการริเริ่มของประชาธิปไตยโดยตรงมานานกว่าศตวรรษแล้ว เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ในทวีปยุโรป ได้มีนักคิดในยุคแรก คือ Karl Marx และ Morite Ritting Hausen ได้นำความคิดเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายโดยตรงโดยประชาชน (direct citizen lawmaking) มาใช้ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นความต้องการของพรรคสังคมนิยมโดยเฉพาะพรรค SDB และพรรค SDAP ซึ่งเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1903 การถกเถียงทางรัฐสภาครั้งแรกในเรื่องที่เกี่ยวกับการริเริ่มออกเสียงประชามติที่ถูกต้อง โดยมีจำนวนลายมือชื่อเริ่มต้นที่ 50,000 คน ซึ่งเป็นการริเริ่มโดยนาย Troelstra ผู้นำพรรค SDAP แต่ในที่สุดแล้วพรรค SDAP เป็นพรรคเดียวที่สนับสนุนหลักการนี้

นอกจากนี้รัฐสภาได้มีการพิจารณากันอีก 7 ครั้งในช่วงศตวรรษเกี่ยวกับการจัดทำรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการออกเสียงประชามติ จนกระทั่งได้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อสืบสวนรูปแบบของประชามติที่เหมาะสม และในที่สุดในปี ค.ศ. 1985 ก็ได้ข้อสรุปว่า ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มโดยประชาชน หรือการออกเสียงประชามติ ก็จำเป็นต้องมีลายมือชื่อเริ่มต้นที่จำนวน 300,000 คน<sup>48</sup>

#### 2.6.2.2 รูปแบบของการออกเสียงประชามติ

ปัจจุบันนี้ ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วย การออกเสียงประชามติที่เรียกว่า “Tijde lijke Referendumwet” (Temporary Referendum Law : TRW) โดยเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2545 กำหนดเงื่อนไขในการออกเสียงประชามติในระดับประเทศ ซึ่งใช้ในระดัการปกครองในส่วนท้องถิ่นด้วย<sup>49</sup> โดยกล่าวถึงรูปแบบ, ขั้นตอน และเงื่อนไข แยกแต่ละหัวข้อได้ดังต่อไปนี้

1. กฎหมายและสนธิสัญญาต่าง ๆ ภายในราชอาณาจักร ให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องออกเสียงประชามติ รวมถึงการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงกฎหมายและสนธิสัญญาเหล่านั้น ทั้งนี้ไม่รวมถึง การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ กฎหมายเกี่ยวกับราชวงศ์ งบประมาณ(ที่ไม่เกี่ยวกับภาษี) และกฎหมายที่มีผลในการชี้ขาดระหว่างประเทศ

<sup>48</sup> Arjen Nijeboer. Ibid.

<sup>49</sup> Arjen Nijeboer. Analysis of the Dutch I&R legislation : Forthcoming in IRI Europe's I&R

2. กฎหมายหรือสนธิสัญญาที่พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยแล้ว (ซึ่งผ่านการลงมติของรัฐสภาแล้วหรือสนธิสัญญาที่ได้ยอมรับแล้ว) ซึ่งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา (Staatscourant) ภายใน 1 สัปดาห์ ไม่ว่าจะกฎหมายนั้นสามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติหรือไม่ก็ตาม ซึ่งหากกฎหมายหรือสนธิสัญญานั้นสามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติได้ ประชาชนจะต้องจัดทำคำร้องขั้นต้น (initial request) เพื่อขอให้มีการออกเสียงประชามติ โดยต้องรวบรวมรายชื่อ 40,000 รายชื่อ ภายในระยะเวลา 3 สัปดาห์ เมื่อสำนักงานลงคะแนนเสียงส่วนกลาง (Central Voting Bureau) ได้ประกาศอย่างเป็นทางการว่ารายชื่อที่รวบรวมนั้นถูกต้องครบถ้วนแล้ว ประชาชนจะต้องรวบรวมรายชื่อ 600,000 รายชื่อ ภายในระยะเวลา 6 สัปดาห์ เพื่อจัดทำคำร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ (definitive request)

3. ประชาชนต้องจัดให้มีการลงลายมือชื่อตามแบบฟอร์มที่เป็นทางการ (official form) และเสนอต่อสำนักงานเทศบาล (municipal office) ในพื้นที่ของตนด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม นายกเทศมนตรี อาจกำหนดให้นำส่งแบบฟอร์ม ในสถานที่ที่ได้กำหนดไว้ภายในเขตเทศบาลได้ หรือประชาชนอาจส่งแบบฟอร์มลงลายมือชื่อโดยวิธีส่งไปรษณีย์มายังสำนักงานเทศบาลก็ได้ โดยรัฐบาลอาจตกลงใช้วิธีการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพมาใช้ได้ โดยประชาชนสามารถลงลายมือชื่อออกเสียงโดยทางอิเล็กทรอนิกส์ (electronic) ได้

4. สำนักงานลงคะแนนเสียง (Voting bureaus) มีหน้าที่พิจารณาว่าการลงลายมือชื่อนั้นสมบูรณ์หรือไม่ แต่ละเทศบาลจะต้องมีสำนักงานลงคะแนนเสียงอย่างน้อย 1 แห่ง ซึ่งสำนักงานลงคะแนนเสียงนี้จะส่งผลการพิจารณาไปยังสำนักงานลงคะแนนเสียงระดับจังหวัด (provincial voting bureau) และสำนักงานลงคะแนนเสียงระดับจังหวัด มีหน้าที่รวบรวมลายมือชื่อของทั้งจังหวัดเพื่อส่งให้แก่คณะกรรมการเลือกตั้ง (The Election Council) ต่อไป โดยคณะกรรมการเลือกตั้งจะทำการตรวจสอบและรวบรวมจำนวนรายชื่อทั้งหมด

5. หากว่าคณะกรรมการเลือกตั้งรับรองว่า ลายมือชื่อที่ได้ส่งไปนั้นถูกต้องและครบถ้วนแล้ว การออกเสียงประชามติจะต้องจัดให้มีขึ้นภายในหลังจาก 50 วัน แต่ต้องไม่เกินกว่า 4 เดือนนับจากวันที่สำนักงานลงคะแนนเสียงส่วนกลางได้รับรองลายมือชื่อ ทั้งนี้หากมีการจัดให้มีการเลือกตั้งในช่วงระยะเวลาดังกล่าว การออกเสียงประชามตินั้น ต้องจัดให้มีขึ้นในวันเดียวกันกับวันเลือกตั้งนั้น และสามารถจะจัดให้มีการออกเสียงประชามติได้มากกว่าหนึ่งเรื่อง ในวันเดียวกันนั้น

6. สำหรับเรื่องการร่างคำถาม กฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (TRW) ไม่ได้ระบุไว้ว่าองค์กรใดเป็นผู้ร่างคำถามและจะใช้กฎเกณฑ์ใดมาประยุกต์ใช้ แต่ตามเนื้อความของกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (TRW) เห็นว่าควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาล



7. นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่รับผิดชอบ ในการเขียนสรุปสาระสำคัญของกฎหมายหรือสนธิสัญญาที่จะให้มีการออกเสียงประชามติ โดยนายกเทศมนตรีของแต่ละเขตเทศบาลมีหน้าที่ส่งสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องที่จะมีการออกเสียงประชามติไปยังที่อยู่ของผู้มีสิทธิออกเสียง ตามภูมิลำเนาที่ระบุไว้ก่อนการออกเสียงประชามติไม่น้อยกว่า 2 สัปดาห์ โดยต้องมีสาระสำคัญของกฎหมายหรือสนธิสัญญาที่จะให้มีการออกเสียงประชามตินั้นไว้บริการ ณ สำนักงานเทศบาล ก่อนการออกเสียงประชามติเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 4 สัปดาห์

8. ผลของการออกเสียงประชามติ ผลของการลงคะแนนที่จะมีผลใช้ได้ นั้น ก็ต่อเมื่อมีการลงคะแนนเสียงในการคัดค้านกฎหมายนั้นๆ มากกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมด

9. ประชาชนสามารถยื่นข้อเรียกร้อง (challenge) ไปยังศาลปกครอง (administrative court / Raad van State) ก่อนที่ศาลปกครองจะมีคำตัดสิน ไม่ว่าจะกฎหมายหรือการดำเนินการใดก็ตาม ประชาชนยังสามารถยื่นข้อเรียกร้องไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องของคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคำร้องขึ้นต้น คำร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ และผลของการลงคะแนนเสียงประชามติ

แต่ทั้งนี้ ประชาชนไม่สามารถยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับคำวินิจฉัยขององค์กรในระดับที่ต่ำกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง และยังไม่สามารถเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงวันที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ

10. สิทธิเสรีภาพของฝ่ายบริหารในระดับจังหวัด และระดับเทศบาลนั้นถูกจำกัดอย่างมาก กล่าวคือ ในระดับจังหวัดและเทศบาล สามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติในการปฏิรูปการออกข้อบัญญัติของสภาจังหวัด และสภาเทศบาล เทศบาลและจังหวัดสามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขเฉพาะของตน โดยไม่ให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ต้องห้ามไว้ชัดเจน เรื่องเกี่ยวกับคำวินิจฉัยสถาบันบริหารอื่น นอกจากสภาจังหวัด และสภาเทศบาลของตน

11. เทศบาลหรือจังหวัด มีอิสระในการนำวิธีการริเริ่มโดยประชาชน ผ่านเทศบาลบัญญัติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยกำหนดเงื่อนไขของตนเองขึ้นใช้ได้ ซึ่งรวมถึงการให้สิทธิในการออกเสียงประชามติในส่วนบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (plebiscite) ด้วย สำหรับเรื่องผลผูกพัน (binding) ของการออกเสียงประชามตินั้น รัฐธรรมนูญของประเทศเนเธอร์แลนด์ถือว่า ผลของการออกเสียงประชามติไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย

12. เทศบาลและจังหวัดสามารถยอมรับเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งไม่อนุญาตให้มีการออกเสียงประชามติ เกี่ยวกับภาษีหรือเงินเดือนของพนักงานของเทศบาลหรือจังหวัด

## 2.6.3 การออกเสียงประชามติในประเทศญี่ปุ่น

### 2.6.3.1 การจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

#### ความเป็นมา

การออกเสียงประชามติ เป็นวิธีการที่มีความสัมพันธ์กันกับหลายประเทศในแถบตะวันตก เช่นดัง ประเทศสวิตเซอร์แลนด์และสหรัฐอเมริกา หรือแม้กระทั่งประเทศเนเธอร์แลนด์ก็ยังสามารถนำรูปแบบวิธีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติบัญญัติไว้ในกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หลายประเทศในแถบเอเชีย-แปซิฟิก ต่างได้นำกระบวนการใช้ประชาธิปไตยโดยตรงเช่นนี้ มาใช้เช่นกัน

ประเทศญี่ปุ่นได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศเป็นจำนวนหลายครั้ง ในระดับประเทศนั้นจะต้องมีการจัดการออกเสียงประชามติขึ้น หากว่ารัฐบาลของประเทศพยายามที่จะทำการแก้ไขเป็นแปลงรัฐธรรมนูญ<sup>50</sup> เป็นต้น

นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ประเทศญี่ปุ่นนิยมหยั่งเสียงประชาธิปไตยผ่านทางสื่อมวลชน โดยเฉพาะการหยั่งเสียงประชามติ โดยใช้สื่อทางหนังสือพิมพ์เพื่อจะได้นำประชามตินั้นมาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายที่มีผลเกี่ยวกับประชาชน และปรับปรุงพฤติกรรมของนักการเมืองและข้าราชการ รวมทั้งสมาชิกที่ได้รับตำแหน่งมาโดยวิธีการเลือกตั้ง ได้มีการสำรวจความคิดเห็นมหาชนในประเทศญี่ปุ่นเพื่อกำหนดนโยบายรัฐบาล ซึ่งการสำรวจความคิดเห็นมหาชนในญี่ปุ่นโดยสื่อมวลชนจะประสบผลสำเร็จใกล้เคียงกับความเป็นจริงมาก อาจมีสาเหตุมาจากประชาชนชาวญี่ปุ่นโดยส่วนใหญ่แล้ว มีความรู้และสามารถรับรู้ข่าวสารได้เป็นอย่างดี โดยไม่จำเป็นต้องมีการทำการสำรวจความคิดเห็นด้วยวิธีการให้ประชาชนออกเสียงประชามติโดยตรง ก็สามารถจะทราบได้โดยการสำรวจผ่านทางสื่อมวลชนได้ เพราะข้อมูลที่ได้รับจะมีส่วนถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด<sup>51</sup>

แต่อย่างไรก็ตามก็มีการปรากฏให้เห็นถึงการใช้สิทธิในประชาธิปไตยโดยตรงของประชาชนในประเทศญี่ปุ่นในรูปแบบของการจัดให้มีการออกเสียงประชามติจำนวนหลายครั้งในระดับประเทศ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่าต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติโดยประชาชนเพื่อรับรองรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา นอกจากนี้รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นยังให้สิทธิประชาชนในการให้ความเห็นชอบโดยตรงในการถอดถอนผู้พิพากษาศาลสูงอีกด้วย

<sup>50</sup> Direct democracy in the Asia-Pacific. Copyright 2004 APDRC. All right reserved.

from [http://www.apdrc.org.tw/web/Direct\\_democracy\\_Asia-Pacific.htm](http://www.apdrc.org.tw/web/Direct_democracy_Asia-Pacific.htm)

<sup>51</sup> นพรัตน์ อภิวิมลลักษณ์. เล่มเดิม. หน้า 52-53.

ในการศึกษาในบทที่ 3 นี้ ผู้ศึกษาต้องการนำเสนอถึง การออกเสียงประชามติในระดับประเทศของญี่ปุ่น เนื่องจากว่าประเทศญี่ปุ่นนั้นเป็นประเทศในแถบทวีปเอเชียเช่นเดียวกับประเทศไทย รวมทั้งมีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ขนบธรรมเนียมประเพณี รูปแบบของรัฐ ตลอดจนมีประมุขของประเทศเป็นพระมหากษัตริย์โดยการสืบราชสันตติวงศ์เช่นเดียวกับประเทศไทย<sup>52</sup> และประเทศญี่ปุ่นได้มีการนำรูปแบบการออกเสียงประชามติมาบัญญัติไว้ ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรที่จะนำมาเป็นแนวทางศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทย โดยส่วนของรูปแบบของการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นนั้น ผู้ศึกษาจะนำเสนอในบทที่ 3 ต่อไป

### 2.6.3.2 รูปแบบของการออกเสียงประชามติ

#### 1) การออกเสียงประชามติในการรับรองรัฐธรรมนูญ

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในระดับประเทศไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้มีการบัญญัติไว้ในหมวด 9 : การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 96<sup>53</sup> ดังนี้

“การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ให้รัฐสภาเป็นผู้ริเริ่ม เมื่อมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยสองในสามหรือมากกว่าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา ให้เสนอต่อประชาชนเพื่อให้สัตยาบัน ซึ่งจะต้องได้คะแนนเสียงข้างมากของคะแนนเสียงทั้งหมดที่ยืนยัน ในการออกเสียงประชามติพิเศษ หรือดังเช่นในการเลือกตั้งแล้วแต่สภาจะได้อำนาจ

2) การแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อได้รับการให้สัตยาบันเช่นนี้แล้ว ให้สมเด็จพระมหากษัตริย์ทรงประกาศใช้ในนามของประชาชนทันที โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญนี้”

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

1. รัฐสภา (สภา Diet) เป็นผู้ริเริ่มในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
2. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจากสมาชิกไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา จากนั้นจึงส่งให้ประชาชนทั้งประเทศออกเสียงประชามติรับรอง

3. การออกเสียงประชามติเพื่อให้สัตยาบันรัฐธรรมนูญ จะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงทั้งหมดที่ลงคะแนน โดยการออกเสียงประชามตินี้รัฐสภาจะเป็นผู้กำหนด

<sup>52</sup> นพรัตน์ อภิวิมลลักษณ์. แหล่งเดิม. หน้า 51.

<sup>53</sup> The Constitution of Japan. November 3, 1946. Chapter IX: Amendments. Article 96.

ว่า จะกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติเป็นพิเศษ (กำหนดวันในการออกเสียงโดยเฉพาะ) หรือ จัดให้มีการออกเสียงพร้อมกับการเลือกตั้งก็ได้

4. เมื่อได้มีการออกเสียงประชามติ และเป็นการให้สัตยาบันต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จากประชาชนแล้ว ให้สมเด็จพระมหากษัตริย์ทรงประกาศใช้ในนามของประชาชนทันที รัฐสภา ไม่สามารถยับยั้งได้อีก

5. ผลของการออกเสียงประชามติ ในการให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเปลี่ยนแปลง รัฐธรรมนูญนั้น ถือว่ามีผลผูกพันตามกฎหมาย (เป็นพันธกรณี)

สำหรับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นนี้ การออกเสียงประชามติ เพื่อให้ความเห็นชอบ ถือเป็นขั้นตอนสำคัญ เนื่องจากระบบของรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นนั้น เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นแบบอย่างในเรื่องแก้ไขยาก<sup>54</sup> (Rigid constitution) ดังจะเห็นได้ว่า ขั้นตอนในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ เรียกร้องให้มีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยถึงสองในสามหรือมากกว่าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา และในขั้นตอนการตัดสินใจในขั้นสุดท้าย จะต้องยกให้เป็นอำนาจการตัดสินใจของประชาชน ในการออกเสียงประชามติในระดับประเทศ ซึ่ง จะเห็นว่าในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นจะมีความเข้มงวดในขั้นตอนต่างๆ มากกว่ารัฐธรรมนูญประเภทที่แก้ไขง่าย (Flexible constitutions) ซึ่งต้องการขั้นตอนในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกับกฎหมายประเพณีนิยมต่างๆ เท่านั้น

เห็นได้ว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นที่เรียกร้องให้มีการออกเสียงประชามตินั้น ถือเป็นขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย หมายความว่าประชาชนสามารถตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของตนเองเทียบเท่าดังเช่นผู้ปกครองสูงสุด<sup>55</sup> เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นดังกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของประชาชนในประเทศ หากว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ไร้ซึ่งกระบวนการออกเสียงประชามติแล้ว อาจเป็นเหตุให้เกิดปัญหาในการยอมรับทางกฎหมายได้

## 2) การให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนผู้พิพากษาศาลสูง

นอกจากรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น จะได้บัญญัติให้ประชาชนชาวญี่ปุ่น ได้มีสิทธิที่จะออกเสียงประชามติในขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของประเทศแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้สิทธิประชาชนที่จะสามารถ “ถอดถอน” ผู้พิพากษาศาลสูงออก

<sup>54</sup> Handbook on the Research Report on the Constitution of Japan. Research Commission on the Constitution. House of Councillors Japan. 2005. Major Issues with Separate Views. (20) Requirements for the Amendments to the Constitution. from [http://www.sangiin.go.jp/eng/report/ehb/ehb\\_index.htm](http://www.sangiin.go.jp/eng/report/ehb/ehb_index.htm)

<sup>55</sup> Ibid. (33) National Referendum System.

จากตำแหน่งได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิประชาชนที่จะถอดถอนผู้พิพากษาที่ได้ตำแหน่งมาจากการแต่งตั้งได้ โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้มีการบัญญัติไว้ในหมวด 6 : ตุลาการ มาตรา 79<sup>56</sup> ดังนี้

“ศาลสูงสุด ประกอบด้วยประธานผู้พิพากษาและผู้พิพากษาจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษาดังกล่าวทั้งหมด นอกจากประธานผู้พิพากษา

2) ให้ประชาชนตรวจวินิจฉัย การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสุดในการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก ภายหลังจากการแต่งตั้ง และให้ตรวจวินิจฉัยอีกครั้งในการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก ภายหลังจากเวลาผ่านไปแล้วสิบ(10)ปี และให้ปฏิบัติเช่นเดียวกันต่อไป

3) ในกรณีที่กล่าวมาแล้วในวรรคก่อน เมื่อคะแนนเสียงข้างมากให้ปลดผู้พิพากษาคณใด ก็ให้ปลดผู้พิพากษาคณนั้น”

เห็นได้ว่า กระบวนการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงนั้น คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงทั้งหมดตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ ยกเว้นตำแหน่งประธานผู้พิพากษา และเมื่อได้มีการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงแล้ว ประชาชนสามารถใช้สิทธิตรวจสอบโดยตรงได้ โดยสามารถใช้สิทธิในการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงให้มีการปลดผู้พิพากษาศาลสูงคนใดคนหนึ่งได้ โดยใช้สิทธิในขณะที่มีการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก ภายหลังจากการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงนั้น

และหลังจาก 10 ปีถัดจากมีการออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในครั้งแรกแล้ว ประชาชนจึงจะสามารถใช้สิทธิในการออกเสียงลงคะแนน โดยตรงให้มีการปลดผู้พิพากษาศาลสูงได้อีกครั้ง ในการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสามารถใช้อิทธิพลตรวจสอบวินิจฉัยเช่นนี้ได้ หลังเวลาผ่านไปทุกๆ 10ปี

การออกเสียงลงคะแนน โดยตรงให้มีการปลดผู้พิพากษาศาลสูงตามที่รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ได้บัญญัติไว้ มีกระบวนการเปรียบเสมือนการออกเสียงประชามติในการให้ความเห็นชอบต่อผู้พิพากษาศาลสูงสุด โดยใช้รูปแบบของหลักการออกเสียงเพื่อถอดถอน (recall) ซึ่งเป็นกระบวนการในการมีส่วนร่วมโดยตรงในการวัดความเห็นของประชาชนต่อกระบวนการแต่งตั้งผู้พิพากษา ซึ่งผลของการออกเสียงประชามตินี้ผูกพันต้องปฏิบัติตาม (เป็นพันธกรณี) นั่นเอง

<sup>56</sup> The Constitution of Japan. November 3, 1946. Chapter VI: Judiciary. Article 79.

## 2.7 การออกเสียงประชามติในประเทศไทย

แนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน มาจากประชาชน เพราะประชาชนได้แสดงออกโดยการมอบอำนาจของตนให้แก่ผู้แทนไปทำหน้าที่แทน ตามทฤษฎีตัวแทนของประชาชนที่มีที่มาจากแนวคิดที่ว่า มนุษย์มีความสามารถในการปกครองตนเองในลักษณะที่ทุกคนเข้าร่วมประชุม โดยมีสิทธิออกเสียงในกิจการต่างๆ ร่วมกัน แต่แนวคิดดังกล่าวมีข้อจำกัดที่ประชาชนไม่สามารถทำได้ทุกเรื่อง จึงจำเป็นต้องมีผู้แทนทำการแทน และผู้แทนต้องปฏิบัติตามความเห็นพ้องของประชาชน<sup>57</sup> แต่ในความเป็นจริงแล้ว ผู้แทนได้ทำหน้าที่ไปในทางเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้สนับสนุนให้เข้ามาเป็นผู้แทนมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ดังนั้น วิธีการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยผ่านผู้แทน จึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อย่างไรก็ตามการมีระบบผู้แทนก็ยังถือว่ามีความสำคัญอยู่ โดยใช้วิธีอื่นมาผสมผสานให้ระบบผู้แทนมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น การให้ประชาชนใช้อำนาจโดยตนเองในเรื่องที่ประชาชนจะได้รับผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งถือเสมือนเป็นกลไกในการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทน วิธีการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงโดยการนำวิธีการออกเสียงประชามติ (referendum) มาใช้ ซึ่งเป็นวิธีทางประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้ร่วมตัดสินใจ การออกเสียงประชามติถือเป็นใช้อำนาจเพิ่มเติมจากการใช้อำนาจผ่านผู้แทนที่เลือกมา และเป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้เพื่อควบคุมและป้องกันมิให้ผู้แทนใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้อง

ในการออกเสียงประชามตินั้น มีหลายประเทศที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น หรือบางประเทศกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติไว้เฉพาะในระดับประเทศเท่านั้น ในอดีต ประเทศไทยได้มีความพยายามที่จะพัฒนาการปกครองประชาธิปไตยแบบผู้แทนให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น และได้กำหนดสาระสำคัญของการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ แต่ในทางปฏิบัติแล้วประเทศไทยก็ยังไม่เคยจัดให้มีการออกเสียงประชามติเลย ไม่ว่าจะเป็นระดับประเทศ หรือระดับท้องถิ่น

### 2.7.1 การจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติ เป็นการให้ประชาชนมาร่วมหารือกันเพื่อชักจูงประชาชนกับรัฐเข้าหากัน ในกรณีดังกล่าวจะทำให้ประชาชนเข้าใจระบบการเมืองดียิ่งขึ้น และในโอกาสดังกล่าว

<sup>57</sup> จรูญ สุภาพ. (2518). หลักรัฐศาสตร์ภาคพิศดาร แนวทฤษฎีและประยุกต์. หน้า 249-250.

รัฐก็จะได้ประชาสัมพันธ์และให้ประชาชนได้ตัดสินใจ โครงการต่างๆ ที่รัฐจะได้เสนอ<sup>58</sup> การออกเสียงประชามติได้นำมาใช้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และปัจจุบันก็มีการใช้กันน้อยมาก ในระบอบประชาธิปไตยโดยอ้อม (ประชาธิปไตยโดยผู้แทน) เพราะมีแนวความคิดว่า ประชาชนได้มอบอำนาจให้แก่ผู้แทนเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการต่างๆ ในนามของประชาชน จึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่ประชาชนจะออกเสียงประชามติในเรื่องดังกล่าวนี้ อีก แต่ต่อมา ได้นำเอาการออกเสียงประชามติมาใช้ในระบอบการปกครองโดยอ้อมด้วย โดยถือเป็นมาตรการเสริม สำหรับทฤษฎีตัวแทนของประชาชน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวถือว่าประชาชนได้มอบอำนาจให้แก่ผู้แทนแล้ว แต่หากผู้แทนนั้นได้ใช้อำนาจธิปไตยอย่างไม่ถูกต้อง ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชน หรือแสดงว่าตัวเองเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยเสียเอง ดังนั้น การใช้อำนาจธิปไตยโดยตรงเข้ามาเสริม โดยให้อำนาจธิปไตยกลับไปสู่ประชาชน ก็จะเป็นมาตรการเสริมเพื่อคานอำนาจของผู้แทนได้

การควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้แทนโดยการใช้การเลือกตั้งครั้งต่อไปว่า หากผู้แทนคนใดไม่สนองตอบประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชน ก็ไม่เลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้แทนนั้น เป็นมาตรการที่ดีแต่ไม่เพียงพอที่จะป้องกันความเสียหายได้ เพราะระยะเวลาการเลือกตั้งครั้งใหม่นั้นอยู่ห่างจากความเสียหายที่จะเกิดขึ้นมาก การออกเสียงประชามติจึงเป็นมาตรการที่สำคัญ ซึ่งบางประเทศได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ในกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญที่กระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนนั้น ให้นำกฎหมายหรือโครงการนั้นให้ประชาชนออกเสียงประชามติเสียก่อนที่จะบังคับใช้หรือดำเนินการโครงการนั้น

## 2.7.2 กฎระเบียบเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ

ปัจจุบัน ประเทศไทยถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียง พ.ศ. 2541 ในกรณีที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดต่อไปในหัวข้อ 7.2.6 อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้มีการนำระบบการออกเสียงประชามติมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ ซึ่งผลของการออกเสียงประชามตินั้น มีทั้งที่กำหนดให้มีผลผูกพัน (เป็นพันธกรณี) กับมีผลไม่ผูกพันตามกฎหมาย (ไม่เป็นพันธกรณี) ในการปฏิบัติตาม ซึ่งผู้ศึกษาจะได้กล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับในหัวข้อต่อไป

### 2.7.2.1 การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 บัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 175 ว่า หากคะแนนเสียงออกเสียงประชามติซึ่งเป็นเสียงข้างมาก

<sup>58</sup> Harlan Hahn and Sheldon Kamieniecki. Op.cit. pp. 8-9.

เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ประกาศผลประชามติ และเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ แต่หากว่าไม่มีเสียงข้างมากในการลงคะแนนเสียงออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญนั้น ก็ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

ในกรณีที่การออกเสียงประชามติมีคะแนนเสียงข้างมากนั้น หมายถึง คะแนนเสียงที่นับจากประชาชนผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนออกเสียงประชามติเท่านั้น ผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงจะทำได้เฉพาะการออกเสียงว่า “เห็นชอบ” หรือ “ไม่เห็นชอบ” เท่านั้น ผู้ลงคะแนนเสียงจะแสดงความคิดเห็นใดๆ อีกไม่ได้เลย นอกจากนี้ มาตรา 174 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ยังบัญญัติให้อำนาจเป็นของพระมหากษัตริย์ที่จะใช้ดุลยพินิจที่จะให้มีการนำร่างรัฐธรรมนูญที่ทรงเห็นว่าเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศหรือของประชาชน ได้นำไปสู่การออกเสียงของประชาชนอีกครั้งว่าจะมีการออกเสียงประชามติเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลว่า เมื่อมีการประกาศบังคับใช้ร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ประชาชนก็จะได้รับผลกระทบโดยตรง แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะได้กำหนดหลักการเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ แต่ก็ไม่ได้มีการจัดให้มีการการออกเสียงประชามติเลย

#### 2.7.2.2 การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511

การออกเสียงประชามติ ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหมวด 10 ซึ่งได้นำเอาแนวความคิดและวิธีการให้ประชาชนออกเสียงประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญที่มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 170 ที่กำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงใช้ดุลยพินิจและมีพระราชดำริให้ประชาชนออกเสียงประชามติ เมื่อทรงพิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำทูลเกล้าฯถวายแล้ว ทรงเห็นว่าจะกระทบต่อประโยชน์ของประเทศชาติ เมื่อทรงมีพระราชดำริให้ประชาชนออกเสียงประชามติแล้ว ให้มีการประกาศพระบรมราชโองการภายใน 90 วัน นับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าฯถวาย และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ และให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติภายใน 90 วัน นับแต่วันประกาศพระบรมราชโองการและวันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั้งประเทศ

สำหรับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามตินั้น คือ ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 171 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 โดยให้ถือเอาผลของการออกเสียงประชามติจากเสียงข้างมาก ถ้ามีมติเห็นชอบด้วยในร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ประกาศผลประชามติ และเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญนั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ให้ใช้



บังคับได้ แต่หากว่ามติของการออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ ก็ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป ทั้งนี้ตามที่บัญญัติในมาตรา 172 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 และในช่วงของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่มีการจัดให้ออกเสียงประชามติแต่อย่างใด

### 2.7.2.3 การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517

การใช้สิทธิออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ก็มีหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ การออกเสียงประชามติมีบัญญัติไว้ใน 3 มาตรา ดังนี้

มาตรา 229 บัญญัติว่า ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา 228 กระทบถึงผลประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

เมื่อมีประกาศพระบรมราชโองการตามวรรคสอง ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศพระบรมราชโองการและวันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรา นี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 228(7) มาใช้บังคับ

มาตรา 230 บัญญัติว่า บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 231 ในการให้ประชาชนออกเสียงตามมาตรา 229 ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้ามีประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลประชามติ และเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญนั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ ถ้ามีประชามติไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 นี้ ไม่มีการจัดให้ออกเสียงประชามติแต่อย่างใด เหมือนดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ผ่านมา

### 2.7.2.4 การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2538

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2538 ได้บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติไว้ใน มาตรา 211 ปีณรศ-211 โสพัศ

มาตรา 211 ปีณรส บัญญัติว่า “...ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ และพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่มิใช่คะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่า จะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ”

มาตรา 211 โสฬส บัญญัติว่า “ในกรณีที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ตามมาตรา 211 ปีณรส วรรคห้า ให้ประธานรัฐสภาประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวัน แต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศ ทั้งนี้ วันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ  
หลักเกณฑ์การออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่า ประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการต่อไปตามมาตรา 211 สัตตรส แต่ถ้าเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญนั้น หรือมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป” และ

มาตรา 211 สัตตรส บัญญัติว่า “เมื่อมีประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 93 และมาตรา 211 ปีณรส วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

ทั้งนี้ การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ ไม่มีการจัดให้ออกเสียงประชามติแต่อย่างใด เหมือนดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ผ่านมา

#### 2.7.2.5 การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติไว้ในมาตรา 214 ว่า

“ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบกระทั่งจนถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการงานสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

ประกาศตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาและวันออกเสียงประชามติต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในระหว่างที่ประกาศในวรรคหนึ่งมีผลบังคับใช้ รัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบเห็นกับกิจการนั้นแสดงความคิดเห็นของตนได้โดยเท่าเทียมกัน

บุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่ามีผู้มาออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่มากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ และปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น

การออกเสียงประชามติตามมาตรานี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ”

จะเห็นว่าการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 นี้ มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา กล่าวคือเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมามีเหตุแห่งการออกเสียงประชามติไว้เฉพาะในเรื่องของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้กำหนดเหตุแห่งการออกเสียงประชามติไว้กว้างกว่า กล่าวคือรวมไปถึงกิจการหรือเรื่องใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนด้วย โดยไม่จำกัดอยู่เฉพาะเรื่องของกฎหมายเท่านั้น แต่รวมไปถึงเรื่องการบริหารประเทศด้วย

นอกจากนี้ ผู้ที่เสนอให้มีการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ นั้น บัญญัติให้พระมหากษัตริย์จะทรงดำริให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบก็ทรงทำได้ แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้คำนึงถึงเฉพาะการออกกฎหมายเท่านั้น รัฐธรรมนูญจึง

กำหนดให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ปรีกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องนั้นๆ

ส่วนผลของการออกเสียงประชามตินั้น รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ นั้น บัญญัติว่า หากเสียงส่วนใหญ่ไม่เห็นชอบด้วย ร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็ตกไป แต่หากผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย ร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็ยังมีผลบังคับใช้ได้ ในกรณีผลการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 นั้น ไม่ว่าประชาชนที่ออกเสียงประชามติจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วย ก็มีผลเพียงเป็นการให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ในเรื่องเกี่ยวกับการออกเสียงประชามตินั้น ได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมารองรับการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฯ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 โดยมีเหตุผล คือ โดยที่มาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีอาจจัดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงประชามติได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน และผลการออกเสียงประชามติจะเป็นการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ โดยให้หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ประกอบกับกระบวนการจัดทำประชามติเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชน ในการมีส่วนร่วมพิจารณาการบริหารงานของรัฐบาล เพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้มีโอกาสแสดงความต้องการที่แท้จริงให้รัฐบาลทราบ

#### 2.7.2.6 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 ได้ตราขึ้นมาเพื่อเป็นหลักเกณฑ์รองรับการออกเสียงประชามติ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติสาระสำคัญไว้ในมาตรา 214 ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ โดยพิจารณาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติได้ ดังนี้

1) สาเหตุที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้กำหนดเป็นการเฉพาะ แต่ถือเอาสาเหตุตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติไว้ ในมาตรา 214 คือ เมื่อพิจารณาเห็นว่า กิจการนั้นอาจมีผลกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศหรือประชาชนที่รัฐบาลต้องการให้ประชาชนทั้งประเทศได้รับรู้และแสดงความคิดเห็นต่อกิจการนั้นๆ เพื่อเป็นการปรึกษาประชาชน จึงได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติ

2) หน่วยงานที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นองค์กรหลักที่จะต้องจัดทำกรออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ยังมีอำนาจในการแต่งตั้งองค์กรที่จะดำเนินการในท้องที่ที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติด้วย นอกจากนี้ หน่วยงานที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติคือ คณะกรรมการประจำที่ออกเสียงในแต่ละจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่แต่งตั้งกรรมการประจำที่ออกเสียง และมีอำนาจเลือกประธานกรรมการด้วย

3) ขั้นตอนการออกเสียงประชามติ คือ เมื่อนายกรัฐมนตรีได้มีประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้จัดทำประชามติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องกำหนดรายละเอียดว่าด้วย วันออกเสียงประชามติ เรื่องในการจัดทำประชามติ และคณะกรรมการต้องดำเนินการจัดเตรียมความพร้อมก่อนวันออกเสียงประชามติ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ การจัดให้มีการเผยแพร่เอกสารเกี่ยวกับการจัดออกเสียงประชามติ การจัดทำบัญชีและปิดประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ กำหนดหน่วยออกเสียงประชามติ จัดให้มีหีบบัตรออกเสียงประชามติ กำหนดลักษณะและขนาดของบัตรออกเสียงประชามติ กำหนดวิธีการทำเครื่องหมายในบัตรที่เหลือเพื่อไม่ให้นำไปใช้การได้อีก และกำหนดวิธีการคัดค้านการออกเสียงประชามติ

4) วันและเวลาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ คณะกรรมการประจำที่ออกเสียง มีหน้าที่ดำเนินการในวันออกเสียงประชามติ ซึ่งเริ่มเปิดการดำเนินการลงคะแนนเสียงประชามติ ตั้งแต่เวลา 8.00 น. และสิ้นสุดเวลา 15.00 น. ตามรายละเอียดที่กฎหมายกำหนดไว้

### บทที่ 3

## การออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นและเทศบาลของต่างประเทศ เปรียบเทียบประเทศไทย

การพัฒนาการปกครองโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้แทน โดยวิธีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ในระหว่างปี ค.ศ. 1798 ถึง ปี ค.ศ. 1998 นั้น ปรากฏว่าได้มีการจัดทำประชามติกันทั่วโลกประมาณ 1094 ครั้ง ซึ่งในจำนวนนี้มี ทั้งการออกเสียงประชามติที่เป็นการควบคุม (controlled) และ ไม่มีการควบคุม (uncontrolled) ซึ่ง รวมถึงการริเริ่มโดยประชาชนด้วย ทั้งนี้ นอกจากการออกเสียงประชามติทั้งในระดับประเทศแล้ว ยังได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นอีกด้วย

การออกเสียงประชามติได้มีการนำมาใช้เพื่อเป็นสื่อในการวัด (mediate) และเพื่อการตัดสินใจใน 5 ประเด็นหลักดังนี้ 1.) เรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ (constitutional issue) 2.) เรื่องเกี่ยวกับประชาธิปไตย (sovereignty issue) 3.) เรื่องเกี่ยวกับศีลธรรม (moral issues) 4.) เรื่องอื่นๆ (other issues) และ 5.) เรื่องเกี่ยวกับการสนับสนุนผู้นำและนโยบายทั้งหลายให้มีความมั่นคงแน่นอน เรื่องที่ใช้การออกเสียงประชามติมากที่สุดคือ เรื่องที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีจำนวนมากถึง 39% ของการออกเสียงประชามติทั้งหมด การจัดออกเสียงประชามติถือเป็นศูนย์รวมสำคัญ (integral) ประการหนึ่งของลักษณะของรัฐธรรมนูญ และการเปลี่ยนแปลงใดๆ ก็ตามในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญก็จะนำไปสู่การจัดให้มีการออกเสียงประชามติโดยอัตโนมัติ นอกจากนี้ การจัดออกเสียงประชามติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญยังเป็นการกระตุ้นเตือนประชาชนให้มีความสนใจต่อกฎเกณฑ์ทางประชาธิปไตย และทำให้ความเป็นผู้นำและสังคมมีความแข็งแกร่งมากขึ้น

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการจัดระเบียบการใช้อำนาจการเมืองการปกครองที่สำคัญและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนลงไว้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค การควบคุมโดยออกนโยบายการกำหนดราคาสินค้า<sup>1</sup> (pricing policy) การสอบถามด้านสิ่งแวดล้อม (environment questions) การรักษาแสงแดด (daylight saving) การศึกษา (education) เป็นต้น

---

<sup>1</sup> วีระ โลจายะ ข (2543, พฤษภาคม-สิงหาคม). “การออกเสียงประชามติ.” สุทธิปริทัศน์, ปีที่ 14, ฉบับที่ 43. หน้า 12.

ประเทศต่างๆ ที่มีการกระจายอำนาจปกครองไปสู่ท้องถิ่น มักจะมีการให้ความเป็นอิสระและการมีเสรีภาพแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บริหารและจัดการด้วยตนเอง โดยหน้าที่ของส่วนราชการคือการกำกับดูแลเท่านั้น การปกครองในระดับท้องถิ่นจึงจะมีอำนาจปกครองตนเองอย่างแท้จริง

สำหรับในบทที่ 3 นี้ ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอถึงการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น และในระดับเทศบาลของประเทศต่างๆ ที่ได้ยกตัวอย่างในระดับประเทศมาแล้วในบทที่ 2 คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศญี่ปุ่น เปรียบเทียบกับระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะระดับเทศบาลของประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางในการนำระบบการออกเสียงประชามติมาประยุกต์ใช้ต่อไป

### 3.1 การออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา

#### 3.1.1 ความเป็นมาของการออกเสียงประชามติ

การปกครองในระดับท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกานั้น โดยส่วนใหญ่แล้วการปกครองจะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลมลรัฐ โดยมลรัฐจะจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเป็นแต่ละชั้นไปตามลำดับ และจะมีการประกาศเป็นกฎหมายไปตามแต่ละลำดับชั้น ซึ่งต่างก็มีหลายรูปแบบด้วยกัน ปัจจัยที่จะมากำหนดว่าส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ควรมีรูปแบบการปกครองเป็นแบบใดนั้น มีปัจจัยหลายประการที่จะเป็นตัวกำหนด เช่น กำหนดโดยจำนวนประชากร อาณาเขตพื้นที่ ทรัพย์สินต่างๆ และรายได้ของตนเองในการปกครองในท้องถิ่นนั้นเป็นต้น จากนั้นรัฐจะเข้ามาจัดการโดยประชาชนในท้องถิ่นอาจร้องขอก็ได้ ส่วนการลำดับชั้นว่าจะใช้รูปแบบการปกครองในรูปแบบใดนั้น ส่วนใหญ่มักจะนำเอาแบบอย่างที่เคยปฏิบัติกันมา เป็นหลักในการจัดของแต่ละท้องถิ่น โดยออกเป็นกฎหมายพิเศษขึ้นมา<sup>2</sup>

อำนาจของมลรัฐต่อการปกครองในระดับท้องถิ่นนั้น มีการกำหนดกฎหมายขึ้นหลายรูปแบบในการกำหนดอำนาจแก่ท้องถิ่น เช่น รูปแบบเทศบาล (Municipality) โดยปกติ ก็ใช้ประกาศเป็นกฎบัตร (Charters) และก็จะมีการอธิบาย โดยใช้กฎหมายของมลรัฐเป็นหลักในการจำกัดอำนาจของเทศบาลนั้นๆ ไว้ โดยรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นจะมีการกำหนดไว้เป็นหลักเฉพาะ แม้ว่าจะอนุญาตให้เลือกได้เป็นบางกรณีก็ตาม ส่วนอำนาจของการปกครองในระดับ

<sup>2</sup> John H.Ferguson & Dean E. Meherry. (1969). *The American system of Government*. p.637.

ท้องถิ่นก็จะมีการอธิบายเอาไว้โดยรัฐธรรมนูญของมลรัฐ หรือโดยกฎหมายของมลรัฐนั้นๆ (State Law) ส่วนใหญ่แล้ว รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของมลรัฐจะจำกัดอำนาจต่างๆ ไปเอาไว้ เช่น กำหนดเกี่ยวกับการกู้ยืม การเก็บภาษีและทรัพย์สิน การกำหนดในเรื่องงบประมาณ และกำหนดให้มีการรายงานฐานะทางการเงินไว้ด้วย ส่วนเรื่องการอนามัยส่วนท้องถิ่น การจัดการศึกษา การบริหารด้านการสวัสดิการ จะต้องกำหนดโดยระดับมลรัฐ ส่วนในระดับท้องถิ่น จะมีอำนาจหน้าที่เข้าไปจัดการกิจการเกี่ยวกับ ประปา ไฟฟ้า เป็นต้น

การจัดให้มีการออกเสียงประชามติในการปกครองระดับท้องถิ่น เช่น ระดับเทศบาล นั้น อาจมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมาย หรือบทบัญญัติท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้ว รัฐสภาของมลรัฐจะบัญญัติกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลที่อยู่ในการกำกับดูแลของมลรัฐ หรือเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น โดยการออกเสียงประชามติ จะกระทำในเขตท้องที่ที่ประชาชนจะได้รับผลกระทบจากกฎหมายฉบับดังกล่าว หมายความว่า การออกเสียงประชามตินั้น รัฐธรรมนูญของมลรัฐให้รัฐสภาของมลรัฐ มีอำนาจที่จะใช้ดุลยพินิจในการออกกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใด ที่บังคับใช้กับเทศบาลบางเทศบาลในมลรัฐนั้น หรือ กฎหมายบางฉบับที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ในเขตบางเขตของมลรัฐ โดยเปิดโอกาสให้นำกฎหมายฉบับดังกล่าวไปให้ประชาชน ได้มีการออกเสียงประชามติ<sup>3</sup> นั้นเอง

ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทก่อนหน้าแล้วว่ามลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) นั้นเป็นมลรัฐที่มีความก้าวหน้ามากที่สุดในเรื่องระบบของการออกเสียงประชามติ ดังนั้น ในการเปรียบเทียบเรื่องการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา ผู้ศึกษาจึงนำเสนอรูปแบบของการออกเสียงประชามติของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย เพื่อเป็นต้นแบบในการเปรียบเทียบ

### 3.1.2 รูปแบบของการออกเสียงประชามติ

การจัดให้มีการออกเสียงประชามติของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย นอกจากจะมีการจัดให้มีการออกเสียงในระดับประเทศแล้ว ยังได้มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับการปกครองท้องถิ่นอีกด้วย โดยในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติได้ใน 3 ระดับการปกครองท้องถิ่น คือ ระดับเขตการปกครอง (county) ระดับเทศบาล (municipality) และในระดับตำบล (district) โดยในระดับตำบลนั้น ได้มีการกำหนดให้นำรูปแบบวิธีการของการออกเสียงประชามติในระดับเขตการปกครองและเทศบาลมาปรับใช้<sup>4</sup> ในส่วนนี้ จึงขอเสนอรูปแบบของการ

<sup>3</sup> วีระ โลงจายะ ก เล่มเดิม.

<sup>4</sup> California Elections Code. Sec. 9340.



ออกเสียงประชามติในระดับเขตการปกครอง และระดับเทศบาล ซึ่งได้มีรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย และประมวลกฎหมายเลือกตั้งแคลิฟอร์เนีย ได้บัญญัติให้อำนาจไว้

### 3.1.2.1 การออกเสียงประชามติในระดับเขตการปกครอง

การปกครองของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้แบ่งการปกครองออกเป็นเขตการปกครองต่างๆ โดยแต่ละเขตการปกครองต่างใช้กฎหมายภายใต้บทบัญญัติย่อยของรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ ซึ่งในระดับเขตการปกครองนั้น รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้มีการบัญญัติให้อำนาจไว้ โดยให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตการปกครองหรือแต่ละเมือง สามารถที่จะใช้สิทธิในการออกเสียงประชามติ ภายใต้ขั้นตอนที่สภานิติบัญญัติของมลรัฐได้กำหนดไว้<sup>5</sup> โดยรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ ได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐมีหน้าที่ในการจัดการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ภายในเขตการปกครอง เช่น การเลือกนายอำเภอ การเลือกผู้พิพากษาของเขตหรือตำบล การเลือกผู้ประเมิน (assessor) และการเลือกฝ่ายบริหารของแต่ละเขตการปกครอง โดยฝ่ายบริหารของเขตการปกครองมีหน้าที่กำหนดกฎระเบียบโดยกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการอำนาจหน้าที่ภายในเขตการปกครอง (ordinance the compensation of its members) แต่ทั้งนี้กฎหมายนี้ ต้องอยู่ในเงื่อนไขในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติด้วย<sup>6</sup>

นอกจากนั้น ได้มีการกำหนดรูปแบบและกระบวนการออกเสียงประชามติในเขตการปกครองไว้ในประมวลกฎหมายเลือกตั้งแคลิฟอร์เนีย โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาบริหารเขตการปกครอง (The board of supervisors) ที่จะเสนอให้มีการออกเสียงประชามติในกฎหมายของเขตการปกครอง โดยเสนอไปยังผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เว้นเสียจากคำร้องในการเสนอให้มีการออกเสียงเช่นนั้น หรือกฎหมายนั้นได้ถูกเพิกถอนหรือมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือมีการประกาศใช้โดยกฎหมายอื่นที่มีอำนาจ

การออกเสียงประชามติในกฎหมายของเขตการปกครอง จะมีการลงคะแนนในเวลาต่อจากการเลือกตั้งปกติ หรือในเวลาจัดให้มีการออกเสียงประชามติเป็นพิเศษ สำหรับผลของการออกเสียงประชามติ หากว่าได้รับผลโดยคะแนนเสียงส่วนมากของผู้มาลงคะแนนแล้ว ให้ถือปฏิบัติตามผลของการออกเสียงประชามตินั้น โดยกฎหมายหรือร่างกฎหมายนั้นอาจถูกเพิกถอน แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรืออาจมีการประกาศใช้ให้สอดคล้องกับผลของการลงคะแนนดังกล่าว<sup>7</sup>

แต่ทั้งนี้กฎหมายบางประเภทไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเขตการปกครอง ได้แก่ กฎหมายประเภทที่มีการอนุญาตให้ได้รับสิทธิ (an ordinance granting a

<sup>5</sup> California State Constitution. Article 2 Voting, Initiative and Referendum, and Recall. sec. 11 (a).

<sup>6</sup> California State Constitution. Article 11 Local Government. sec. 1 (b).

<sup>7</sup> California Elections Code. Sec. 9140.

franchise) ซึ่งกฎหมายดังต่อไปนี้ ไม่อาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติได้ (สามารถบังคับใช้ได้ทันทีเมื่อมีการประกาศใช้) ได้แก่กฎหมายดังต่อไปนี้<sup>8</sup>

- (1) กฎหมายที่มีหน้าที่ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง
- (2) กฎหมายที่มีการกำหนดไว้โดยเฉพาะตามกฎหมายให้มีผลบังคับได้ทันที
- (3) กฎหมายที่มีการแก้ไขเกี่ยวกับจำนวนเงินที่เรียกเก็บภาษี หรือ อัตราของภาษี

อากร

(4) กฎหมายที่มีผลโดยตรงในการคุ้มครองป้องกันความสงบสุขของมลรัฐ, สุขภาพ หรือความปลอดภัย ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความจำเป็น และได้ผ่านความเห็นชอบ ถึง 4 ใน 5 ของการลงคะแนนของ สภาบริหารเขตการปกครอง

สำหรับกระบวนการในการจัดทำคำร้องเพื่อคัดค้านหรือปฏิเสธกฎหมายนั้น คำร้องนั้น ต้องมีการเสนอไปยังสภาบริหารเขตการปกครอง ก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลบังคับใช้ ให้ถือว่าร่างกฎหมายนั้นจะถูกชะลอการบังคับไว้ และสภาบริหารเขตการปกครองจะทำการพิจารณากฎหมายนั้นใหม่ โดยคำร้องนั้นจะต้องมีการลงลายมือชื่อโดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่ากับจำนวนอย่างน้อย ร้อยละ 10 โดยกำหนดอัตราส่วนของจำนวนคะแนนเสียงเลือกตั้งทั้งหมดในเขตการปกครองนั้นในการสมัครทำชิงเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ ในการเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐครั้งล่าสุด และหากว่าสภาบริหารเขตการปกครองไม่ได้มีการเพิกถอนกฎหมายที่ได้มีการปฏิเสธจากประชาชนโดยสิ้นเชิงจากคำร้องที่ได้มีการเสนอไปนั้น สภาบริหารเขตการปกครองจะต้องเสนอให้มีการออกเสียงประชามติในกฎหมายของเขตการปกครอง โดยเสนอไปยังผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ลงคะแนนเสียงอีกครั้ง ในกำหนดการเลือกตั้งปกติครั้งถัดไปของเขตการปกครองนั้น ซึ่งจะมีการจัดขึ้นในเวลาไม่น้อยกว่า 88 วันหลังจากวันที่ได้มีการออกคำสั่งนั้น หรือในการออกเสียงประชามติพิเศษสำหรับข้อเสนอั้นไม่น้อยกว่า 88 วันหลังจากวันที่ได้มีการออกคำสั่งนั้น โดยกฎหมายดังกล่าวไม่อาจมีผลใช้บังคับได้ ยกเว้นแต่คะแนนเสียงส่วนมากในการลงคะแนนประชามติจะสนับสนุนกฎหมายนั้น<sup>10</sup>

รายละเอียดที่ต้องกำหนดไว้ในแต่ละข้อของคำร้อง ในแบบฟอร์มการขอให้มีการออกเสียงประชามติในเขตการปกครองนั้น จะประกอบด้วยชื่อเรื่องและข้อความเกี่ยวกับกฎหมาย หรือรายละเอียดส่วนหนึ่งส่วนใดของกฎหมายที่เป็นหัวข้อในการจัดให้มีการออกเสียงประชามตินั้น<sup>11</sup>

<sup>8</sup> California Elections Code. Sec. 9141 (a).

<sup>9</sup> California Elections Code. Sec. 9144.

<sup>10</sup> California Elections Code. Sec. 9145.

<sup>11</sup> California Elections Code. Sec. 9147.

### 3.1.2.2 การออกเสียงประชามติในระดับเทศบาล

จากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายเลือกตั้งแคลิฟอร์เนียได้มีการกำหนดรูปแบบและกระบวนการออกเสียงประชามติไว้โดยให้สิทธิในการออกเสียงประชามติต่อกฎหมายและร่างกฎหมายที่ออกโดยสภาเทศบาล โดยกำหนดให้กฎหมายทั่วไปจะไม่มีผลบังคับใช้เป็นเวลา 30 วันนับจากวันที่ได้มีการผ่านกฎหมายนั้น<sup>12</sup> เพื่อให้เวลาประชาชนในเขตเทศบาลได้มีโอกาสตรวจสอบด้วยวิธีการออกเสียงประชามติเสียก่อน

แต่ทั้งนี้กฎหมายบางประเภทไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลได้แก่กฎหมายดังต่อไปนี้

- (1) กฎหมายที่มีหน้าที่ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง
- (2) กฎหมายที่มีผลโดยตรงในการคุ้มครองป้องกันความสงบสุขของมลรัฐ, สุขภาพหรือความปลอดภัย ซึ่งประกอบด้วยการแสดงข้อเท็จจริงของการจัดการสิ่งที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน และได้ผ่านความเห็นชอบ ถึง 4 ใน 5 ของการลงคะแนนของสภาเทศบาล
- (3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงถนน ซึ่งกำลังมีการดำเนินการอยู่
- (4) กฎหมายอื่นๆ ที่มีการกำหนดไว้โดยเงื่อนไขเฉพาะตามกฎหมายระดับมลรัฐที่ได้มีการกำหนดรูปแบบและวิธีการในการยอมรับไว้

คุณลักษณะและกระบวนการในการจัดทำคำร้องเพื่อคัดค้านหรือปฏิเสธกฎหมายนั้น ต้องมีการเผยแพร่ (circulated) โดยบุคคลผู้ซึ่งมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งของเขตเทศบาล และต้องเสนอไปยังเจ้าหน้าที่เลือกตั้งของเทศบาล ณ สำนักงานของเขตเทศบาลนั้น ในระหว่างเวลาราชการปกติ ซึ่งรวมถึงการส่งทางไปรษณีย์ภายใน 30 วันหลังจากการผ่านกฎหมายนั้น สำหรับการลงลายมือชื่อในคำร้องนั้นมีการกำหนดอัตราส่วนไว้ 3 รูปแบบดังนี้

- (1) คำร้องนั้นจะต้องมีการลงลายมือชื่อโดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งของเขตเทศบาลนั้นเท่ากับจำนวนอย่างน้อยร้อยละ 10 ของประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่เจ้าหน้าที่ได้รายงานการขึ้นทะเบียนประชากรส่งไปยังรัฐมนตรีแห่งมลรัฐครั้งล่าสุด
- (2) คำร้องนั้นจะต้องมีการลงลายมือชื่อโดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งภายในเขตเทศบาลจำนวน 1,000 คนหรือน้อยกว่าแต่ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- (3) คำร้องนั้นจะต้องมีการลงลายมือชื่อโดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งภายในเขตเทศบาลจำนวน 100 คน

<sup>12</sup> California Elections Code. Sec. 9235.

ทั้งนี้สามารถเลือกใช้วิธีใดก็ตามที่มีอัตราส่วนน้อยกว่าได้ และหลังจากกระบวนการครบถ้วนแล้ว ให้ถือว่ากฎหมายนั้นจะถูกชะลอการบังคับไว้ โดยสภาเทศบาลจะต้องทำการพิจารณากฎหมายนั้นอีกครั้ง<sup>13</sup>

รายละเอียดที่ต้องกำหนดไว้ในแต่ละข้อของคำร้อง ในแบบฟอร์มการขอให้มีการออกเสียงประชามติในเขตเทศบาลนั้น จะประกอบด้วยการระบุตัวเลขหรือชื่อเรื่อง รวมทั้งข้อความเกี่ยวกับกฎหมาย หรือรายละเอียดส่วนหนึ่งส่วนใดของกฎหมายที่เป็นหัวข้อในการจัดให้มีการออกเสียงประชามตินั้น และในแต่ละข้อจะต้องแนบควบคู่ด้วยคำแถลงการณ์ชักชวนของบุคคลผู้ซึ่งลงลายมือชื่อในคำร้องนั้น<sup>14</sup> นอกจากนี้ยังต้องใส่รายละเอียดเฉพาะในคำร้องดังเช่น ลายมือชื่อ พิมพ์ชื่อ ที่อยู่อาศัย ฯลฯ ของผู้ยื่นคำร้อง เป็นต้น<sup>15</sup>

เมื่อได้มีการยื่นคำร้องดังกล่าวไปยังเจ้าหน้าที่เลือกตั้งแล้ว เจ้าหน้าที่เลือกตั้งจะพิจารณาคำร้องนั้นและทำการรับรองผล ในรูปแบบและวิธีการเดียวกันกับคำร้องในการขอให้มีการออกเสียงประชามติของเขตการปกครอง<sup>16</sup>

และหากว่าสภาเทศบาลไม่ได้มีการเพิกถอนกฎหมายที่ได้มีการปฏิเสธจากประชาชนโดยสิ้นเชิง จากคำร้องที่ได้มีการเสนอไปนั้น สภาเทศบาลจะต้องเสนอให้มีการออกเสียงประชามติในกฎหมายของเทศบาลนั้น โดยเสนอไปยังผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ลงคะแนนเสียงอีกครั้ง ในกำหนดการเลือกตั้งปกติครั้งถัดไปของเทศบาลนั้น ซึ่งจะมีการจัดขึ้นในเวลาไม่น้อยกว่า 88 วันหลังจากวันที่สภาเทศบาลได้มีการออกคำสั่งนั้น หรือในการออกเสียงประชามติพิเศษสำหรับข้อเสนออื่นไม่น้อยกว่า 88 วันหลังจากวันที่สภาเทศบาลได้มีการออกคำสั่งนั้น โดยกฎหมายดังกล่าวไม่อาจมีผลใช้บังคับได้ จนกว่าคะแนนเสียงส่วนมากในการลงคะแนนประชามติจะสนับสนุนกฎหมายนั้น แต่หากว่าคะแนนเสียงส่วนมากออกเสียงไม่สนับสนุนกฎหมายนั้น สภาเทศบาลจะไม่สามารถประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวได้อีก เป็นระยะเวลา 1 ปีนับจากวันที่ได้มีการเพิกถอนกฎหมายนั้นโดยสภาเทศบาล หรือนับจากวันที่ประชาชนออกเสียงไม่อนุมัติ<sup>17</sup>

นอกจากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายเลือกตั้งแคลิฟอร์เนีย ที่ได้มีการกล่าวถึงกระบวนการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลแล้ว ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างถึงเทศบาลชางตาครูซ ซึ่งถือเป็นเขตเทศบาลหนึ่งในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งประมวลกฎหมายเทศบาลชางตาครูซ

<sup>13</sup> California Elections Code. Sec. 9237.

<sup>14</sup> California Elections Code. Sec. 9238. (b),(c).

<sup>15</sup> California Elections Code. Sec. 9020.

<sup>16</sup> California Elections Code. Sec. 9240.

<sup>17</sup> California Elections Code. Sec. 9241.

(The Santa Cruz Municipal Code) ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลไว้ โดยบัญญัติให้นำบทบัญญัติต่างๆ ของประมวลกฎหมายเลือกตั้งแคลิฟอร์เนีย ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ฯลฯ มาปรับใช้ในระดับเทศบาล และเทศบาลเมือง ตราบเท่าที่บทบัญญัติต่างๆ ของประมวลกฎหมายเลือกตั้งแคลิฟอร์เนีย ไม่ขัดแย้งกับประมวลกฎหมายเทศบาลนี้<sup>18</sup> เห็นได้ว่าเป็นการยอมรับในการนำบทบัญญัติในระดับมลรัฐที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ มาปรับใช้ในระดับเทศบาล ในส่วนที่ไม่ขัดกับกฎบัตรของตนเอง

### 3.2 การออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นของประเทศเนเธอร์แลนด์

#### 3.2.1 ความเป็นมาของการออกเสียงประชามติ

การมีส่วนร่วมในการใช้ประชาธิปไตยโดยตรงในระดับท้องถิ่นนั้น ได้เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 ซึ่งมีความตรงข้ามกับระดับชาติและระดับจังหวัดที่ไม่มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติขึ้นเลย ในบางครั้งได้มีการจัดการออกเสียงประชามติขึ้นในระดับท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีการเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ของเทศบาล ในปี ค.ศ. 1989 ผู้นำคือ นาย Hans van Mierto ได้กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติในการจัดวาระประชุมที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง ซึ่งผลของการออกเสียงประชามตินี้ได้รับการตอบรับจากประชาชน

ต่อมาในปี ค.ศ. 1990 เมื่อผู้ร่วมใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในเขตเทศบาล ลดลงไปถึงร้อยละ 62 จากเดิมที่มีถึง ร้อยละ 73 ในปี 1986 ซึ่งในขณะนั้นเป็นช่วงที่สื่อมวลชนทั้งหลายได้นำเสนอข่าวเกี่ยวกับ “การล่มสลายของสหภาพโซเวียต” บรรดาผู้นำของเทศบาลได้นำคำกล่าวของ Hans van Mierto มาแสดงเพื่อกระตุ้นให้เห็นความสำคัญ และริเริ่มกฎเกณฑ์ข้อบังคับของการปกครองท้องถิ่นที่ให้สิทธิแก่ประชาชน โดยเริ่มจากการที่ได้มีการรวบรวมลายมือชื่อผู้ริเริ่ม เพื่อจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นขึ้น

นับแต่ปี ค.ศ. 1991 ถึง ค.ศ. 2001 การปกครองเมืองด้วยตนเองจำนวน 63 เขตเทศบาล จาก 537 แห่ง ได้นำกฎเกณฑ์ข้อบังคับดังกล่าวมาใช้ โดยได้มีการจัดตั้งสถาบันการออกเสียงประชามติ (Referendum Platform, 2000) ที่มีข้อมูลจำนวนกว่า 100 เรื่อง และได้เริ่มมีการนำมาใช้อ้างอิงในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ แต่ทั้งนี้ก็มีความเห็นที่ควรระวังว่า การออกเสียงประชามติเป็นเสมือนการคุกคามสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน ในกรณีดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยของประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ติดตามเกี่ยวกับขั้นตอนการปกครองในระดับ

<sup>18</sup> The Santa Cruz Municipal Code. Charter Section 706. Initiative, Referendum and Recall.

เทศบาลอย่างใกล้ชิด เพื่อแสวงหาความเหมาะสมของขั้นตอนและวิธีการออกเสียงประชามติที่อยู่ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น<sup>19</sup>

ตัวอย่างของกระบวนการในการควบคุมดูแลผลกระทบของการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น ได้แก่ การจัดให้กระบวนการร่างเทศบัญญัติจะต้องผ่านการรับรองจากสภาเทศบาล โดยสภาเทศบาลสามารถยับยั้งเทศบัญญัติได้โดยวิธีการ Veto อีกทั้งผลของการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลถือว่าไม่มีผลผูกพันต้องปฏิบัติตาม (ไม่เป็นพันธกรณี) นั่นเอง ถึงอย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว ไม่สามารถเพิกเฉยต่อผลของการออกเสียงประชามติได้ เพราะถึงแม้ว่าจะแนบเสียงจะเป็นเพียงส่วนน้อย แต่ก็เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องนำผลมาพิจารณาประกอบในการตัดสินใจในระดับเทศบาลส่วนใหญ่ต่อไป<sup>20</sup>

### 3.2.2 รูปแบบของการออกเสียงประชามติ

#### การออกเสียงประชามติในระดับเทศบาล

การออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลของประเทศเนเธอร์แลนด์นั้น มีเงื่อนไขเช่นเดียวกันกับการออกเสียงประชามติในระดับประเทศ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ดังนั้น ในการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลสามารถนำเอาหลักเกณฑ์ต่างๆ ของในระดับประเทศมาใช้ได้ เว้นแต่ในบางกรณีที่เทศบัญญัติได้กำหนดไว้เฉพาะแล้ว ดังกรณีต่างๆ ต่อไปนี้

1. สภาเทศบาล และเทศมนตรี (Council of Mayor and Aldermen) เป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายปกครอง
2. การพิจารณาว่าเรื่องใด สามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติได้หรือไม่นั้น มีหลักในการจัดทำและเงื่อนไขเช่นเดียวกับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับจังหวัด กล่าวคือ

การออกเสียงประชามติในระดับจังหวัดนั้น สามารถจัดให้มีการออกเสียงได้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกข้อบัญญัติ หรือคำวินิจฉัยที่ออกโดยสภาจังหวัด ในเรื่องกฎเกณฑ์ที่มีผลผูกพันตามกฎหมายทั่วไป ในการออกกฎเกณฑ์ในระดับจังหวัดที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรเอกชน (private organisations) การเปลี่ยนชื่อจังหวัด และเรื่องเกี่ยวกับการจัดการที่มีผลกระทบต่อจังหวัดหรือเขตเทศบาลต่างๆ หรือหน่วยงานเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ แต่ทั้งนี้ ไม่มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องที่เกี่ยวกับการบังคับใช้ตามสนธิสัญญาหรือข้อตกลงขององค์กรระหว่าง

<sup>19</sup> Arjen Nijeboer. *Direct Democracy in The Netherlands : Data on local referenda. Published in German in: Europa Magazin, no 3, 2000 (in German).* from <http://www.referendumplatform.nl>

<sup>20</sup> Ibid.

ประเทศ(หรือกฎหมายอื่นๆ ที่มีลักษณะวัตถุประสงค์ดังเช่นที่กล่าวมา) แผนการจัดการเขต และ เรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจการจัดการของจังหวัด<sup>21</sup>

นอกจากนั้น การออกเสียงประชามติในระดับเทศบาล สามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อการพิจารณาในการเปลี่ยนแปลงพื้นที่หรือปรับแนวเขตเทศบาล โดยประชาชนในเขตเทศบาลที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้ความเห็นชอบได้

3. สภามณฑลสามารถตัดสินใจ หรือชี้ขาดโดยเทศบัญญัติ ที่ว่า จะไม่มีการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่เกี่ยวกับภาษีในเขตเทศบาล เงินเดือน และค่าชดเชยสำหรับนักการเมืองท้องถิ่น และพนักงานของเทศบาล

4. เกณฑ์จำนวนผู้ลงลายมือชื่อขั้นต่ำ สำหรับการจัดทำคำร้องขั้นต้น (initial request) และคำร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ (definitive request) พิจารณาจากจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด ในระดับเทศบาล มีดังต่อไปนี้

- 1) ในเขตเทศบาลที่มีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง น้อยกว่า 20,001 คน
  - คำร้องขั้นต้น (initial request) ต้องมีผู้ลงลายมือชื่อร้อยละ 1 (อย่างน้อย 50 คน และอย่างมาก 125 คน)
  - คำร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ (definitive request) ต้องมีผู้ลงลายมือชื่อร้อยละ 10 (อย่างน้อย 200 คน และอย่างมาก 1250 คน)
- 2) ในเขตเทศบาลที่มีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ระหว่าง 20,001 ถึง 40,000 คน
  - คำร้องขั้นต้น (initial request) ต้องมีผู้ลงลายมือชื่อร้อยละ 0.7 (อย่างมาก 200 คน)
  - คำร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ (definitive request) ต้องมีผู้ลงลายมือชื่อร้อยละ 7 % (อย่างมาก 2250 คน)
- 3) ในเขตเทศบาลที่มีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ระหว่าง 40,001 ถึง 100,000 คน
  - คำร้องขั้นต้น (initial request) ต้องมีผู้ลงลายมือชื่อร้อยละ 0.5 (อย่างมาก 300 คน)
  - คำร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ (definitive request) ต้องมีผู้ลงลายมือชื่อร้อยละ 6 (อย่างมาก 5000 คน)
- 4) ในเขตเทศบาลที่มีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง มากกว่า 100,000 คน

<sup>21</sup> Arjen Nijeboer. Analysis of the Dutch I&R legislation : Forthcoming in IRI Europe's I&R Handbook on Europe (2002). from [www.iniref.org/netherlands.html](http://www.iniref.org/netherlands.html)

- คำร้องขั้นต้น (initial request) ต้องมีผู้ลงลายมือชื่อ ร้อยละ 0.33
- คำร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ (definitive request) ต้องมีผู้ลงลายมือ

ชื่อร้อยละ 5

5. สำนักงานลงคะแนนเสียงหลักของแต่ละเขตเทศบาล มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบจำนวนลายมือชื่อและคะแนนเสียง และเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ของการลงคะแนนเสียง ในระหว่างปี ค.ศ. 1990 ถึงต้นปี ค.ศ. 2001 เขตเทศบาลอย่างน้อย 67 เขต จาก 537 เขต เทศบาล ได้นำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้โดยกำหนดเป็นเทศบัญญัติ ซึ่งการออกเสียงประชามตินั้นได้มีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน โดยส่วนมากแล้ว จะอนุญาตให้มีการริเริ่มเสนอให้มีการออกเสียงประชามติโดยรัฐบาล และ/หรือ ริเริ่มเสนอให้มีการออกเสียงประชามติโดยประชาชน เพื่อเป็นการปรึกษา (consultative referendum) ซึ่งหมายถึง การออกเสียงประชามติซึ่งไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย ในเรื่องการตัดสินใจในการออกกฎหมาย หรือ โครงการของรัฐบาล โดยขั้นตอนการออกเสียงนี้จะเกิดขึ้นก่อนที่รัฐบาลจะตัดสินใจอย่างเป็นทางการ<sup>22</sup>

ในปัจจุบัน มีเพียง 2 เขตเทศบาลเท่านั้น คือ Nijmegen และ Oosterhout ที่อนุญาตให้มีการริเริ่มโดยประชาชน (popular initiative) ได้ ซึ่งเงื่อนไขในการจัดให้ออกเสียงประชามติก็แตกต่างกันออกไปในแต่ละเขตเทศบาล แต่จะมีการกำหนดจำนวนผู้ออกเสียงประชามติไว้จำนวนต่ำที่สุด ซึ่งจะน้อยกว่าจำนวนที่กฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (TRW) กำหนด และส่วนมากจะไม่มี การออกเสียงประชามติในเรื่องที่เกี่ยวกับงบประมาณ เงินเดือนของนักการเมือง เรื่องชนกลุ่มที่มีความอ่อนไหวในสังคม (vulnerable group) เช่น กลุ่มชนลี้ภัย ฯลฯ และเรื่องที่จะต้องมีการตัดสินใจเป็นการเร่งด่วน

อย่างไรก็ตามบางเมืองของประเทศเนเธอร์แลนด์ เช่น Amsterdam และ Amersfoort ก็อนุญาตให้มีการออกเสียงประชามติ ในระดับเขต (city district level) ได้อีกด้วย

### 3.3 การออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

#### 3.3.1 ความเป็นมาของการออกเสียงประชามติ

ระบบการปกครองในระดับท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นได้มีการบัญญัติไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ โดยประเทศญี่ปุ่นได้แบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 47 จังหวัด (Prefecture) ซึ่ง

<sup>22</sup> Arjen Nijeboer. Ibid.



รวมกรุงโตเกียว (Tokyo Metropolis) ด้วย<sup>23</sup> การปกครองท้องถิ่นภายในนั้นประกอบด้วยเทศบาลหรือชุมชน ประมาณ 3,300 เทศบาล ที่มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการในการปกครองตนเองทั้งในระดับ นคร เมือง และหมู่บ้าน

ในแต่ละเทศบาลนั้นมีสภาเทศบาลเพียงสภาเดียว และตำแหน่งต่างๆ เช่น นายกเทศมนตรี หรือ เหล่าสมาชิกสภาท้องถิ่นทุกระดับ ต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงโดยประชาชนผู้อยู่อาศัยในแต่ละท้องถิ่นที่มีสิทธิเลือกตั้ง โดยผู้นำของเทศบาล (นายกเทศมนตรี) และสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนนั้น มีวาระการดำรงตำแหน่งสมัยละ 4 ปี ทั้งนี้ สภาเทศบาลสามารถตัดสินใจในเรื่องงบประมาณ และกำหนดข้อบังคับเฉพาะสำหรับเทศบาลของตนเองได้ โดยมีนายกเทศมนตรี เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบสำหรับการตัดสินใจในระดับท้องถิ่น<sup>24</sup>

ในระบบการบริหารและการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น สำหรับการมีส่วนร่วมโดยตรงโดยประชาชนในระบบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนในท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นสามารถใช้สิทธิโดยตรงได้ ซึ่งถือเป็นทางเลือกหนึ่งในการบริหารท้องถิ่น เช่น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเรียกร้องให้มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น โดยการรวบรวมลายมือชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในท้องถิ่นนั้นตามจำนวนที่เรียกร้อง โดยผู้ว่าราชการ หรือ นายกเทศมนตรีอาจถูกถอดถอน หากว่า การเรียกร้องเพื่อให้มีการถอดถอนนั้น ได้รับการอนุมัติโดยการออกเสียงประชามติ จากคะแนนเสียงส่วนมากของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตการปกครองท้องถิ่นนั้น

ประเทศญี่ปุ่นได้มีการพัฒนาโครงสร้างของกฎหมายสำหรับการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชน รวมทั้งสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยได้มีการบัญญัติไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติ เป็นต้น โดยตั้งแต่มีการริเริ่มประกาศใช้ “พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น” ในปี ค.ศ. 1946 ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งได้มีการนำระบบการถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาใช้ เช่นเดียวกับการริเริ่มเสนอทบทวนบัญญัติท้องถิ่นซึ่งเรียกร้องโดยประชาชน โดยระบบการมีส่วนร่วมโดยตรงนี้ได้ถูกบัญญัติรวมไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จากบทกฎหมายนี้ได้กำหนดคกณเกณฑ์ไว้ สำหรับกรณีของการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จำนวนมากกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

<sup>23</sup> ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับประเทศญี่ปุ่น. เว็บไซต์สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว.

จาก <http://www.thaiembassy.jp/TJcommunity-t/aboutJP.htm>

<sup>24</sup> How are local governments organized in Japan? web Japan-local governments.

from <http://web-japan.org/kidsweb/japan/government/q5.html>

ทั้งหมดภายในท้องถิ่นนั้น สามารถลงคะแนนเพื่อเรียกร้องให้มีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ โดยผลของการลงคะแนนเพื่อถอดถอนนั้นหากว่าเสียงส่วนมากของการลงคะแนนของประชาชนเห็นด้วย กรณีนี้สามารถปลดหรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ ส่วนในกรณีการเรียกร้องเพื่อริเริ่มเสนอร่างกฎหมายในระดับท้องถิ่นนั้น จะต้องมีการออกเสียงเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 15 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดภายในท้องถิ่นนั้น<sup>25</sup> โดยถือเป็นอัตราส่วนที่จำเป็นในการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นที่เรียกร้องให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นในสภาท้องถิ่น และหลังจากที่พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นได้มีการกล่าวไว้ใน 2 กรณีดังกล่าว จึงได้เริ่มมีการจัดการออกเสียงประชามติขึ้นในร่างกฎหมายและประเด็นอื่นๆ ในท้องถิ่นในเวลาต่อมา

### 3.3.2 รูปแบบของการออกเสียงประชามติ

#### 3.3.2.1 การออกเสียงประชามติที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นได้มีการบัญญัติให้สิทธิประชาชน ในการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นไว้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการให้สิทธิประชาชนในหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น สามารถที่จะออกเสียงประชามติในการยอมรับหรือปฏิเสธกฎหมายพิเศษ ที่รัฐสภาจะประกาศเพื่อใช้บังคับในหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นเฉพาะรายได้ โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้มีการบัญญัติไว้ในหมวด 8 : การปกครองตนเองในส่วนท้องถิ่น มาตรา 95<sup>26</sup> ดังนี้

“รัฐสภาจะออกกฎหมายพิเศษเพื่อใช้บังคับกับหน่วยราชการในส่วนท้องถิ่นเฉพาะราย โดยปราศจากความเห็นชอบตามกฎหมายจากผู้ลงคะแนนเสียงข้างมากของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องไม่ได้”

เห็นได้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้มีการเปิด โอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ที่มีผลกระทบในการต้องปฏิบัติตามกฎหมายพิเศษที่ออกโดยรัฐสภา ในการที่จะสามารถออกเสียงประชามติต่อกฎหมายพิเศษนั้นได้ ซึ่งการออกเสียงประชามติเช่นนี้เป็นการเปิด โอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองในระดับท้องถิ่น ซึ่งสัมพันธ์กับการให้สิทธิประชาชนใน

<sup>25</sup> Toshihiro Menju. Citizen Participation in Local Governments in Japan. Research Fellow, Tokyo Foundation Senior Program Officer, Japan Center for International Exchange.  
from [www.iadb.org/int/jpn/English/support\\_files/13Japan.pdf](http://www.iadb.org/int/jpn/English/support_files/13Japan.pdf)

<sup>26</sup> The Constitution of Japan. November 3, 1946. Chapter VIII: Local Self-Government. Article 95.

การเลือกผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ต่างๆ ในระดับท้องถิ่น โดยการลงคะแนนโดยตรง ซึ่งรัฐธรรมนูญ ได้มีการบัญญัติไว้ในหมวด 8 : การปกครองตนเองในส่วนท้องถิ่น มาตรา 93<sup>27</sup> ดังนี้

“ให้บรรดาหน่วยงานราชการในส่วนท้องถิ่นตั้งสภาต่างๆ เช่นตั้งองค์กรที่ปรึกษาต่างๆ ซึ่งชอบด้วยกฎหมาย

การเลือกผู้นำหรือผู้บริหารของหน่วยราชการในท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย โดยให้มีการเลือกโดยการลงคะแนนโดยตรงภายในชุมชนของตนเอง”

โดยบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว ถือเป็น การคงไว้ซึ่งจุดมุ่งหมายหลักตามรัฐธรรมนูญ คือเจตนารมณ์ของประชาชนอันสามารถมีการสะท้อนให้เห็นผ่านการออกเสียงเลือกตั้งผู้นำของฝ่ายบริหารของท้องถิ่น และการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่อื่นๆ ในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นบทบัญญัติการมีส่วนร่วมที่มีความสำคัญที่นำไปสู่การออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น

### 3.3.2.2 การออกเสียงประชามติที่กำหนดโดยกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

นอกจากจะมีการบัญญัติเกี่ยวกับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศแล้ว เมื่อพิจารณาเหตุที่จะสามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น รัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ได้กำหนดข้อเรียกร้องในทางปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย ที่อนุญาตให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) กรณีมีข้อเสนอที่จะยุบสภาท้องถิ่น
- 2) กรณีมีการเรียกร้องเพื่อปลด (dismissal) ผู้ว่าการ หรือ นายกเทศมนตรี หรือ สมาชิกสภาท้องถิ่น
- 3) รัฐบาลของประเทศเสนอเพื่อที่จะจัดตั้ง/ริเริ่มกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับการปกครองในระดับท้องถิ่น (ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 3.2.1)

โดยภายใต้เหตุที่กล่าวมาใน 3 กรณีนี้ ผลของการออกเสียงประชามติ ถือเป็นพันธกรณีต้องปฏิบัติตาม<sup>28</sup>

<sup>27</sup> The Constitution of Japan. November 3, 1946. Chapter VIII: Local Self-Government. Article 93.

<sup>28</sup> TFD-IC Asia-Pacific Referendum Report. Referendums in Japan. May 2004. Japan Local Government Center(CLAIR, Sydney). Site accessed April 27,2004, from <http://www.jlgc.org.au/indexE.htm>

เห็นได้ว่าการออกเสียงประชามติตามที่รัฐธรรมนูญแห่งประเทศและกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ได้กำหนดไว้ นั้น มีทั้งให้สิทธิในการออกเสียงประชามติทั่วไป (Referendum) คือการออกเสียงประชามติเพื่อยุบสภาท้องถิ่น และการออกเสียงต่อกฎหมายเฉพาะ ตามข้อ 1.) และ 3.) อีกทั้งมีการกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ ตามข้อ 2.) อันเป็นการใช้สิทธิตามหลักการออกเสียงเพื่อถอดถอน (Recall) ซึ่งประเทศญี่ปุ่นได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นหลายครั้ง ในกรณีที่ได้อภิปรายมา

### 3.3.2.3 การออกเสียงประชามติที่กำหนดโดยข้อบัญญัติท้องถิ่น

นอกจากหลักในการออกเสียงประชามติตามที่ได้อภิปรายมาแล้ว ยังได้มีการริเริ่มในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติอีกวิธีหนึ่ง คือการออกบทบัญญัติท้องถิ่น (By-laws) ในข้อนี้ขอยกตัวอย่างการประกาศใช้บทบัญญัติท้องถิ่นสำหรับการมีส่วนร่วมของพลเมืองญี่ปุ่น โดยยกตัวอย่างเมือง Minoo ในจังหวัด Osaka ซึ่งมีประชากรจำนวน 120,000 คน ได้มีการประกาศใช้บทบัญญัติท้องถิ่นที่ชื่อว่า บทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของพลเมือง Minoo (Minoo Citizen Participation By-law) ซึ่งบทบัญญัตินี้ได้อภิปรายไว้ว่า การมีส่วนร่วมของพลเมืองเป็นกระบวนการที่ดำเนินการผ่านการตัดสินใจ(ออกแบบ) ของประชาชน ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นการตัดสินใจต่างๆ ในการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนมาสามารถแสดงความคิดเห็น และร่วมในการตัดสินใจในกิจการของเมืองด้วยในเวลาเดียวกัน<sup>29</sup>

บทบัญญัตินี้ยังได้กำหนดข้อตกลงของเมือง ที่จะเผยแพร่ข้อมูลและข่าวสารทางการปกครอง และจัดเตรียมสำหรับ โอกาสที่เหมาะสมเพื่อการมีส่วนร่วมในประชาธิปไตยของพลเมือง นอกจากนี้ยังได้อภิปรายถึงกระบวนการในการตั้งคณะกรรมการ (committee) เพื่อกรณีเฉพาะใดๆของเมือง โดยจะต้องมีการเชิญพลเมืองสามัญเข้าร่วมเป็นสมาชิก และร่วมในการประชุมต่างๆ ที่มีการจัดให้เกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของเมือง ซึ่งถือเป็นกฎที่จะต้องมีการเปิดกว้างสู่สาธารณะ

ในกรณีที่ต้องมีการตัดสินใจในประเด็นปัญหาสำคัญต่างๆของเมือง จะต้องมีการนำวิธีการออกเสียงประชามติมาใช้ เสมือนดังกลไกที่มีคุณค่าที่จะรวมมติของสาธารณะเข้าด้วยกัน ซึ่งแม้ว่าจะไม่ได้มีการกำหนดถึงประเด็นของเรื่องที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติไว้โดยละเอียดในบทบัญญัติท้องถิ่น แต่รัฐบาลของท้องถิ่นสามารถสร้างกระบวนการจัดให้มีการออกเสียงได้ ซึ่ง

<sup>29</sup> Toshihiro Menju. Op.cit.

การออกเสียงประชามตินี้ถือเป็นการมีส่วนร่วมของพลเมืองญี่ปุ่นที่สำคัญ และได้มีการใช้สิทธินี้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบที่มีคุณค่าของการปกครองชุมชนในระดับท้องถิ่น<sup>30</sup>

#### 3.3.2.4 การออกเสียงประชามติในระดับเทศบาล

สำหรับเรื่องการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลของประเทศญี่ปุ่น ในข้อนี้ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่าง กรณีการออกเสียงประชามติของเทศบาล Iwakuni ที่มีการจัดให้มีขึ้นในระดับเทศบาล เมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2549 ในการออกเสียงประชามติ เพื่อคัดค้านการขยายฐานกำลังทางอากาศของประเทศสหรัฐอเมริกา จากการที่รัฐบาลญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาได้มีการประกาศข้อตกลงร่วมกัน เมื่อเดือนตุลาคม 2548 ในการปรับปรุงฐานทัพอากาศสหรัฐในประเทศญี่ปุ่น โดยต้องการย้ายกำลังนาวิกโยธิน และเครื่องบินลำเลียงสัมภาระจำนวน 57 ลำ จากฐานการบิน Atsugi มาไว้ที่เขตเทศบาล Iwakuni ซึ่งถือเป็นการครั้งแรกของการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลของประเทศญี่ปุ่น ในการออกเสียงประชามติในเรื่องฐานทัพของสหรัฐอเมริกา<sup>31</sup>

โดยกระบวนการในการออกเสียงประชามติเริ่มจากการหยั่งเสียงมติมหาชน (poll) โดยหนังสือพิมพ์ Chogoku Shimbun กับประชาชนในเขต 6 เทศบาลรอบๆ สนามบิน Iwakuni พบว่าประชาชนจำนวนร้อยละ 75 ไม่เห็นด้วย ในขณะที่มีเพียงร้อยละ 16.5 ที่ยอมรับ ซึ่งด้วยผลของการหยั่งเสียงมติมหาชนนี้ ทำให้เกิดกระแสเคลื่อนไหวคัดค้านแผนการทางทหารของสหรัฐอเมริกาไปทั่วประเทศญี่ปุ่น โดยในเทศบาล Iwakuni นั้น ได้มีประชาชนจำนวน 60,000 คน (ประมาณครึ่งหนึ่งของประชากรในเขตเทศบาล Iwakuni) ยังได้เข้าชื่อเพื่อลงนามคัดค้านไปยังรัฐบาลอีกด้วย

สำหรับกระบวนการจัดให้มีการออกเสียงประชามตินั้น เป็นความเห็นชอบของสภาเทศบาล Iwakuni โดยนายกเทศมนตรีของเทศบาล มีหน้าในการนำเสนอและเผยแพร่รายละเอียดในการกระตุ้นให้ประชาชนออกมาใช้สิทธิของตน ซึ่งการออกเสียงประชามติของเทศบาลนี้ ยังเป็นการริเริ่มให้เกิดกระบวนการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญๆในระดับท้องถิ่น โดยประชาชนในระดับท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจอธิปไตยเป็นการแสดงความคิดเห็น แต่สำหรับกรณีนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกมาแถลงว่า “ผลของการออกเสียงประชามตินี้จะไม่มีผลต่อนโยบายในเรื่องแผนการทางทหารของสหรัฐอเมริกาแต่ประการใด”

<sup>30</sup> Toshihiro Menju. Ibid.

<sup>31</sup> Iwakuni Municipal Referendum Slated on March 12 / Execute Autonomy to Reject Military Base Enhancement. Weekly MDS No.926, March, 2006, from [http://www.mdsweb.jp/international/i926/i926\\_01a.html](http://www.mdsweb.jp/international/i926/i926_01a.html)

โดยผลของการออกเสียงประชามติของประชาชนในเทศบาลในกรณีนี้ มีผู้มาใช้สิทธิประมาณร้อยละ 59 ของผู้มีสิทธิออกเสียง ได้ลงคะแนนคัดค้านการกระทำตามข้อตกลงดังกล่าวของรัฐบาลญี่ปุ่นถึงร้อยละ 90<sup>32</sup>

อย่างไรก็ตาม ผลของการออกเสียงประชามตินี้ ถือว่าไม่อาจคัดค้านต่อนโยบายของรัฐบาลที่ได้ประกาศชัดเจนแล้วได้ เห็นได้ว่าผลของการออกเสียงประชามติต่อนโยบายด้านต่างประเทศของรัฐบาลนั้น ถือว่าไม่เป็นพันธกรณีในการผูกพันต้องปฏิบัติตาม แต่เป็นเพียงการให้ความเห็นโดยประชาชนเท่านั้น ซึ่งกรณีนี้ถือว่าต่างจากผลของการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นต่อนโยบายในระดับเทศบาล (เช่น นโยบายทั่วไปของฝ่ายบริหาร ฯลฯ) ซึ่งหากมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงมากกว่าร้อยละ 50 และคะแนนเสียงส่วนมากเห็นด้วย ถือว่าผลของการออกเสียงประชามติเป็นพันธกรณี หมายถึง นายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลจะต้องยึดถือและนำไปสู่ตามปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนนั่นเอง

### 3.4 การออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นและเทศบาลของประเทศไทย

#### 3.4.1 ความเป็นมาของการออกเสียงประชามติ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้กำหนดเป้าหมายในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศโดยที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่น นอกจากองค์กรของส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อให้จัดบริการสาธารณะอย่างเป็นอิสระ (autonomy) การดำเนินการใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาจากส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเท่านั้น

ก่อนการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นนั้น ประเทศไทยมีวิวัฒนาการของระบบการปกครองมาเป็นลำดับ กล่าวคือ เมื่อมีประชาชนมากขึ้นก็จะมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยการปกครองส่วนกลางนั้นจะมีการกำหนดผู้ปกครองหรือผู้บังคับบัญชาตามลำดับ ส่วนการปกครองในส่วนภูมิภาคมีการแบ่งเขตการปกครองเป็นมณฑล แต่ละแคว้นก็มีการแบ่งเป็นหมู่บ้าน โดยแต่ละหน่วยการปกครองจะมีหัวหน้าปกครองลดหลั่นกันไป<sup>33</sup> การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองครั้งสำคัญ คือ ในรัชสมัยของสมเด็จพระจอมเกล้า

<sup>32</sup> Eric Johnston. The Iwakuni Referendum and the Future of the US Military Base Realignment Agreement. from <http://www.japanfocus.org/products/toppdf/1733.html>

<sup>33</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นของไทย. หน้า 26.

เจ้าอยู่หัวนับเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของประเทศไทย<sup>34</sup> เพราะในรัชสมัยนี้ ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากจักรวรรดินิยมตะวันตก ประเทศไทยจึงเริ่มมีแนวคิดในการปรับปรุงประเทศตามแบบประเทศตะวันตก พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงวางรากฐานการปรับปรุงประเทศไทย มีการเปิดสัมพันธทางการทูตกับประเทศตะวันตกอย่างกว้างขวาง และถือเป็นรากฐานในการปฏิรูปประเทศในเวลาต่อมา ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่ ร.ศ.116 ขึ้น และถือเป็นกฎหมายปกครองท้องถิ่นฉบับแรกของประเทศไทย ที่ได้มีการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอย่างชัดเจน<sup>35</sup> และกฎหมายดังกล่าวนี้ก็ได้ใช้เป็นหลักในออกพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่ พ.ศ.2475 ที่ใช้อยู่ปัจจุบันนี้

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เพราะเมื่อมีการให้ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองแก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่แล้ว ก็สมควรให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ได้มีโอกาสใช้อำนาจอธิปไตยของตนเองในการตัดสินใจ หรือให้ความเห็นชอบต่อเรื่องใดๆ โดยการจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนและเพื่อความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการนำรูปแบบวิธีการออกเสียงประชามติมาใช้ในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นการนำวิธีการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนมาใช้ในระดับท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น ได้มีการนำวิธีการออกเสียงประชามติบัญญัติไว้ในระดับเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 ในข้อนี้ผู้ศึกษาจึงขอกล่าวถึงรายละเอียดและสาระสำคัญของการบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับดังกล่าวในสองกรณี นอกจากนี้ยังได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการออกเสียงประชามติในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามร่างรัฐธรรมนูญ(ฉบับ พ.ศ. 2550) อันจะกล่าวเป็นลำดับดังต่อไปนี้

### 3.4.2 รูปแบบของการออกเสียงประชามติ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้มีการบัญญัติให้สามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลได้ในสองกรณี กรณีแรกคือ การเลือกรูปแบบบริหารเทศบาลว่าจะเป็นรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี

<sup>34</sup> โภคิน พลกุล และคณะ. (2537). แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น (รายงานการวิจัย). หน้า 4-5.

<sup>35</sup> แหล่งเดิม.

ส่วนกรณีที่สองเป็นการกำหนดเหตุแห่งการออกเสียงประชามติไว้ในเรื่องกิจการหรือเรื่องใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในเขตเทศบาล โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.4.2.1 การออกเสียงประชามติเพื่อเลือกรูปแบบบริหารเทศบาล

การออกเสียงประชามติในกรณีนี้ ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 14 ดังนี้

มาตรา 14 “องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี

เทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่งตามวิธีที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรานี้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลใดจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการเลือกตั้งเพื่อให้จัดประชามติในเขตเทศบาลนั้นว่าจะกำหนดให้การบริหารเทศบาลใช้รูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ผลของประชามติให้นำมาใช้เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการทั่วไปในคราวถัดไปจากวันที่มีการออกเสียงประชามติ และให้ใช้รูปแบบการบริหารตามผลประชามตินั้นตลอดไปจนกว่าจะมีการออกเสียงประชามติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้นให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเทศบาลเป็นอย่างอื่น

การร้องขอให้ทำประชามติตามวรรคสามต้องเสนอต่อคณะกรรมการเลือกตั้งก่อนครบวาระของสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นไม่น้อยกว่าสามร้อยหกสิบวัน และจะกระทำในวาระของสภาเทศบาลหนึ่งได้เพียงครั้งเดียว

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้นเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำประชามติที่คณะกรรมการเลือกตั้งกำหนด

ในกรณีที่ผลประชามติในเขตเทศบาลใดแสดงความเห็นให้มีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีให้บังคับตามบทที่ 2 คณะเทศมนตรี และไม่นำบทที่ 2 ทวิ นายกเทศมนตรีมาใช้บังคับ

ในกรณีที่ผลประชามติในเขตเทศบาลใดแสดงความเห็นให้มีการบริหารในรูปแบบนายกเทศมนตรี ให้บังคับตามบทที่ 2 ทวิ นายกเทศมนตรี และไม่นำบทที่ 2 คณะเทศมนตรี มาใช้บังคับ”

จากบทบัญญัติมาตรานี้ เห็นได้ว่า สิทธิในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเกิดจากการริเริ่มโดยประชาชนในเขตเทศบาลนั้นๆ โดยสามารถจัดให้มีการออกเสียงในเรื่องการกำหนดรูปแบบว่าจะใช้รูปแบบการบริหารเทศบาลแบบใด ระหว่างรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือ



นายกเทศมนตรี โดยคณะกรรมการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของเทศบาลนั้น และผลของการออกเสียงประชามติถือเป็นพันธกรณีต้องปฏิบัติตาม

#### 4.4.2.2 การออกเสียงประชามติต่อกิจการของเทศบาล

การออกเสียงประชามติในกรณีนี้ ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 32 ทวิ ดังนี้

มาตรา 32 ทวิ “ในกรณีกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ หรือนายกเทศมนตรีอาจเสนอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่นได้และประกาศให้ประชาชนทราบ

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่ง ซึ่งมีใช้เรื่องที่ขัดแย้งต่อกฎหมาย การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะจะกระทำมิได้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตามมาตรานี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สภาเทศบาล หรือนายกเทศมนตรีในเรื่องนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ”

จากบทบัญญัติมาตรานี้ เห็นได้ว่า มีความแตกต่างจากการออกเสียงประชามติในกรณีแรก โดยสิทธิในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเกิดจากการริเริ่มโดยสมาชิกสภาเทศบาลฯ โดยสามารถจัดให้มีการออกเสียงในกรณีกิจการหนึ่งกิจการใด ที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น (อาจเป็นเรื่องกิจการบริหารท้องถิ่นหรือการกระทำตามหน้าที่ของเทศบาล) โดยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการนั้น ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และผลของการออกเสียงประชามติเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายปกครองของเทศบาลเท่านั้น ไม่ถือว่าเป็นพันธกรณีต้องปฏิบัติตาม

#### 4.4.2.3 การออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)

นอกเหนือจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 ที่ได้มีการกล่าวถึงการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลได้นั้น

ในปัจจุบันได้มีร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงประชามติ<sup>36</sup> (พ.ศ.2550) ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น โดยได้มีการบัญญัติไว้ใน หมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 287 ดังนี้

มาตรา 287 “ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนการกระทำเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และกำกับการบริหารการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสาม ให้นำบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคหกมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

จากบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ เห็นได้ว่า มีการให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมโดยตรงต่อการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายรูปแบบ และยังได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกเสียงประชามติในการดำเนินใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองได้ (ตามมาตรา 287 วรรคสอง) การบัญญัติเช่นว่านี้ถือเป็นเรื่องใหม่ของการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญในอดีตหลายฉบับที่ผ่านมา คือการมีบทบัญญัติที่เปิดกว้างให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสได้ใช้สิทธิในอำนาจอธิปไตยของตน และเป็นการใช้สิทธิในรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงได้นั่นเอง

จากที่ได้กล่าวมานั้น ผู้ศึกษาได้นำเสนอถึงความจำเป็นมา รวมทั้งรูปแบบและกระบวนการของระบบการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นและเทศบาลที่บัญญัติไว้ในกฎหมายระดับต่างๆ ในต่างประเทศ รวมถึงหลักกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติในระดับ

<sup>36</sup> ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงประชามติ. หนังสือเพื่อศึกษาและใช้ประกอบเป็นข้อมูลในการออกเสียงประชามติ ในวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550. เผยแพร่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ.

เทศบาลที่ได้มีการนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายของประเทศไทย ซึ่งบทบัญญัติกฎหมายเหล่านี้ถือเป็นรายละเอียดสำคัญ ที่ผู้ศึกษาจะทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติกฎหมายทั้งของต่างประเทศและประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์ผลดีและผลเสีย และหาข้อสรุปในบทที่ 4 ดังจะได้กล่าวต่อไป



## บทที่ 4

### วิเคราะห์การออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลของต่างประเทศ และประเทศไทย

การออกเสียงประชามติ เป็นวิธีการที่ประชาชนจะได้ใช้สิทธิตามระบอบประชาธิปไตยได้โดยตรง และใช้อำนาจของตนเพื่อแสดงเจตนาที่แท้จริงต่อเรื่องต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อการค้ารังชีพของประชาชน จากประสบการณ์ด้านการปกครองระดับท้องถิ่นในต่างประเทศ กระบวนการออกเสียงประชามติถือเป็นกระบวนการในการใช้ประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งเป็นการเสริมการใช้ระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน ที่ในบางครั้งอาจแสดงเจตนาไม่ตรงตามที่ประชาชนต้องการอย่างแท้จริง กระบวนการออกเสียงประชามติจึงเป็นมาตรการหนึ่ง ที่สามารถกำกับและตรวจสอบการกระทำของผู้แทนในระดับชาติ ดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 2 และระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะระดับเทศบาล ดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ดังนั้น การที่จะนำรูปแบบการออกเสียงประชามติมาใช้ในท้องถิ่นระดับเทศบาลในประเทศไทย ว่ามีความเหมาะสมเพียงใดนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาว่า การนำวิธีการออกเสียงประชามติมาใช้ในระดับเทศบาลของต่างประเทศนั้นมีวิธีการและรูปแบบ รวมทั้งมีข้อดีและข้อเสียอย่างไร และหากจะนำมาใช้ในระดับเทศบาลของประเทศไทยนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร และต้องปรับปรุงกระบวนการดำเนินการใดๆ เพื่อรองรับการนำประชามติมาใช้ในระดับเทศบาลหรือไม่ ผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์ในบทที่ 4 โดยการเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายที่บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติของประเทศไทยในปัจจุบัน ดังต่อไปนี้

การออกเสียงประชามติในหลายประเทศนั้น ได้ถูกจัดให้มีขึ้นตามความเหมาะสมของสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของแต่ละประเทศ เช่น ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการปกครองแบบมลรัฐ ในหลายมลรัฐต่างก็มีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง ได้กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติไว้แตกต่างกัน ในสหรัฐอเมริกาไม่เคยมีการจัดแสดงประชามติในระดับสหพันธรัฐ (สหรัฐ) เลย ทั้งนี้เพราะกิจการต่าง ๆ ภายในมลรัฐนั้นอยู่ภายใต้การบริหารของผู้นำของมลรัฐต่างๆ แต่ทั้งนี้ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติทั้งในระดับมลรัฐ (เทียบเท่ากับระดับประเทศ) และในระดับท้องถิ่น ส่วนในทวีปยุโรป เช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งมีลักษณะการปกครองคล้ายคลึงกับประเทศไทยมากที่สุด และระยะเวลาที่นำการออกเสียงประชามติมาใช้ใกล้เคียงกับประเทศไทยมากที่สุด ก็ได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียง

ประชามติในระดับท้องถิ่นไว้อย่างเหมาะสม นอกจากนั้นประเทศในทวีปเอเชียเช่นญี่ปุ่น ก็ได้มีการนำวิธีการออกเสียงประชามติมาใช้อย่างแพร่หลาย รวมทั้งการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นต่างๆ ตามที่กล่าวมาในบทที่ 3 แล้ว

ในส่วนของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อนๆ ที่ผ่านมา ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในระดับประเทศ คือ ฉบับปี พ.ศ. 2492 ฉบับปี พ.ศ. 2511 ฉบับปี พ.ศ. 2517 และฉบับปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ปี พ.ศ. 2539 โดยที่สามฉบับแรกได้กำหนดเรื่องที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้ว่า จะต้องเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่ากระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติ ว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539 เป็นกรณีที่จัดให้มีการประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่า จะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ ในเมื่อรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญนั้น แล้วให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ สำหรับการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นั้นเป็นเรื่องที่ “ตรงกันข้าม” กับความหมายหรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้การออกเสียงประชามติตามมาตรา 214 มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องที่นำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยมีได้บังคับว่า คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามผลการออกเสียงประชามติ ต่างกับการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนทั้ง 4 ฉบับ ที่กำหนดให้การแสดงเจตนาของประชาชนเป็นที่สุด<sup>1</sup> อย่างไรก็ตาม มีข้อเท็จจริงว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนี้ ยังไม่เคยมีการออกเสียงประชามติในระดับประเทศตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเลยแม้แต่ครั้งเดียว

สำหรับการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในระดับท้องถิ่นของประเทศไทย ในปัจจุบันได้มีกฎหมายบางฉบับที่กำหนดให้ผู้บริหารต้องสอบถามประชาชนในท้องถิ่น ก่อนที่จะนำกฎหมายนั้นออกใช้บังคับ คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่ได้บัญญัติให้สำนักผังเมืองที่ต้องการจะวางหรือกำหนดผังเมืองรวมของท้องที่ใด ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองนั้น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้

<sup>1</sup> บุญเสริม นาคสาร. (2547, 8 มีนาคม). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ผลในทางปฏิบัติเมื่อครบรอบหกปีของการปฏิรูปการเมือง. จาก [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net)

ได้กำหนดไว้เพราะว่าต้องการให้มีการจัดการประชุมขึ้น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นที่จะมีการจัดผังเมืองรวม ได้รู้สึกและมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลและรับรู้ถึงการวางผังเมืองโดยเจ้าหน้าที่ และตรวจสอบว่าตรงตามความต้องการของประชาชนส่วนรวมหรือไม่ ทั้งนี้ จะเป็นการสร้างความเข้าใจกันระหว่างหน่วยงานปกครองท้องถิ่นกับประชาชน

การจัดการประชุมตามกฎหมายดังกล่าว จะมีการกำหนดให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมประชุมได้ตามความเหมาะสม ส่วนการแจ้งให้ประชาชนทราบโดยการโฆษณา นั้น ต้องจัดให้มีการโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงซึ่งสามารถรับฟังได้ในท้องถิ่นที่จะจัดให้มีการวางผังเมือง เป็นเวลาติดต่อกัน 7 วัน และทางหนังสือพิมพ์ภาษาไทยที่มีจำหน่ายในท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 7 วัน การโฆษณาจะต้องแสดงข้อความท้องถิ่นที่จะวางและจัดทำผังเมืองด้วย<sup>2</sup>

ตามที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ให้สิทธิแก่ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในกรณีตามที่กฎหมายได้กำหนด เป็นวิธีการสอบข้อเท็จจริงเป็นการทั่วไปก่อนการตัดสินใจออกกฎข้อบังคับในเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยการกำหนดหลักเกณฑ์กว้างๆ ในการดำเนินการตามกฎหมายที่ต้องให้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน แต่ก็ได้รับความสนใจจากประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมน้อยมาก การดำเนินการจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมถูกจำกัดอยู่ในวงแคบ ประชาชนยังไม่เห็นความสำคัญของการเข้าไปร่วมแสดงความคิดเห็น เมื่อเปรียบเทียบกับการให้สิทธิแก่ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการให้สิทธิประชาชนแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางและให้ความสำคัญกับวิธีการนี้ เพราะถือเป็นการให้ข้อมูลจากประชาชนทั่วไป เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาและตัดสินใจที่จะดำเนินกิจการต่างๆ ต่อไป

การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในระดับท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันนี้นอกจากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แล้ว ยังได้มีกฎหมายที่บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาล ตามที่ผู้ศึกษาได้กล่าวถึงรูปแบบและรายละเอียดมาแล้วในบทที่ 3 คือ การออกเสียงประชามติตามมาตรา 14 และ 32 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขโดย พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่ 12 พ.ศ.2546 กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมโดยตรงในการออกเสียงตามระบอบประชาธิปไตย แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ยังไม่เคยมีการใช้สิทธิในการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลเช่นว่านี้เลย

ในขณะที่บทบัญญัติอันได้กล่าวถึงการออกเสียงประชามติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) มาตรา 287 นั้น ได้บัญญัติเพียงเปิด

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518, มาตรา 19 มาตรา 22 และมาตรา 25.

โอกาสไว้ว่า “อาจ” จัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้เท่านั้น ทั้งนี้ในปัจจุบัน ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดเพื่อรองรับอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อตอบรับให้เกิดการปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้แต่อย่างใด

ในลำดับต่อไปนี้ ผู้ศึกษาขอวิเคราะห์เปรียบเทียบการออกเสียงประชามติของต่างประเทศ เพื่อทำการเปรียบเทียบความเหมาะสมในการปรับใช้ในระดับเทศบาลของประเทศไทย รวมถึงข้อดีและข้อเสียของการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาล ดังนี้

#### 4.1 รูปแบบของการออกเสียงประชามติ

ในต่างประเทศ การจะนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้นั้น ปัจจัยในการพิจารณาความเหมาะสมในการริเริ่มใช้ค่อนข้างคล้ายคลึงกัน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการปกครองแบบมลรัฐ มลรัฐต่างๆ ก็มีรัฐธรรมนูญกำหนดกฎเกณฑ์ไว้เป็นการเฉพาะในแต่ละมลรัฐ ดังนั้นการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดบ้างนั้น ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้นๆ ที่จะบัญญัติหลักการในการที่จะนำวิธีการออกเสียงประชามติไปใช้ในระดับท้องถิ่นในระดับต่างๆ โดยมีการใช้บทบัญญัติร่วมกับกฎหมายอื่น และบทบัญญัติเฉพาะในระดับท้องถิ่นเอง เช่นดังที่ได้ยกตัวอย่างไว้ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย โดยมีการบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ และประมวลกฎหมายเลือกตั้งของมลรัฐ รวมทั้งในบทบัญญัติระดับเทศบาล เช่น ประมวลกฎหมายเทศบาลทางตาครุช ที่อนุญาตให้นำรูปแบบและวิธีการออกเสียงประชามติของกฎหมายระดับมลรัฐมาใช้กับเทศบาลของตน

ในส่วนของประเทศเนเธอร์แลนด์ก็ได้กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น โดยนำหลักเกณฑ์รูปแบบวิธีการของการออกเสียงประชามติในระดับประเทศมาใช้สำหรับท้องถิ่นด้วย และได้กำหนดไว้โดยกฎหมาย Temporary Referendum Law (TRW) ซึ่งหลักการดังกล่าวมีหลักที่คล้ายคลึงกับประเทศอื่นๆ ทั้งนี้ กล่าวคือส่วนใหญ่พิจารณาจากปริมาณของประชากรและประเภทกิจการเป็นสำคัญ

สำหรับประเทศญี่ปุ่นได้มีการกำหนดไว้ในระดับท้องถิ่น โดยมีการบัญญัติให้สิทธิไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญของประเทศ กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่น และข้อบัญญัติท้องถิ่น ในการอนุญาตให้มีการจัดการออกเสียงประชามติได้ในระดับท้องถิ่น

สำหรับการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นของประเทศไทย แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิออกเสียงประชามติไว้ก็ตาม แต่สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนั้น ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในการปกครองระดับเทศบาลได้มีสิทธิออกเสียงประชามติไว้ใน

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขโดย พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 โดยมีการบัญญัติให้สามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลได้ในสองกรณี ได้แก่ กรณีการเลือกรูปแบบบริหารเทศบาลว่าจะเป็นรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 14 และกรณีการออกเสียงประชามติต่อกิจการหรือเรื่องใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น ตามมาตรา 32 ทวิ ดังที่ได้กล่าวถึงรายละเอียดไว้ในบทที่ 3

#### 4.2 กิจการที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ

ในแต่ละประเทศตามที่ได้กล่าวมานั้น ต่างกำหนดกิจการที่จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นและระดับเทศบาลไว้แตกต่างกัน โดยประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการกำหนดกิจการที่สามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติโดยส่วนใหญ่แล้วได้แก่ การจัดให้มีการออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมาย หรือบทบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นกฎหมายที่ออกโดยระดับมลรัฐที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลที่อยู่ในการกำกับดูแลของมลรัฐ หรือบทบัญญัติท้องถิ่นที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่น ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น แต่ทั้งนี้กฎหมายหรือบทบัญญัติบางประเภทก็มีการยกเว้น โดยถือว่าไม่อยู่ในเงื่อนไขในการจัดประชามติ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันความสงบสุขของมลรัฐ สุขภาพ หรือความปลอดภัย (มีการลงคะแนนผ่านความเห็นชอบ ถึง 4 ใน 5 ของสภาเทศบาล) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงถนน หรือกฎหมายอื่นๆ ที่มีการกำหนดไว้โดยเงื่อนไขเฉพาะ เป็นต้น ซึ่งทั้งนี้กิจการที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ มีการกำหนดไว้คล้ายคลึงกัน ในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่น ทั้งในระดับเขตการปกครอง ระดับเทศบาล หรือระดับตำบล ของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย

ในส่วนของประเทศเนเธอร์แลนด์ มีการกำหนดกิจการที่สามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น ทั้งในระดับจังหวัดและระดับเทศบาล โดยเฉพาะในระดับเทศบาลได้กำหนดเรื่องที่จะนำมาจัดให้มีการออกเสียงประชามติไว้โดยให้ใช้เงื่อนไขเช่นเดียวกับระดับจังหวัด กล่าวคือ สามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติได้ในกิจการที่เกี่ยวกับ การออกข้อบัญญัติเทศบาล หรือคำวินิจฉัยที่ออกโดยสภาเทศบาลในเรื่องกฎหมายที่มีผลผูกพันตามกฎหมายทั่วไป หรือการออกกฎหมายของเทศบาลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรเอกชน นอกจากนี้ยังสามารถออกเสียงประชามติในนโยบายหรือกิจการบริหารต่างๆ เช่นการเปลี่ยนชื่อเทศบาล การพิจารณาในการเปลี่ยนแปลงพื้นที่หรือปรับแนวเขตเทศบาล หรือเรื่องเกี่ยวกับการจัดการที่มีผลกระทบต่อจังหวัดหรือเขตเทศบาลต่างๆ เป็นต้น ซึ่งสามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติ โดยประชาชนในเขต



เทศบาลที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้ความเห็นชอบได้ แต่ทั้งนี้กฎหมายหรือกิจการบางประเภทก็มีการยกเว้น โดยถือว่าไม่อยู่ในเงื่อนไขในการจัดประชามติ เช่น เรื่องที่เกี่ยวกับการบังคับใช้ตามสนธิสัญญาหรือข้อตกลงขององค์กรระหว่างประเทศ แผนการจัดการเขต และเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจจัดการของจังหวัดหรือเทศบาล ฯลฯ นอกจากนี้ในบางกรณีสามารถยกเว้นให้บางกิจการไม่ต้องจัดประชามติได้ โดยดุลพินิจของสภาเทศบาล หรือกำหนดไว้โดยเทศบัญญัติ เช่น เรื่องที่เกี่ยวกับภาษีในเขตเทศบาล เงินเดือน และค่าชดเชยสำหรับนักการเมืองท้องถิ่น และพนักงานของเทศบาล เป็นต้น

สำหรับประเทศญี่ปุ่นได้มีการกำหนดกิจการที่สามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น โดยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศและกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ใน 3 กรณี คือ

- (1) กรณีมีข้อเสนอที่จะยุบสภาท้องถิ่น
- (2) กรณีมีการเรียกร้องเพื่อปลดหรือถอดถอนผู้ว่าการ หรือ นายกเทศมนตรี หรือ สมาชิกสภาท้องถิ่น และ
- (3) กฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลของประเทศเสนอเพื่อที่จะจัดตั้ง/ริเริ่มกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับการปกครองในระดับท้องถิ่น

นอกจากนั้นในระดับท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ยังได้มีการกำหนดถึงกิจการที่สามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติได้ โดยกำหนดไว้ในบทบัญญัติท้องถิ่น ในกรณี การออกเสียงต่อประเด็นปัญหาสำคัญต่างๆของเมือง หรือในกรณีระดับเทศบาลนั้นสามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติได้ในกิจการบริหารของเทศบาล รวมทั้งนโยบายในระดับประเทศที่มีผลกระทบต่อเทศบาลหรือชุมชนของตนอีกด้วย

สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติกำหนดกิจการที่สามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติไว้ได้ในเรื่อง การเลือกรูปแบบบริหารเทศบาลว่าจะเป็นรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 14 และกรณีการออกเสียงประชามติต่อกิจการหรือเรื่องใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น ตามมาตรา 32 ทวิ

#### 4.3 การริเริ่มและกระบวนการออกเสียงประชามติ

กระบวนการในการริเริ่มจัดให้มีการออกเสียงประชามติในประเทศสหรัฐอเมริกา จากการศึกษาเปรียบเทียบจากมลรัฐแคลิฟอร์เนียแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย และประมวลกฎหมายเลือกตั้งแคลิฟอร์เนีย ได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองของท้องถิ่น เช่น สภาบริหาร

ของเขตการปกครอง หรือสภาเทศบาล ฯลฯ นอกจากนั้นยังเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตท้องถิ่น ได้มีโอกาสริเริ่มในการขอให้จัดการออกเสียงประชามติต่อกฎหมายหรือร่างกฎหมายได้ โดยเริ่มจาก จัดทำเป็นคำร้อง โดยคำร้องในการขอให้มีการออกเสียงประชามติในเขตการปกครองจะต้องมีการ ลงลายมือชื่อโดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างน้อยร้อยละ 10 จากจำนวนคะแนนเสียงเลือกตั้ง ทั้งหมดในเขตการปกครองนั้นในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการรัฐครั้งล่าสุด ส่วนคำร้องในระดับเทศบาลนั้น มีการกำหนดอัตราส่วนที่แตกต่างออกไปตามแต่ขนาดของเทศบาล โดยสามารถเลือกใช้วิธีใดที่มี อัตราส่วนน้อยกว่าได้ใน 3 รูปแบบ คือ

(1) คำร้องนั้นจะต้องมีการลงลายมือชื่อโดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งของเขตเทศบาล นั้นอย่างน้อยร้อยละ 10 ซึ่งจำนวนดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับรายงานการขึ้นทะเบียนประชากร ของเจ้าหน้าที่ครั้งล่าสุดที่ได้มีการส่งไปยังรัฐมนตรีแห่งมลรัฐ

(2) คำร้องนั้นจะต้องมีการลงลายมือชื่อโดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งภายในเขต เทศบาลจำนวน 1,000 คนหรือน้อยกว่าแต่ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่า ร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือ

(3) คำร้องนั้นจะต้องมีการลงลายมือชื่อโดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งภายในเขต เทศบาลจำนวน 100 คน

การที่มีการกำหนดอัตราส่วนการริเริ่มที่แตกต่างกัน โดยสามารถเลือกปฏิบัติได้นี้ เนื่องจากความแตกต่างกันของขนาดและความหนาแน่นของประชาชนในแต่ละเทศบาล เช่น เขต เทศบาลที่มีขนาดเล็ก สามารถริเริ่มขอให้มีการออกเสียงประชามติได้ โดยการลงลายมือชื่อของ ประชาชนจำนวน 100 คน เป็นต้น

เมื่อผ่านกระบวนการริเริ่มแล้ว ผลคือ มีการชะลอการบังคับกฎหมายนั้นไว้ก่อน เพื่อรอ ความเห็นชอบจากผลของการออกเสียงประชามติ โดยเป็นหน้าที่ของสภาเทศบาลในการเผยแพร่ รายละเอียดไปยังประชาชนในเขตเทศบาล การจัดเตรียมเครื่องมือ การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ และ ดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ โดยอาจจัดพร้อมกับการเลือกตั้งปกติครั้งถัดไปของ เทศบาลนั้น หรือกำหนดให้มีวันออกเสียงประชามติต่างหากจากวันเลือกตั้งได้

กระบวนการริเริ่มจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลของประเทศ เนเธอร์แลนด์สามารถริเริ่มโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้น โดยการรวบรวมลายมือ โดยจัดทำเป็นคำร้องซึ่งมี 2 ขั้นตอน คือ คำร้องขั้นต้น (initial request) และคำร้องขอให้มีการออก เสียงประชามติ (definitive request) โดยกำหนดอัตราส่วนของการลงลายมือชื่อซึ่งเป็นคุณสมบัติของ คำร้องที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาลซึ่งเริ่มตั้งแต่เทศบาลที่มีจำนวนประชากรน้อย กว่า 20,001 คน จนถึงเทศบาลที่มีจำนวนประชากรมากกว่า 100,000 คน ทั้งนี้สภาเทศบาล และ เทศมนตรี เป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายปกครองท้องถิ่น โดย

การประสานงานระหว่างคณะกรรมการเลือกตั้งและสำนักงานลงคะแนนเสียง (voting bureau) ในการตรวจสอบคุณสมบัติต่างๆ

สำหรับกระบวนการริเริ่มของประเทศญี่ปุ่นนั้น กำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารของท้องถิ่นในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เช่น ในระดับเทศบาลริเริ่มโดยนายกเทศมนตรี โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล เป็นต้น โดยนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลมีหน้าในการนำเสนอและเผยแพร่รายละเอียดต่างๆ ต่อประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้กระบวนการในการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลของประเทศญี่ปุ่นนั้น เริ่มจากการหยั่งเสียงมติมหาชน (poll) โดยหนังสือพิมพ์ของท้องถิ่นเสียก่อน แล้วจึงจะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

เมื่อพิจารณากระบวนการริเริ่มในกรณีของประเทศไทย พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขโดย พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้กรณีแรก คือการออกเสียงประชามติเพื่อเลือกรูปแบบบริหารเทศบาลว่าจะเป็นรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีตามมาตรา 14 นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ากฎหมายกำหนดให้เป็นการริเริ่มจัดให้มีการออกเสียงประชามติโดยประชาชนในเขตเทศบาลนั้น โดยการกำหนดอัตราส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่นั้นถือว่าเป็นจำนวนที่เหมาะสม และมีความเป็นไปได้ในการเข้าชื่อเพื่อทำการเรียกร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ

ในส่วนของกรณีที่สอง การออกเสียงประชามติต่อกิจการหรือเรื่องใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น ตามมาตรา 32 ทวิ นั้น เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้วเห็นว่า การบัญญัติตามมาตรานี้ส่วนใหญ่แล้วเป็นการบัญญัติในลักษณะเดียวกับบทบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติตามมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 คล้ายกับว่าเป็นการนำบทบัญญัติในระดับประเทศ มาบรรจุไว้ในระดับเทศบาลนั่นเอง ซึ่งหากทำการวิเคราะห์การออกเสียงประชามติตามมาตรา 32 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ นี้ในทางปฏิบัติแล้ว จะเห็นได้ว่ามีหลายประเด็นที่ยังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งบางประเด็นนั้นเป็นปัญหาเดียวกับระดับประเทศ เช่น เหตุในการออกเสียงประชามติ ที่มาตรา 32 ทวิ ไม่ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน แต่บัญญัติเพียงกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ไม่มีการเจาะจงถึงเหตุของการออกเสียงประชามติอย่างชัดเจน นอกจากนี้ประเด็นเรื่องผู้ริเริ่มจัดตั้งตามกฎหมายนี้ให้เป็นการริเริ่มของฝ่ายบริหารท้องถิ่น คือ 1) สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ หรือ 2) นายกเทศมนตรี ซึ่งการบัญญัติเช่นนี้ ทำให้โอกาสในการออกเสียงประชามติของประชาชนในระดับท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองท้องถิ่นเท่านั้น

#### 4.4 ผลของการออกเสียงประชามติ

ประเทศสหรัฐอเมริกา ถือว่าผลของการออกเสียงประชามติมีผลบังคับทางกฎหมาย (binding) หากว่าได้รับผล โดยคะแนนเสียงส่วนมากของผู้มาลงคะแนนแล้ว ให้ถือปฏิบัติตามผลของการออกเสียงประชามตินั้น หมายความว่า กฎหมายหรือร่างกฎหมายนั้นอาจถูกเพิกถอน แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรืออาจมีการประกาศใช้ให้สอดคล้องกับผลของการออกเสียงประชามตินั้น

ประเทศเนเธอร์แลนด์ ถือว่าผลของการออกเสียงประชามติไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย (non-binding) โดยมีการกำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญของประเทศเนเธอร์แลนด์ สำหรับอัตราส่วนที่ถือว่า ผลของการลงคะแนนที่จะมีผลรับฟัง (เป็นคำปรึกษา) ได้นั้น ก็ต่อเมื่อ มีการลงคะแนนเสียงมากกว่าร้อยละ 50 ของผู้มาใช้สิทธิ แต่ทั้งนี้ผู้มาใช้สิทธิจะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมด

ประเทศญี่ปุ่น ถือว่าผลของการออกเสียงประชามติมีผลบังคับทางกฎหมาย (binding) เป็นพันธกรณีต้องปฏิบัติตาม ไม่ใช่เป็นการปรึกษาหารือ หรือรับฟังความคิดเห็นเท่านั้น

สำหรับกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลของประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กำหนดให้กรณีการออกเสียงประชามติเพื่อเลือกรูปแบบบริหารเทศบาล ว่าจะเป็นรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ตามมาตรา 14 โดยผลของการออกเสียงของประชาชนในเขตเทศบาลนั้นถือเป็นพันธกรณีต้องปฏิบัติตาม โดยการที่กฎหมายบัญญัติให้นำไปใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลครั้งถัดไป การบัญญัติให้ผลของการออกเสียงประชามติมีผลผูกพันตามกฎหมายเช่นนี้ ถือว่าเป็นการยอมรับความเห็นส่วนใหญ่ของประชาชนที่เหมาะสม ซึ่งการออกเสียงประชามติในเรื่องดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยโดยตรงมากที่สุด เนื่องจากการให้สิทธิกับประชาชนในการริเริ่มและเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในท้ายที่สุด

อย่างไรก็ดี สิทธิของประชาชนที่จะออกเสียงประชามติเพื่อเลือกโครงสร้างการบริหารของเทศบาลดังกล่าวก็ไม่ทันจะเกิดขึ้นได้จริง เพราะยังไม่ถึงกำหนดเวลาในปี พ.ศ. 2547 ตามเงื่อนไขของกฎหมายที่ให้สิทธิกับประชาชนในเขตเทศบาลสามารถออกเสียงประชามติเลือกความต้องการโครงสร้างแบบเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรง หรือโครงสร้างโดยอ้อมแบบสภาเทศบาลไปเลือกคณะเทศมนตรี รัฐบาลก็ได้แก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีโครงสร้างแบบเลือกผู้บริหารโดยตรง

เท่านั้นตั้งแต่ปี 2547<sup>3</sup> ดังนั้นในทางปฏิบัติแล้ว การออกเสียงประชามติตามมาตรา<sup>3</sup> นี้ จึงยังไม่เคยมีการจัดให้มีขึ้นเลย

ส่วนผลของการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลในกรณีที่สอง คือการออกเสียงประชามติต่อกิจการหรือเรื่องใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น ตามมาตรา 32 ทวิกฎหมายบัญญัติให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรี ในกิจการที่ต้องการปรึกษาเท่านั้น โดยไม่ถือเป็นพันธกรณีต้องปฏิบัติตาม เห็นได้ว่าอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายกลับสู่การตัดสินใจฝ่ายบริหารนั่นเอง ทำให้เจตนาของประชาชนอาจไม่ได้รับการตอบสนอง ซึ่งในทางปฏิบัติหากว่าฝ่ายบริหารของเทศบาลปรึกษาประชาชนในเรื่องใด และประชาชนปฏิเสธ แม้ว่าจะเป็นการให้คำปรึกษา แต่ก็อาจทำให้กิจการบริหารนั้นๆ หยุดชะงักหรือขาดความชอบธรรมได้ ในทางปฏิบัติแล้วหากไม่แน่ใจในความเห็นของประชาชน ฝ่ายบริหารของเทศบาลจึงไม่กล้าที่จะขอคำปรึกษาจากประชาชนด้วยการออกเสียงประชามติ จึงสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ว่าในทางปฏิบัติแล้วยังไม่เคยมีการนำกิจการในระดับเทศบาล ไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติเลย

ในเรื่องผลของการออกเสียงประชามติดังที่ได้กล่าวมา ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดให้การออกเสียงประชามติมีผลผูกพันตามกฎหมาย จะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการใช้สิทธิของประชาชนโดยตรงรวมทั้งกระตุ้นให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นในการออกไปใช้สิทธิมากยิ่งขึ้นในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย เมื่อเจ้าของอำนาจแสดงเจตนาเช่นใด ก็ควรต้องมีผลบังคับเช่นนั้น ดังนั้น การให้ผลของการออกเสียงประชามติเป็นเพียงการรับฟังความคิดเห็นจึงไม่สอดคล้องกับหลักการใช้ประชาธิปไตยโดยตรง

#### 4.5 วิเคราะห์ผลกระทบของการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาล

การจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับของท้องถิ่นหรือระดับเทศบาลนั้น เป็นที่สังเกตว่า ประเทศที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นได้นั้น จะต้องมีการกระจายอำนาจไปยังส่วนท้องถิ่น ให้มีอำนาจบริหารได้ด้วยตนเอง โดยรัฐบาลกลางมีอำนาจเพียงการกำกับดูแลเท่านั้น เว้นแต่กิจการที่จะติดต่อหรือดำเนินการกับนานาประเทศเท่านั้น การให้โอกาสแก่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ถือเป็นวิธีการป้องกันปัญหาความขัดแย้งในสังคมประการหนึ่ง แต่ทั้งนี้การนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้ในระดับท้องถิ่นนั้น นอกจากจะทำให้เกิดผลดีแล้ว ก็อาจเกิดผลเสียขึ้นได้หากมีการนำมาใช้โดยไม่มีมาตรการที่เหมาะสม

<sup>3</sup> บุญเสริม นาคสาร. เล่มเดิม.

#### 4.5.1 ข้อดีของการออกเสียงประชามติ

การนำวิธีการออกเสียงประชามติมาใช้ในระดับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้อำนาจอธิปไตยของตนเองโดยตรง ซึ่งเป็นการแสดงออกซึ่งความต้องการของประชาชนได้โดยตรง เป็นการสร้างระบบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชนในท้องถิ่น อันเป็นฐานการปกครองที่มั่นคงกว่าการใช้ระบบผู้แทนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแต่ฝ่ายเดียว การให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ เป็นการขยายหลักการในรัฐธรรมนูญว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนสามารถแสดงออกด้วยการออกเสียงประชามติ (referendum) ซึ่งการนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้จะก่อให้เกิดผลดี คือ

1) ทำให้ประชาชนได้ทราบปัญหาสำคัญซึ่งได้ถูกนำมาเผยแพร่ต่อสาธารณชน อันอาจมีผลกระทบต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในบ้านเมือง หรือสร้างความแตกแยกทางความคิด ซึ่งปกติจะไม่ถูกนำเสนอในเวทีแสดงความคิดเห็นของประชาชน เพื่อจะได้มีการอภิปรายข้อยุติที่เหมาะสม อันจะมีโอกาสได้นำเสนอต่อประชาชนที่อาทรสิทธิประโยชน์ของตนหรือของสังคมส่วนรวม เพื่อจะได้รับและมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น

2) ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในประเด็นปัญหา เมื่อมีประเด็นปัญหาที่จะต้องแก้ไข โดยการลงคะแนนเสียงโดยตรงของประชาชน แทนที่จะปล่อยให้เป็นที่ของนักการเมือง การทำประชามติเป็นการทำให้ “การเมืองการปกครอง หรือการบริหารบ้านเมือง ได้ใกล้ชิดกับประชาชน อีกทั้งเป็นการขจัดความเคลือบแคลงสงสัยของประชาชนได้อีกส่วนหนึ่งด้วย”

3) ปัญหาที่สำคัญได้ถูกตีแผ่ให้สาธารณชนตัดสินใจด้วยมติของมหาชน แทนที่การตัดสินใจของรัฐบาลหรือผ่านสภานิติบัญญัติ ซึ่งอาจจะดำเนินการโดยบุคคลบางคน หรือคณะบุคคลเป็นการภายใน เมื่อเปรียบเทียบการตัดสินใจโดยผ่านกระบวนการแสดงประชามติแล้ว “การทำประชามติเป็นการตัดสินใจในที่โล่งแจ้ง ท่ามกลางท้องฟ้าที่โปร่งใส มีบรรยากาศที่สะอาดสดชื่นแบบประชาธิปไตยที่แท้จริง” (Clean open air of true de)<sup>4</sup>

4) ทำให้พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองตระหนักถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และต้องปฏิบัติตามนโยบายเมื่อคราวหาเสียงเลือกตั้งนั้น เป็นการยืนยันที่จะทำตามความต้องการของประชาชนที่ได้เลือกให้เป็นผู้แทนของประชาชน เนื่องจากการออกเสียงประชามติเป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของรัฐ ทำให้ประชาชน

<sup>4</sup> เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “อนาคตจากประชาชน การทำประชามติเพื่อประชาธิปไตย” โดย แพตริค บอยอร์ วันศุกร์ที่ 20 มิถุนายน 2540 แปลและเรียบเรียงโดยสันติ อิศโรวุฒกุล. อ้างใน ชุตินทร ทวีโรจน์กุลศรี “การออกเสียงประชามติ”

รู้สึกหวงแหนอำนาจอธิปไตยของตน และสามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้แทนได้ โดยผู้แทนต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่ประชาชนได้มอบหมายอย่างเคร่งครัด เพราะการกระทำของผู้แทนนั้น ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา

5) การบริหารรัฐกิจง่าย ฝ่ายปกครองย่อมได้รับประโยชน์เนื่องจากสังคมไม่มีความขัดแย้ง การบริหารรัฐกิจง่ายและสะดวก รัฐและฝ่ายปกครองมีโอกาสสร้างสรรค์สังคมให้เจริญได้เร็วยิ่งขึ้น โดยประชาชนได้รับประโยชน์โดยตรง การออกเสียงประชามติถือเป็นการสะท้อนความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ประชาชนจึงเป็นผู้รับประโยชน์จากการบริหารรัฐกิจของฝ่ายบริหารโดยตรง

#### 4.5.2 ข้อเสียของการออกเสียงประชามติ

นอกจากระบบการออกเสียงประชามติจะมีประโยชน์ในหลายด้านแล้ว หากมีการนำมาใช้โดยผิดจุดมุ่งหมาย หรือจุดประสงค์ที่แท้จริง การออกเสียงประชามติอาจเกิดผลเสียได้ ดังนี้

1) มีการนำมาใช้เพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น หากผู้นำประเทศจะใช้ออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นเป็นฐานคะแนนเสียงเพื่อสนับสนุนพรรคการเมือง หรือสมาชิกของพรรค จะเป็นการสร้างความอ่อนแอให้กับสังคมท้องถิ่น ซึ่งเป็นข้อเสียหากจะนำการออกเสียงประชามติมาใช้ในระดับท้องถิ่น นอกจากนั้นกระบวนการออกเสียงประชามติที่เกิดจากการริเริ่มของประชาชน อาจกลายเป็นคาบสองคม หนึ่งเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชน แต่อีกคมหนึ่งอาจกลายเป็นอภิสิทธิ์ของกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มที่มีทั้งกำลังคน กำลังทรัพย์ และการจัดตั้งที่ดี ดังนั้นหากจะให้อำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมตรัฐต่างๆ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง รัฐจะต้องไม่เข้าแทรกแซงเพื่อประโยชน์ทางการเมืองของพรรคการเมืองเท่านั้น รัฐจะต้องส่งเสริมความเข้มแข็งของการปกครองระดับท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาาระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนให้สมบูรณ์ขึ้น

2) ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงต่อสังคมส่วนรวม เพราะนักการเมืองส่วนมากจะนำเอาเฉพาะเรื่องที่ตนเองคิดว่าจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและในเรื่องที่จะเป็นฐานคะแนนเสียงของตนและพรรคการเมืองของตนนำผู้การออกเสียงประชามติของประชาชนเท่านั้น<sup>6</sup> ซึ่งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง นอกจากนี้ในส่วนของสภากลาง การออกเสียงประชามติ

<sup>5</sup> วีระ โลจายะ ค (2547). “ระบบการริเริ่มขอให้มีการออกเสียงประชามติ.” เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ.

<sup>6</sup> Mads Qvortrup (Professor of Political Science University of Copenhagen) Is the Referendum a Constitutional safeguard? from <http://www.iandrinstitute.org>

จะเป็นเครื่องมือในการบีบบังคับให้สมาชิกรัฐสภากลาง (Federal Assembly) ของแต่ละประเทศต้องแสวงหาวิธีการประนีประนอมเมื่อมีการโต้แย้งในร่างกฎหมาย ซึ่งแสดงว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะไม่ยื่นกรานในจุดที่เป็นการโต้แย้งอีกต่อไป เพราะว่าจะเป็นการทำให้มาตรการทั้งหมดที่ได้เสนอกันมานั้นล้มเหลว และยังเป็นเปิดโอกาสให้สมาชิกฝ่ายค้านหรือกลุ่มต่อต้านนำมาเป็นประเด็นข้อโต้แย้งในทางการเมือง

3) ระบบนี้เป็นระบบที่ช้าและขาดความต่อเนื่อง ต้องใช้เวลานานจึงสามารถผ่านร่างกฎหมายที่เป็นการริเริ่มโดยประชาชน การลงประชามติยังเป็นอุปสรรคที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมเป็นไปอย่างล่าช้า เช่น ในกรณีการเสนอเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของสตรีในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ซึ่งรัฐสภาได้รับร่างกฎหมายเมื่อปี ค.ศ. 1959 ซึ่งต่อมาได้รับการปฏิเสธโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้ชายส่วนมาก อย่างไรก็ตาม ในการลงประชามติครั้งต่อมาผู้ลงคะแนนเสียงซึ่งส่วนมากเป็นผู้ชายก็ได้ตกลงยอมรับเอาแผนการดังกล่าวเมื่อปี ค.ศ. 1971

4) อาจไม่เป็นธรรมต่อสังคม เช่น ในกรณีบางประเทศ ได้นำหลักการลงคะแนนเสียงข้างมาก 2 ครั้ง (double majority) มาใช้ มีนักคิดบางคนเห็นว่าไม่มีความเป็นธรรม เพราะก่อให้เกิดประโยชน์แก่เขตการปกครองที่มีขนาดเล็กกว่า เช่น กรณีประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ซึ่งได้ปรากฏขึ้นเมื่อ ปี ค.ศ. 1992 เมื่อมีการถามประชาชนชาวสวิสเซอร์แลนด์ ว่าประเทศสวิสเซอร์แลนด์ควรจะเข้าร่วมเป็นเขตเศรษฐกิจยุโรปหรือไม่ คะแนนเสียงของประชาชนแยกออกเป็นส่วนอย่างชัดเจน แต่ในที่สุดต้องถือเอาตามคะแนนเสียงของเขตการปกครอง (Canton) ที่ได้ต่อต้านอย่างจริงจังด้วยคะแนน 16 ต่อ 7 คะแนน<sup>7</sup> ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การเคลื่อนไหวในการปฏิรูประบบใดๆ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากเขตการปกครองเสียก่อนด้วย ซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่ต้องการยกเลิกอำนาจในการลงคะแนนเสียงแต่อย่างใด

#### 4.6 การนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้ในระดับเทศบาลของประเทศไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ว่าประเทศไทยนั้น มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรที่บัญญัติถึงเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับต่างมีความแตกต่างกันในสาระของการออกเสียงประชามติและวิธีการหรือแนวความคิดที่แตกต่างกันไป

<sup>7</sup> Frances Kendall. (July 3, 2003). The swiss cantonal system : a model democracy.



สำหรับการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นนั้น เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่ได้กำหนดแบ่งแยกชัดเจนว่าการออกเสียงประชามตินั้นจะสามารถนำไปใช้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากเพียงใด

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักร ดังนั้นข้อบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญก็สามารถมีผลบังคับได้ทั้งในการบริหารการปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งกรณีดังกล่าว เป็นหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ส่วนในขั้นตอนของวิธีการปฏิบัตินั้นการจะนำการออกเสียงประชามติมาใช้ในการบริหารการปกครองระดับท้องถิ่นเพียงใดนั้น ต้องพิจารณาองค์ประกอบต่าง ๆ เช่น ความเหมาะสมและผลกระทบต่างๆ แม้ว่าในต่างประเทศจะมีการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นกันอย่างกว้างขวางก็ตาม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ หากนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้ในระดับเทศบาล

#### 4.6.1 ความเหมาะสมของการออกเสียงประชามติกับกฎหมายระดับเทศบาล

ในกรณีที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบัญญัติของเทศบาลนั้น ประชาชนซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่จะทำให้การออกเสียงประชามติประสบผลสำเร็จ ยังมีความไม่พร้อมอยู่หลายประการ ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้การออกเสียงประชามติจะเป็นกระบวนการที่ดีในการกำกับดูแล ในการตรวจสอบผู้แทนให้มีการใช้อำนาจของประชาชนไปในทางที่ถูกต้องก็ตาม กิจกรรมที่จะนำมาจัดให้มีการออกเสียงประชามติจึงควรเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนในเทศบาลอย่างแท้จริง ดังนั้น การพิจารณาว่ากฎหมายหรือกิจการที่เกี่ยวกับเรื่องใดควรจัดให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่นนั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงผลกระทบเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตามการออกเสียงประชามติก็มีความเกี่ยวข้องกับรูปแบบการปกครองของเทศบาลและจำนวนประชากรตลอดจนค่าใช้จ่ายด้วย ดังนั้นหากจะพิจารณาว่าประเทศไทยควรนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้ในระดับเทศบาลหรือไม่นั้น จึงต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมและผลกระทบหลายๆด้าน รวมทั้งขั้นตอนและกระบวนการที่จำเป็นต้องปรับปรุงหรือจัดให้มี

การพิจารณาในเรื่องว่าการออกเสียงประชามติมีความเหมาะสมหรือไม่นั้น ปัจจัยที่จำเป็นต้องพิจารณาอย่างยิ่งคือกระบวนการออกเสียงประชามติ เนื่องจากจากการจัดให้มีการออกเสียงประชามตินั้น เป็นการดำเนินการให้ประชาชนได้ลงคะแนนเสียงโดยตรง ดังนั้น ในเรื่องของ

จำนวนประชาชน ค่าใช้จ่าย บุคลากรในการดำเนินงาน และระยะเวลา จึงเป็นองค์ประกอบที่ต้องพิจารณา ดังนี้

1) ความแตกต่างของประชากรในแต่ละท้องถิ่น การออกเสียงประชามตินั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้โดยตรง ปัจจัยสำคัญที่ควรพิจารณาคือ ปัจจัยที่เกี่ยวกับความสามารถในการตอบสนองต่อการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของตัวประชาชนนั่นเอง ซึ่งพิจารณาได้จากประเทศไทยมีความแตกต่างกันของประชาชนในสังคม เช่น สังคมเมืองและสังคมชนบท ซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ในสังคมเมืองนั้น ประชาชนย่อมมีการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลตลอดจนนโยบายของรัฐได้รวดเร็วและสมบูรณ์กว่าสังคมชนบท และผลกระทบย่อมมีมากกว่า ดังนั้นปัจจัยต่างๆ เหล่านี้จึงกล่อมเกลาให้ประชาชนในสังคมเมืองต้องแสวงหาการเรียนรู้ ในรูปแบบที่หลากหลายด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อปกป้องสิทธิและหน้าที่ของตนเองได้มากกว่าประชาชนในสังคมชนบท ในทำนองเดียวกันมาตรการหรือนโยบายต่าง ๆ ที่รัฐจะนำมาบังคับใช้นั้น ประชาชนในสังคมเมืองย่อมตอบสนองได้ดีกว่าสังคมชนบท ดังนั้นการออกเสียงประชามติที่ให้ประชาชนในสังคมได้แสดงออกโดยตรงนั้น ประชาชนในสังคมเมืองจึงเป็นสังคมที่สามารถที่จะทำความเข้าใจในการนำวิธีการออกเสียงประชามติมาใช้ได้มากกว่า

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาสังคมชนบทหรือท้องถิ่นแล้ว ความหลากหลายทางสังคมมีน้อยและไม่มีความแตกต่างกันระหว่างชนชั้นมากนัก ทั้งในด้านการศึกษา ฐานะความเป็นอยู่ จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่เหมาะสมกับการนำประชาธิปไตยโดยตรงมาใช้ ซึ่งการที่จำนวนประชากรมีน้อยก็ถือเป็นปัจจัยที่เหมาะสมต่อการนำการออกเสียงประชามติมาใช้ด้วย แต่หากพิจารณาโดยภาพรวมแล้วหากในสังคมชนบทมีความแตกต่างทางสังคมมาก จะก่อให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบในสังคมมากยิ่งขึ้น และการนำรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรงมาใช้นั้นย่อมเป็นการสร้างความได้เปรียบในสังคมให้แก่ผู้ที่มีการศึกษาสูงมากกว่า และมีการแสวงหาประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นเพื่อตนเองและพวกพ้องมากก็เป็นได้

ผู้ศึกษาเห็นว่า หากสังคมมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะสภาพทางการศึกษาที่แตกต่างกันมากและมีความหลากหลายของประชากรในท้องถิ่นมาก การที่จะทำให้ประชาชนเหล่านั้นมีจิตสำนึกทางการเมืองที่ดี ไม่ให้มีการเอารัดเอาเปรียบทางสังคมนั้นเป็นเรื่องที่ควรแก้ไข หากจะนำการออกเสียงประชามติมาใช้ในสังคมท้องถิ่นควรพิจารณาถึงประโยชน์ที่แท้จริงของสังคมท้องถิ่นนั้น ๆ โดยตรง ซึ่งรัฐสามารถแก้ไขได้โดยการให้ข้อมูลหรือสิ่งที่ประชาชนควรได้รับรู้กันอย่างทั่วถึง วิธีการออกเสียงประชามติในสังคมระดับท้องถิ่นก็จะสามารถประสบผลสำเร็จได้

2) ค่าใช้จ่ายและการสูญเสียทรัพยากรในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เป็นที่ทราบกันว่า การจัดให้มีการออกเสียงประชามตินั้นจะต้องมีค่าใช้จ่ายสูง คล้ายคลึงกับการจัดให้มี

การเลือกตั้ง กล่าวคือ ต้องมีการจัดทำเอกสารเพื่อเผยแพร่และมีการชี้ชวนด้วยวิธีการต่างๆ รวมทั้งต้องจัดให้มีการลงคะแนนเสียงซึ่งต้องใช้เงินจำนวนมากและยังต้องใช้เวลาทำงานของข้าราชการประจำที่จะต้องมาเตรียมการออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ งบประมาณที่จะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายนั้นจะเป็นปัจจัยในการกำหนดว่าควรจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดบ้าง ซึ่งจะต้องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเท่านั้น เพราะมิฉะนั้น ฝ่ายปกครองของเทศบาลจะต้องหารายได้ให้เพียงพอเพื่อดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ สำหรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น เช่น ค่าจ้างพนักงาน ค่าเอกสารที่ต้องจัดส่งให้ประชาชนทราบล่วงหน้า ค่าประกาศโฆษณา เป็นต้น

3) ระยะเวลาในการดำเนินการ หมายถึง เวลาที่จะเริ่มจัดให้มีการออกเสียงประชามติคือเมื่อใด จึงจะเป็นการเหมาะสม เช่น ให้มีการดำเนินการพร้อมกันกับการเลือกตั้ง หรือจัดให้มีวันออกเสียงประชามติเป็นพิเศษต่างหาก และหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดให้มีการออกเสียงฯ ควรจะเป็นหน่วยงานเดียวกับที่จัดการเลือกตั้งเป็นฝ่ายดำเนินการจะดีหรือไม่ และควรใช้เวลาในการดำเนินกี่วัน ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้เป็นเรื่องรายละเอียดเฉพาะกรณีที่จะต้องศึกษาอย่างละเอียดเพราะเป็นกระบวนการสำคัญในการดำเนินการในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชน

#### 4.6.2 กิจการของเทศบาลที่ควรนำการออกเสียงประชามติมาใช้

แม้ว่าการออกเสียงประชามติ จะเป็นวิธีการเหมาะสมจะนำมาใช้ในระดับเทศบาล แต่ก็มีข้อจำกัดว่า มีเพียงกิจการบางประการเท่านั้นที่ควรนำเอาการออกเสียงประชามติมาใช้ ทั้งนี้ เพราะการออกเสียงประชามตินั้นเป็นวิธีการที่ต้องดำเนินการโดยใช้เวลา งบประมาณ และบุคลากรจำนวนมาก ดังนั้นเรื่องที่ควรนำการออกเสียงประชามติมาใช้จึงต้องเป็นเรื่องที่สำคัญๆ เท่านั้น เช่น กฎหมายหรือโครงการที่ก่อประโยชน์ต่อสาธารณะหรือมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ดังนี้

##### 1) กฎหมายที่สำคัญของการปกครองของเทศบาล

ลักษณะขององค์กรปกครองในระดับท้องถิ่นและการปกครองในระดับประเทศนั้น มีความคล้ายคลึงกันในการจัดกิจการที่สำคัญขององค์กร จะมีความแตกต่างกันเพียงกิจการที่ต้องมีความเกี่ยวข้องในระดับนานาชาติและนโยบายระหว่างประเทศเท่านั้น ที่องค์กรปกครองในระดับท้องถิ่น เช่น เทศบาลไม่มีอำนาจดำเนินการได้ ดังนั้นกิจการใดควรจัดให้มีการออกเสียงประชามติก็มีแนวทางกำหนดเช่นเดียวกับกิจการในระดับประเทศ อาทิ กฎหมายที่กระทบต่อประโยชน์ในทรัพย์สินของประชาชน กฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพราะว่ากฎหมายดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่ออารังชีพของประชาชนโดยตรง แต่กฎหมายอื่นๆ นั้นผู้บริหารใน

<sup>8</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ ก เล่มเดิม. หน้า 75.

องค์กรระดับท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เอง เพราะถือว่าเป็นกิจการในหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว

## 2) กิจการที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ

จะเห็นได้ว่าโครงการต่างๆ ที่รัฐหรือองค์กรฝ่ายปกครองในระดับท้องถิ่นได้ก่อตั้งขึ้นนั้น หากมีผลกระทบต่อสังคม โดยไม่ได้ขอความเห็นจากประชาชนแล้วย่อมก่อให้เกิดการคัดค้านและโต้แย้งเป็นจำนวนมาก และจะมีผลต่อการดำรงสถานะของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารโดยตรง ดังนั้นการออกเสียงประชามติในโครงการต่างๆ เสมือนเป็นการให้การรับรองนโยบายบริหารของฝ่ายปกครองโดยปริยาย ดังนั้นกิจการที่ควรจัดให้มีการออกเสียงประชามติจึงควรเป็นกิจการที่มีผลกระทบต่อสาธารณะอย่างแท้จริง เช่น การกำหนดเขตแดนของเทศบาล การสร้างสวนสาธารณะ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฯลฯ ซึ่งการตัดสินใจในกรณีดังกล่าว ย่อมมีผลกระทบต่อทรัพย์สินของเทศบาล รายรับและรายจ่ายของเทศบาล รวมทั้งจำนวนประชาชนด้วย

จากการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้หลายประการ ผู้ศึกษาเห็นว่า กิจการทั้งหลายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้นั้น มีความสำคัญแตกต่างกัน และการที่จะกำหนดให้กิจการทั้งหลายต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามตินั้น เป็นการไม่เหมาะสม เนื่องจากการออกเสียงประชามติต้องใช้เวลาและค่าใช้จ่ายสูง รวมถึงต้องมีบุคลากรดำเนินการ ดังนั้นควรเลือกกิจการที่มีความสำคัญ และมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างแท้จริง จึงจะเหมาะสมในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เช่น กรณีการกำหนดเขตแดนของเทศบาล กรณีการร่างกฎหมายเพื่อกำหนดเขตการก่อสร้างอาคาร หรือการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นเรื่องที่กระทบต่อระบบกรรมสิทธิ์ของประชาชน จึงควรนำร่างกฎหมายของเทศบาลที่เรียกว่าเทศบัญญัติ ให้ประชาชนแสดงประชามติก่อนที่จะบังคับใช้กฎหมายนั้น แต่กิจการอื่นๆ ที่มีลักษณะเป็นงานบริการ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หลักของเทศบาลโดยทั่วไป ที่เทศบาลจะต้องดำเนินการนั้น ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติแต่อย่างใด นอกจากนี้ในกรณีที่มีปัญหาเรื่องการกำหนดเขตในการก่อสร้างสถานที่ราชการซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่คาบเกี่ยวของแต่ละเทศบาล ซึ่งไม่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลใดเทศบาลหนึ่ง ก็ควรกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนในเขตเทศบาลที่เกี่ยวข้องด้วย

ดังนั้น หลักการที่ควรจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกิจการของท้องถิ่นนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าควรจัดให้มีเฉพาะเรื่องที่สำคัญซึ่งกระทบต่อระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชนก่อน ซึ่งจะเป็นเรื่องที่ประชาชนในท้องถิ่นให้ความสนใจ และเรื่องที่กระทบต่อสาธารณะ ส่วนในประเด็นอื่นๆ นั้นต้องพิจารณาความสนใจของประชาชนและความพร้อมของเทศบาลนั้นๆ ด้วย

#### 4.6.3 ผลของการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาล

กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติของประเทศไทยโดยส่วนใหญ่แล้ว ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ พ.ศ. 2541 ซึ่งรวมถึงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไข โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 32 ทวิ ต่างได้กำหนดให้การออกเสียงประชามติเป็นเพียงการรวบรวมข้อมูลและเป็นการรับฟังความเห็นจากประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น หากว่ากฎหมายยังคงให้การออกเสียงประชามติเป็นเพียงการรวบรวมข้อมูลหรือการรับฟังความเห็นเท่านั้นแล้ว เจตนารมณ์ที่จะให้การออกเสียงประชามติเป็นมาตรการสุดท้ายในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนก็จะไม่ประสบผลสำเร็จ และไม่เป็นการคุ้มค่าในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติแต่อย่างใด เพราะหากจะดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อมูลให้เพียงพอ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรดำเนินการก่อนเริ่มดำเนินโครงการกิจการใด หรือก่อนยกร่างกฎหมาย ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นที่ทราบกันว่าเป็นวิธีการทำประชาพิจารณ์ หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เช่นประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำระบบนี้มาใช้อยู่แล้ว หรือการดำเนินการระบวนวิธีหยั่งเสียงมติมหาชน (poll) เช่นดังประเทศญี่ปุ่น ก่อนที่จะมีการตัดสินใจจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ก็เป็นวิธีที่อาจนำมาใช้ได้

การที่กฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลของประเทศไทย กำหนดให้ผลของการออกเสียงประชามติเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สภาเทศบาลในระดับเทศบาล ดังเช่น มาตรา 32 ทวิ ของพระราชบัญญัติเทศบาลฯ นั้น หากว่าสภาเทศบาลไม่ปฏิบัติตามผลของการแสดงประชามติของประชาชน อาจทำให้เกิดผลกระทบตามมาได้ เช่น เกิดการสูญเสียทรัพยากรโดยเปล่าประโยชน์ หรืออาจเกิดสถานการณ์การต่อต้านจากประชาชนได้ ทำให้อาจเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของฝ่ายปกครองของเทศบาล ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่สงบในท้องถิ่นได้

ทั้งนี้โดยปกติแล้วการนำวิธีการออกเสียงประชามติมาใช้ จะได้ผลดีก็ต่อเมื่อ ประชาชนมีการศึกษาดี มีความสำนึกหรือตระหนักในทางการเมืองดี มีความสนใจเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวทางการเมืองตลอดเวลา สนใจข่าวสารบ้านเมือง เช่น อ่านหนังสือพิมพ์ ฟังวิทยุ ดูโทรทัศน์ เป็นต้น และสื่อเหล่านี้จะต้องแพร่หลายเข้าถึงประชาชนได้ในทุกๆ ท้องที่ ประชาชนสามารถรับรู้ข่าวสารได้ฉับไว การคมนาคมสะดวก ประชาชนมีฐานะความเป็นอยู่ดีพอสมควร มีอิสระในการแสดงความคิดเห็น และเรื่องที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั้น ประชาชนจะต้องเข้าใจปัญหาต่างๆ อย่างละเอียดถี่ถ้วน ผลของการออกเสียงประชามติจึงจะตรงกับข้อเท็จจริงมากที่สุด

<sup>9</sup> นพรัตน์ อภิวิมลลักษณ์. เล่มเดิม. หน้า 6.

#### 4.6.4 ประโยชน์ของการออกเสียงประชามติต่อการปกครองระดับเทศบาล

การออกเสียงประชามติเป็นวิธีการหนึ่งที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยตรง แม้ว่าจะเป็นวิธีการเพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้แทนในระบบประชาธิปไตยโดยอ้อมก็ตาม การออกเสียงประชามติที่มีทั้งข้อดีและข้อเสียดังที่ได้กล่าวถึงหลักการมาแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่ก่อนนำมาใช้จะต้องพิจารณาและแสวงหามาตรการป้องกันหรือแก้ไขข้อเสียไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม การนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้ในระดับเทศบาลนั้น น่าจะก่อให้เกิดผลดีต่อระบบประชาธิปไตยในสังคมมากกว่าผลเสีย ซึ่งเป็นการที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิทางประชาธิปไตยของตนตัดสินใจในเรื่องที่กระทบต่อสิทธิของตนได้โดยตรง ซึ่งส่งผลดีต่อการปกครองระดับเทศบาลอีกด้วย

##### 1) เป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีผู้แทน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (ประชาธิปไตยโดยอ้อม) นั้น มีปัญหาเนื่องจากการไม่สนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง การนำวิธีการออกเสียงประชามติมาใช้ จึงถือเป็นการคืนอำนาจธิปไตยให้ประชาชนได้ ดังที่ได้มีการใช้กันอย่างแพร่หลายในหลายๆ ประเทศ แม้แต่ประเทศไทยก็ได้นำวิธีการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงซึ่งปัจจุบันก็มีการนำมาใช้อยู่ในหลายกรณี แม้ว่าการนำระบอบประชาธิปไตยโดยตรงมานำใช้นั้นจะทำให้เกิดปัญหาค่าใช้จ่าย และต้องใช้เวลาในการดำเนินการ แต่ถือได้ว่าเป็นการนำมาใช้เพื่อเป็นมาตรการเสริมสำหรับระบอบประชาธิปไตยโดยอ้อมที่มีผู้แทนให้มีความสมบูรณ์ โดยมีเป้าหมายเดียวกันคือ ประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้นผู้ศึกษาเห็นว่า อาจจะไม่มีความสับสนหรือไม่เหมาะสมเกิดขึ้นในสังคมแต่อย่างใดหากจะนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้ แม้ว่าจะเป็นการใช้เพียงเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยโดยตรง และเป็นเพียงมาตรการเสริมที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยไทยโดยอ้อมมีความสมบูรณ์ขึ้นเท่านั้น

##### 2) ทำให้กฎหมายหรือกิจการได้รับการรับรอง

การที่ฝ่ายบริหารจะดำเนินการใด หรือตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้นั้น ในอดีตถือเป็นอำนาจเด็ดขาดของผู้บริหาร เพราะมีความเข้าใจว่าประชาชนได้มอบอำนาจให้ผู้บริหารเข้ามาใช้อำนาจแทนอย่างเต็มที่แล้ว การดำเนินการใด ๆ จึงไม่ต้องไปขอความยินยอมหรือรับรองจากประชาชนอีก ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ผิดมาแต่อดีต เพราะในปัจจุบันเห็นได้ว่าประชาชนควรมีสิทธิ

ตรวจสอบโดยตรง ดังนั้นหากเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจ โดยตรงก็จะเป็นการเหมาะสม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการที่อำนาจธิปไตยกลับมาเป็นของประชาชน และประชาชนได้ใช้อำนาจนั้นเพื่อการอนุมัติหรือรับรองในกิจการใด กิจการนั้นจะได้รับความชอบธรรมหรืออนุมัติให้ดำเนินการโดยผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาบริหารรัฐกิจแทนประชาชนนั้น ไม่ต้องกังวลว่าจะมีการยกเลิกหรือเพิกถอนกฎหมายหรือโครงการต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารได้ทำขึ้น

ดังนั้นการออกเสียงประชามติจึงเป็นเสมือนวิธีการให้การรับรองกฎหมายหรือโครงการต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร ว่ามีความชอบธรรมและตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

### 3) ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง

ในอดีตมีความเข้าใจกันว่าเมื่อประชาชนได้ทำการเลือกผู้แทนแล้ว ก็ถือเสมือนว่าประชาชนได้มอบอำนาจธิปไตยให้ผู้แทนได้ใช้แทนตนในรัฐสภา ประชาชนจะไม่มี การไปใช้อำนาจนั้นโดยตรงอีกต่อไป จนกว่าจะมีการเลือกตั้งผู้แทนขึ้นใหม่ในโอกาสต่อไป แนวความคิดดังกล่าวในบางครั้งอาจเป็นเหตุให้ผู้แทนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ประชาชนมอบอำนาจให้ และเป็นการกั้นประชาชนออกจากกระบวนการของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้น เช่นการประท้วงไม่ยอมรับโครงการที่รัฐได้ก่อกำขึ้น หรือการประท้วงผู้บริหาร เช่นโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่เห็นด้วย ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งของสังคมในท้องถิ่นนั่นเอง และมีผลกระทบต่อกิจการของรัฐในระดับนานาชาติด้วย

การนำการออกเสียงประชามติมาใช้ในระดับท้องถิ่นนั้น หากรัฐยินยอมและจัดให้มีการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นอย่างแท้จริง ก็จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้แสดงความต้องการของตนอย่างแท้จริงภายใต้กรอบของระบอบประชาธิปไตย เมื่อประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ประชาชนก็ต้องยอมรับผลต่อการตัดสินใจนั้นด้วย ซึ่งหากเป็นกรณีดังกล่าวความขัดแย้งในสังคมก็จะลดน้อยลงนั่นเอง

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยได้ใช้รูปแบบการปกครองที่ยึดรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยเป็นการปกครองจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ผ่านมาก่อนหน้านี้จึงเป็นการริเริ่มและดำเนินการโดยรัฐบาลกลางเป็นผู้หยิบยื่นให้ ซึ่งไม่ใช่เกิดจากความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดังเช่นรูปแบบการปกครองในระดับท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในประเทศในแถบตะวันตกและสหรัฐอเมริกา โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยได้มีการเริ่มขึ้น ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 โดยเริ่มแรกนั้นได้ยึดหลักการรวมอำนาจและหลักการกระจายอำนาจควบคู่กันไป ซึ่งจะคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก และยังคงให้ข้าราชการอยู่ในองค์กรปกครองท้องถิ่นบางองค์กรตลอดมา จนถึง พ.ศ. 2540 ซึ่งโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 เป็นการปกครองในรูปแบบที่องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกประเภทขึ้นกับจังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค ไม่ได้ขึ้นตรงกับราชการส่วนกลาง กล่าวคือ ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและควบคุมของจังหวัดและอำเภอ แต่นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลาง ไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้มีการบัญญัติให้อิสระแก่ท้องถิ่น เพื่อให้มีการปกครองตนเองมากขึ้น โครงสร้างของอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยจึงอาจแบ่งเป็นแบบ 2 ระดับ ในระดับแรก คือ ระดับจังหวัด ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดในปัจจุบัน คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และระดับที่สองคือระดับชุมชนและชนบทซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งระดับนี้ ในปัจจุบันก็คือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (นอกจากนั้นยังมีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ) เนื่องจากการปกครองแบ่งเป็น 2 ระดับดังกล่าว จึงมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างชัดเจนขึ้น โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีอำนาจหน้าที่ในการวางแผนพัฒนาในภาพรวมทั้งจังหวัด ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด สนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับที่ต่ำกว่า รวมทั้งการแบ่งสรรเงินให้แก่องค์กรระดับล่างตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนองค์กรปกครอง



ท้องถิ่นในรูปของเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ก็จะมีหน้าที่ในการให้บริการพื้นฐานในด้านต่างๆ ทั้งที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ที่จะต้องกระทำและอาจทำ

การบริหารงานขององค์กรปกครองในระดับท้องถิ่น โดยทั่วไปประกอบด้วยสมาชิกของแต่ละสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง และการที่หัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกด้วยกันเองของแต่ละสภานั้น ทำให้การบริหารของหัวหน้าฝ่ายบริหารไม่มีความเป็นอิสระ เนื่องจากการดำเนินการทุกอย่างจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกส่วนใหญ่ก่อนเสมอ อันเป็นรูปแบบการบริหารที่หัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจน้อย ซึ่งเป็นปัญหาในการบริหารทั้งในระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 เปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละเขตเทศบาลออกเสียงแสดงประชามติเพื่อให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงได้ ซึ่งถือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละเขตเทศบาลได้มีโอกาสได้มีส่วนร่วมโดยตรงในการใช้อำนาจอธิปไตยของตน แต่สิ่งที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ว่านับแต่มีการบัญญัติตั้งเช่นนี้มา ประชาชนในระดับเทศบาล ยังไม่มีโอกาสได้ใช้สิทธิในการออกเสียงประชามติเช่นนี้เลย

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน กฎหมายได้กำหนดให้องค์กรปกครองในระดับท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง มิได้กำหนดให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ดังนั้น โดยหลักการแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมิได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ แต่บุคคลดังกล่าวมานี้ เป็นเพียงผู้กำกับดูแลเท่านั้น แต่ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งมีทัศนคติแบบดั้งเดิมได้ปฏิบัติเสมือนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหรือหน่วยงานในสายบังคับบัญชาของตน แต่ภายหลังจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองอย่างชัดเจนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจปัญหาต่างๆ ด้วยตนเองภายในกรอบของกฎหมายเพิ่มขึ้นกว่าเดิม

หลังจากได้ทราบถึงความสัมพันธ์ของรูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ระดับท้องถิ่นต่อการออกเสียงประชามติแล้ว ก็อาจจะพอสรุปเนื้อหาจากการศึกษาทั้งหมดได้คือการออกเสียงประชามติ เป็นการเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นมานานแล้ว โดยเริ่มจากการนำรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงมาใช้ในสังคมที่มีขนาดเล็ก และต่อมาเมื่อขนาดของสังคมมีขนาดใหญ่ขึ้น ก็ได้้นำรูปแบบการออกเสียงประชามตินี้มาใช้ร่วมกับรูปแบบของระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน (ประชาธิปไตยโดยอ้อม) ซึ่งการนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้ นอกจากจะเป็นการได้รับฟังความเห็นของประชาชนใน

สังคมแล้ว ยังเป็นการควบคุมและคานอำนาจของผู้แทนราษฎรได้อีกด้วย นอกจากนี้ยังมีรูปแบบต่างๆ ที่เป็นกลไกในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการแสดงความคิดเห็นและความต้องการของตนอีกหลายประการ ได้แก่ การประชาพิจารณ์ (Public Hearing) การออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล (Plebiscite) และการหยั่งเสียงมติมหาชน (Poll) ซึ่งต่างเป็นวิธีการรับฟังความเห็นจากประชาชนโดยตรง อันมีความหมายและวิธีดำเนินการ รวมทั้งผลของการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน ตามแต่สถานการณ์หรือเรื่องที่จะนำแต่ละรูปแบบการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้

จากการศึกษาถึงรูปแบบของการออกเสียงประชามติในระดับประเทศในแต่ละประเทศ ตามที่ได้กล่าวถึงรายละเอียดไว้ในบทที่ 2 พบว่าประเทศที่ได้ยกตัวอย่างมาเหล่านี้ได้นำวิธีการออกเสียงประชามติมาใช้ควบคู่กับระบบผู้แทนมาเป็นเวลานานแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ฯลฯ โดยประเทศเหล่านั้น ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ในหลายๆ เรื่อง เช่น การออกเสียงประชามติต่อรัฐธรรมนูญและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมาย สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ เป็นต้น และในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และ เนเธอร์แลนด์ ยังได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายได้โดยตรง โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนจำนวนหนึ่งได้เข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายหรือเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย (Initiative Process) ได้อีกด้วย โดยมีกระบวนการในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติที่คล้ายกัน คือฝ่ายบริหารของประเทศเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ โดยมีผลบังคับที่ต่างกันออกไป เมื่อเปรียบเทียบการออกเสียงประชามติในระดับประเทศของต่างประเทศ กับการออกเสียงประชามติของประเทศไทยแล้ว เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้เคยนำวิธีการออกเสียงประชามติบัญญัติไว้ถึง 5 ครั้ง 5 ฉบับด้วยกัน คือ 1.) ฉบับปี พ.ศ. 2492 2.) ฉบับปี พ.ศ. 2511 3.) ฉบับปี พ.ศ. 2517 4.) ฉบับปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2538 และ 5.) ฉบับปี พ.ศ. 2540 โดยได้มีการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 มาใช้เพื่อกำหนดรายละเอียดและกระบวนการ ตามความของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ด้วย แม้ว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติไว้ในกรณีที่แตกต่างกันดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ทั้งนี้ในทางปฏิบัติก็ยังไม่มีการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญทั้ง 5 ฉบับนี้เกิดขึ้นเลย ซึ่งผู้ศึกษาได้แสดงความเห็นถึงสาเหตุที่ไม่สามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติไว้ในบทวิเคราะห์ในบทที่ 4

สำหรับรูปแบบของการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น รวมถึงระดับเทศบาลของต่างประเทศ ได้กล่าวถึงรายละเอียดไว้ในบทที่ 3 เห็นได้ว่าประเทศต่างๆ ได้มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น ในท้องถิ่นลำดับต่างๆ โดยเฉพาะในระดับของเทศบาล

(Municipality) กันอย่างแพร่หลาย โดยได้มีการบัญญัติให้อำนาจไว้ในกฎหมายหลายลำดับ เช่น รัฐธรรมนูญ รัฐบัญญัติ ข้อบัญญัติท้องถิ่น และ เทศบัญญัติ ฯลฯ โดยอาจกำหนดหลักการไว้ใน รัฐธรรมนูญของประเทศ และกำหนดรายละเอียดวิธีการไว้ในกฎหมายอื่น เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ร่วมกัน ระหว่างรัฐธรรมนูญของมลรัฐและประมวลกฎหมายเลือกตั้งของมลรัฐ นอกจากนี้ยังอาจมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นอีก เช่น ประมวลกฎหมายของแต่ละเทศบาล หรือ คู่มือการออกเสียงประชามติ เป็นต้น โดยส่วนใหญ่จากการศึกษาเปรียบเทียบการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นของต่างประเทศแล้ว เห็นว่าส่วนใหญ่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ออกเสียงประชามติในหลายๆ เรื่อง เช่น ร่างกฎหมายหรือเทศบัญญัติ กิจการของเทศบาล การเสนอยุบสภาเทศบาล ฯลฯ ซึ่งกฎหมายหรือกิจการที่จะมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามตินั้น จะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องหรือส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน หรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น นอกจากนี้ในบางประเทศยังให้ความสำคัญในการริเริ่มเสนอให้มีการออกเสียงประชามติโดยประชาชน โดยให้สิทธิแก่ประชาชนจำนวนหนึ่งในเขตเทศบาลของตน หรือท้องถิ่นของตน ได้มีโอกาสนำคำร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติต่อกฎหมายของเทศบาลได้อีกด้วย ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 นอกจากนี้บางประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ยังนำวิธีการมีส่วนร่วมโดยตรง เช่น การหยั่งเสียงมติมหาชน มาใช้เป็นการเสริมในกระบวนการออกเสียงประชามติอีกด้วย

เมื่อได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นรวมถึงระดับเทศบาลของต่างประเทศกับรูปแบบเทศบาลของประเทศไทยแล้ว เห็นได้ว่า ประเทศไทยได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับเทศบาลได้มีโอกาสออกเสียงประชามติเช่นกัน โดยได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ซึ่งได้มีการเปิดโอกาสให้มีการจัดให้ประชาชนสามารถออกเสียงประชามติในสองกรณี กรณีแรกได้บัญญัติไว้ในมาตรา 14 ในการออกเสียงประชามติเพื่อเลือกรูปแบบบริหารเทศบาล จะเป็นรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี กรณีนี้ผู้มีสิทธิริเริ่มคือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้น และผลของการออกเสียงประชามติถือเป็นพันธกรณีต้องปฏิบัติตาม อีกกรณีได้บัญญัติไว้ในมาตรา 32 ทวิ คือ การออกเสียงประชามติต่อกิจการหรือเรื่องใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาล หรือประชาชนในท้องถิ่น กรณีนี้ผู้มีสิทธิริเริ่มคือคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี และผลของการออกเสียงประชามติถือเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหารของเทศบาล โดยถือว่าไม่ผูกพันสภาเทศบาลต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติก็ยังไม่มีการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลของประเทศไทยตามที่บัญญัติไว้ทั้งสองมาตรานี้เลยเช่นเดียวกับในระดับประเทศ

ในส่วนของบทที่ 4 เป็นการวิเคราะห์การออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นของต่างประเทศ ใน 4 เรื่องสำคัญคือ รูปแบบของการออกเสียงประชามติ กิจกรรมที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ การริเริ่มและกระบวนการออกเสียงประชามติ และผลของการออกเสียงประชามติ นอกจากนี้ยังได้วิเคราะห์ถึงผลกระทบข้อดีและข้อเสียของการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นของต่างประเทศเพื่อเปรียบเทียบกับกรออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลในประเทศไทย ซึ่งผู้ศึกษาได้แสดงความเห็นถึงสาเหตุ ที่ในทางปฏิบัตินั้นยังไม่สามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการนำระบบการออกเสียงมาใช้ในระดับเทศบาลของประเทศไทย เพื่อที่จะทำให้มีโอกาสเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ โดยผู้ศึกษาได้นำเสนอถึงความเหมาะสมของการออกเสียงประชามติกับกฎหมายระดับเทศบาล กิจกรรมของเทศบาล ประเภทใดบ้างที่ควรนำวิธีการออกเสียงประชามติมาใช้ ผลของการออกเสียงประชามติ ตลอดจนเสนอถึงผลดีของการออกเสียงประชามติ หากนำมาใช้ในการปกครองระดับเทศบาล

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาจากหลักการในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว เห็นว่า นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จะได้บัญญัติหลักการออกเสียงประชามติในระดับประเทศ สำหรับกิจการสำคัญเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ซึ่งเรื่องนั้นๆ จะต้องไม่เป็นเรื่องที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และต้องไม่เป็นเรื่องเกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะแล้ว ยังได้บัญญัติถึงเรื่องหลักการกระจายอำนาจปกครองไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นต่อกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชน หลักการออกเสียงประชามตินั้นสามารถจัดให้มีได้ในกรณีที่ประเทศนั้นได้มีการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเนเธอร์แลนด์ หรือประเทศญี่ปุ่น ต่างก็จัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น

สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ.2540 ได้มีการบัญญัติให้มีการจัดการออกเสียงประชามติได้ ในขณะเดียวกันในหมวด 4 ที่กล่าวถึงรัฐว่า จะต้องให้อิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง และตามความต้องการของท้องถิ่น ทั้งนี้รัฐจะต้องพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ทั้งหลายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการ โดยให้คงไว้เฉพาะหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมายเท่านั้น

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หมายถึงการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เช่น การปกครองในระดับเทศบาล โดยได้เปิดโอกาสให้เทศบาลมีอิสระในการกำหนด

นโยบายและการจัดการบริการสาธารณะ ตลอดจนการบริหารภายในเทศบาลภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวและความเป็นเอกภาพของประเทศ ดังนั้นกิจการที่เทศบาลดำเนินการนั้น จะต้องสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังมีนัยของความอิสระในด้านความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดินด้วย กล่าวคือ มีการปรับบทบาท อำนาจ หน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติตามหลักการในการดำเนินกิจการของรัฐ ในขณะที่ราชการส่วนกลางจะทำหน้าที่รับผิดชอบในกิจการระดับมหภาค โดยทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลการดำเนินงานของราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

จากหลักการดังกล่าว หากกิจการของเทศบาลจำเป็นต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ผู้ศึกษาเห็นว่า การออกเสียงประชามติในองค์กรปกครองระดับเทศบาลสามารถกระทำได้ เนื่องจากสภาพของพื้นที่และประชาชนมีจำนวนไม่มาก และสามารถจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติโดยตรงได้ เพื่อเป็นการสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีโครงสร้างคล้ายคลึงกับฝ่ายบริหารของส่วนกลาง ย่อมเป็นการง่ายที่จะนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้ โดยประโยชน์ของการออกเสียงประชามติอีกทางหนึ่ง คือเป็นการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนให้ดำเนินกิจการตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้

ดังนั้น หลังจากได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบและวิธีการของการออกเสียงประชามติของแต่ละประเทศตามที่ได้ยกตัวอย่างมา เปรียบเทียบกับบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติและโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลของประเทศไทยแล้ว เพื่อให้การนำรูปแบบของการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชน โดยวิธีการออกเสียงประชามติสามารถมีการนำมาใช้ได้จริงในระดับท้องถิ่นของประเทศไทย ผู้ศึกษาขอเสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับกระบวนการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาลดังต่อไปนี้

### 1. บทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น อาจกำหนดโดยการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับปัจจุบัน ถึงบทบัญญัติที่สามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ดังเช่นที่ได้บัญญัติไว้ ตามมาตรา 14 และ 32 ทวิดังที่ได้กล่าวมา โดยอาจแก้ไขหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เหมาะสม หรือไม่เช่นนั้นก็อาจตรากฎหมายขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะ ในรูปของ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น พ.ศ. (...)” เพื่อใช้เป็นบทบังคับร่วมกับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ.(...) เพื่อใช้เป็นบทบัญญัติหลัก ในการดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติใน

ระดับท้องถิ่น ซึ่งนอกจากรูปแบบเทศบาลแล้ว อาจรวมถึง กรุงเทพมหานคร, องค์การบริหารส่วนจังหวัด, องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมืองพัทยา ด้วย

## 2. กิจการที่ควรจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

ควรกำหนดกิจการที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจน ในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ โดยสามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมาย หรือ บทบัญญัติท้องถิ่น เช่นเทศบัญญัติ ที่ออกโดยสภาเทศบาล โดยอาจกำหนดให้สามารถออกเสียงประชามติต่อบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน หรือบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์ สิทธิเสรีภาพ ที่จะกระทบกับประชาชนในเขตเทศบาลโดยตรง โดยบทบัญญัติเช่นนี้ให้อยู่ในเงื่อนไขที่จะนำมาจัดให้ประชาชนเห็นชอบโดยการออกเสียงประชามติได้

นอกจากนั้นควรจัดให้มีการออกเสียงประชามติในนโยบายหรือกิจการของเทศบาล ซึ่งเป็นกิจการบริหารที่มีผลกระทบต่อประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะ ยกตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนแปลงเขตแดนของเทศบาล การโอนกิจการของเทศบาลให้เป็นของส่วนภูมิภาค การสัมปทานก่อสร้างห้างสรรพสินค้าของเอกชนในเขตเทศบาล การจัดตั้งชุมชนใหม่ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การจัดการหรือการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การปรับปรุงหรือก่อสร้างหรือรักษาไว้ซึ่งสถานที่สาธารณะ เช่น โรงพยาบาล ตลาด สวนสาธารณะ สนามกีฬา ฯลฯ เป็นต้น แต่ทั้งนี้เทศบัญญัติ หรือกิจการบางประเภทอาจได้รับการยกเว้น โดยอาจกำหนดข้อห้ามมิให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องของบทบัญญัติที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หรือกิจการบริหารที่เป็นอำนาจหน้าที่หลักอันเป็นดุลพินิจของสภาเทศบาล หรือเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณ เช่น เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเงินเดือนของข้าราชการ หรือเรื่องที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของเทศบาล เช่น นโยบายระดับประเทศ เรื่องเหล่านี้อาจกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

## 3. การริเริ่มจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

ผู้ริเริ่มหรือผู้มีอำนาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติสามารถกำหนดให้เป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารของเทศบาล คือ คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ที่จะนำกฎหมายของเทศบาลหรือกิจการบริหารของเทศบาล ออกจัดให้ประชาชนลงความเห็น โดยการออกเสียงประชามติ

และเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จึงควรกำหนดให้ประชาชนในเขตเทศบาลจำนวนหนึ่งสามารถยื่นคำร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติต่อบทบัญญัติของเทศบาล ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกเพิกถอนเทศบัญญัติ หรือ

ออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบต่อกิจการบริหารของเทศบาลที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนในเทศบาลได้ โดยให้ถือว่าให้กฎหมายหรือกิจการนั้น ชะลอการบังคับ หรือชะลอการดำเนินการไปก่อน จนกว่าจะทราบผลแห่งการออกเสียงประชามติในเรื่องนั้น ซึ่งอาจให้ประชาชนจำนวนหนึ่ง โดยใช้เกณฑ์อัตราส่วนที่ไม่มากเกินไป เช่น ประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในห้าของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเทศบาลนั้น (ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตเทศบาล โดยอาจกำหนดอัตราส่วนให้ลดลงได้) ให้สามารถริเริ่มเสนอให้มีการออกเสียงประชามติได้ ทั้งนี้การริเริ่มของประชาชนนั้นจำเป็นต้องพิจารณาว่า สามารถริเริ่มในเรื่องใดได้บ้างตามที่กำหนดไว้โดยบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ

#### 4. วิธีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาเทศบาลในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ โดยสภาเทศบาลมีหน้าที่หลักในการดำเนินการจัดการออกเสียงประชามติ การเผยแพร่รายละเอียดไปยังประชาชนในเขตเทศบาล จัดเตรียมเครื่องมือ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ หรือคณะกรรมการต่างๆ เป็นต้น

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามตินั้น ควรกำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. (...)

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาขอเสนอขั้นตอนทั่วไปของการจัดให้มีการออกเสียงประชามติซึ่งเกิดจากการริเริ่มของประชาชนในระดับเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 1) เลือกประเด็นที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ
- 2) ออกแบบคำถามที่จะใช้ในการออกเสียงประชามติ
- 3) ประชาชนในท้องถิ่นนั้นจำนวนอย่างน้อยหนึ่งในห้า(หรืออาจน้อยกว่า) รวบรวมลายมือชื่อเพื่อเสนอต่อสภาเทศบาล เพื่อเรียกร้องให้มีการพิจารณาจัดให้มีการออกเสียงประชามติ
- 4) สภาเทศบาลจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับญัตติอย่างเป็นทางการ ที่จะนำไปสนับสนุนในการออกเสียงประชามติ
- 5) หากว่าที่ประชุมให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าญัตติและหัวข้อที่มีการเสนอมานั้นสามารถนำไปจัดให้มีการออกเสียงในประเด็นที่กำหนดได้
- 6) เสนอมตินั้นไปยังสภาเทศบาล และเรียกร้องให้มีการออกเสียงประชามติ โดยสภาเทศบาลจะต้องตอบรับภายในเวลาที่กำหนด และกำหนดวันในการจัดให้มี

การออกเสียงประชามติ ภายใน 30-60 วัน หลังจากข้อเสนอแนะได้รับการยอมรับแล้ว

- 7) โฆษณา เผยแพร่ เพื่อประชาสัมพันธ์ประเด็นการออกเสียงประชามตินั้น รวมถึงการณรงค์ให้มีการมาออกเสียงประชามติ

## 5. ผลของการออกเสียงประชามติ

ผลของการออกเสียงประชามติ ควรกำหนดว่าผลของการออกเสียงประชามตินั้น เรื่องใดเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สภาเทศบาล โดยไม่มีผลผูกพันให้เทศบาลต้องปฏิบัติตาม (ผลของการออกเสียงประชามติไม่เป็นพันธกรณี) และเรื่องใดเป็นคำตัดสินชี้ขาด โดยมีผลผูกพันให้สภาเทศบาลต้องปฏิบัติตาม (ผลของการออกเสียงประชามติเป็นพันธกรณี) ซึ่งการกำหนดว่าเรื่องใดบ้างนั้นขึ้นอยู่กับประเด็นของเรื่องที่จะนำมาให้มีการออกเสียงประชามติ ว่าสำคัญและกระทบต่อประชาชนในการขอประชามตินั้นมากน้อยเพียงใด

ผู้ศึกษาเห็นว่า หากเป็นการออกเสียงประชามติที่เกิดจากการริเริ่มของฝ่ายบริหารของเทศบาล ควรกำหนดให้ผลของการออกเสียงประชามติเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สภาเทศบาล โดยไม่มีผลผูกพันให้เทศบาลต้องปฏิบัติตาม ดังที่พระราชบัญญัติเทศบาลฯ ได้บัญญัติไว้ แต่หากว่าเป็นการออกเสียงประชามติที่เกิดจากการริเริ่มของประชาชนแล้ว เพื่อให้เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยและเพื่อให้การจัดให้มีการออกเสียงประชามติจะได้ประโยชน์สูงสุด จึงควรให้ผลของการออกเสียงประชามติในกรณีนี้มีผลผูกพันสภาเทศบาลต้องปฏิบัติตาม เช่นดังประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น

เนื่องจากการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นมีกระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำที่ง่ายกว่าในพื้นที่เล็กกว่า รวมทั้งใช้งบประมาณในการจัดทำน้อยกว่าการออกเสียงประชามติในระดับประเทศ ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรส่วนท้องถิ่นสามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือกิจการท้องถิ่นได้ นั่นเอง

นอกจากนั้น ผู้ศึกษาขอเสนอถึงรายละเอียดอื่นๆ ที่ควรนำมาพิจารณาในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับเทศบาล ดังนี้

- (1) เรื่ององค์กรตรวจสอบการออกเสียงประชามติ ควรกำหนดประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจนไว้ใน พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น พ.ศ. (...) โดยอาจมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของสภาเทศบาลในการตรวจสอบประเด็นสำคัญเช่น เรื่องจะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั้น ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือเรื่องนั้นกระทบกระเทือนถึงประโยชน์ได้เสียของประชาชนในท้องถิ่น



นั้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ คลยพินิจขององค์กรฝ่ายบริหารถูกต้องหรือไม่เป็นต้น นอกจากนี้ อาจจะต้ององค์กรตรวจสอบในรูปของคณะกรรมการชุดหนึ่งซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยองค์กรดังกล่าวอาจมิใช่คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น

(2) หากการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเกิดจากการริเริ่มของประชาชนจำนวนหนึ่ง สภานิติบัญญัติอาจจะต้ององค์กรตรวจสอบในรูปของคณะกรรมการเช่นเดียวกับข้อ (1.) เพื่อตรวจสอบคุณสมบัติ ความถูกต้องของคำร้อง และรายชื่อผู้ริเริ่ม โดยอาจเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกันได้

(3) เรื่องงบประมาณและบุคลากร ในการดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ มีข้อเสนอว่า เพื่อมิให้สิ้นเปลืองงบประมาณและบุคลากร เมื่อได้มีการประกาศให้มีการออกเสียงประชามติได้แล้ว ถ้าหากว่ามีการเลือกตั้งในช่วงระยะเวลาดังกล่าว การออกเสียงประชามติอาจจัดให้มีขึ้นในวันเดียวกันกับวันเลือกตั้งนั้น ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งซ่อม หรือการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

(4) เพื่อให้การจัดให้มีการออกเสียงประชามติได้รับประโยชน์สูงสุด หากเป็นการริเริ่มโดยฝ่ายบริหารของเทศบาลแล้ว ในกระบวนการพิจารณาว่าเรื่องใดควรจะขอความเห็นชอบจากประชาชนหรือไม่นั้น ในขั้นต้นควรนำวิธีการหยั่งเสียงมติมหาชน (Poll) มาใช้เพื่อเป็นขั้นตอนก่อนการออกเสียงประชามติ เพื่อเป็นการวัดความต้องการของประชาชน ต่อนโยบาย หรือกิจการใดกิจการหนึ่ง ก่อนที่จะริเริ่มดำเนินการ หรือจัดให้มีการออกเสียงประชามติ อีกทั้งทำให้ทราบความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อเรื่องที่จะขอความเห็นชอบอีกด้วย ทั้งนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าควรปรับปรุงรูปแบบของวิธีการหยั่งเสียงมติมหาชนนี้ให้มีความเหมาะสมและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

(5) เรื่องพื้นฐานการศึกษาและความรู้ความเข้าใจของประชาชน ซึ่งในท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่มีพื้นฐานที่แตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นที่ประชาชนจะได้ใช้สิทธิโดยตรงกับเรื่องที่มีการขอคำปรึกษาในพื้นที่ของตน ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องของท้องถิ่นตนเองโดยตรง จึงควรมีการกำหนดมาตรฐานของการให้ความรู้ความเข้าใจ การประชาสัมพันธ์ ในกิจการที่ให้ประชาชนออกเสียงอย่างทั่วถึง อาจมีการส่งสรุปสาระสำคัญและข้อมูลของเรื่องนั้นๆ ไปยังภูมิคณาหรือถิ่นที่อยู่ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ก่อนหน้าที่จะถึงวันออกเสียงไม่น้อยกว่า 30 วัน ทั้งนี้รวมถึงการประชาสัมพันธ์ทางสื่อท้องถิ่นต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น วิทยุท้องถิ่น เป็นต้น

ดังที่กล่าวมานี้ ผู้ศึกษาได้นำเสนอถึงความเป็นไปได้และข้อเสนอของการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น โดยศึกษาจากรูปแบบเทศบาลของประเทศไทย ซึ่งในทางปฏิบัติอาจ

นำข้อเสนอในข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อมาปรับใช้ เพื่อให้ได้แนวทางที่เหมาะสมในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น เพื่อที่ประเทศไทยจะได้มีอีกทางเลือกหนึ่ง ในการที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมโดยตรงในทางการเมือง ตามระบอบประชาธิปไตยต่อไป





**บรรณานุกรม**

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จรูญ สุภาพ. (2518). **หลักรัฐศาสตร์ภาคพิสดาร แนวทฤษฎีและประยุกต์**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). **การปกครองท้องถิ่นของไทย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.
- นันทวัฒน์ บรรมานันท์. (2538). **ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2549). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). **กฎหมายมหาชน (เล่ม 3) ที่มาและนิติวิธี**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- \_\_\_\_\_. (2545). **กฎหมายมหาชน (เล่ม 1) วิวัฒนาการทางปรัชญา และลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ (พิมพ์ครั้งที่ 5)**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2524). **สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1**. กรุงเทพฯ: สารศึกษาการพิมพ์.
- โกสิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. (2544). **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 3)**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สมภพ โทตระกิตย์. (2512). **คำสอนชั้นปริญญาตรีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 2**. กรุงเทพฯ: นำเชีย การพิมพ์.
- อมร จันทรสมบูรณ์. (2535). **รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทรรศนะของ ศ.ดร. อมร จันทรสมบูรณ์**. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

## บทความ

- ชุตินธร ทวีโรจน์กุลศรี. (2547, กรกฎาคม-สิงหาคม). “การออกเสียงประชามติ.” *จุดนิติ*, 1,3. หน้า 25-28.
- นันทวัฒน์ บรรมานันท์. (2542, มกราคม). “รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงแสดงประชามติ.” *วารสารกฎหมาย*, ปีที่ 19, ฉบับที่ 1. หน้า 159-178.
- \_\_\_\_\_. (2545, พฤษภาคม-สิงหาคม). “การออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540).” *ศาลรัฐธรรมนูญ*, ปีที่ 4, เล่มที่ 11. หน้า 51-92.
- วีระ โลจายะ. (2543, พฤษภาคม-สิงหาคม). “การออกเสียงประชามติ.” *สุทธิปริทัศน์*, ปีที่ 14, ฉบับที่ 43. หน้า 10-23.
- ศรีสุวรรณ จรรยา. (2543, เมษายน). “ประชาธิปไตย...ภาคประชาชน.” *โลกใบใหม่*, 11,127. หน้า 30-37.
- สุกรานต์ โรจน์ไพรวงศ์. (2543, พฤษภาคม-มิถุนายน). “ประชาธิปไตยบนเวที หรือท้องถนน.” *โลกสีเขียว*, ปีที่ 9, ฉบับที่ 2. หน้า 20-39.
- สร อักสรสกุล. (2547, 25 มีนาคม). “ประชาธิปไตย ทำแล้ว ทำอีกได้ ไม่ผิดกติกา.” *มติชนรายวัน*, ปีที่ 27, ฉบับที่ 9512. หน้า 4.

## เอกสารอื่นๆ

- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2537). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางปกครอง*. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง Public Hearing ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์ วันที่ 27 มิถุนายน (อัครา).
- โกสิน พลกุล และคณะ. (2537). *แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น* (รายงานการวิจัย). เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- วีระ โลจายะ. (2545). *เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญชั้นสูงและสถาบันการเมือง 2*. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- \_\_\_\_\_. (2547). “ระบบการริเริ่มขอให้มีการออกเสียงประชามติ.” *เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ*. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

### วิทยานิพนธ์

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2531). **องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทวีสิน กิรบุตรสุวรรณ. (2538). **การนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นพรัตน์ อภิวิมลลักษณ์. (2538). **การนำประชามติมาใช้ในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- วราภรณ์ ปิยะมงคลวงศ์. (2531). **การมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

### กฎหมาย

- พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พุทธศักราช 2541.
- พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2538.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.
- ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงประชามติ (พุทธศักราช 2550).

### สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

เทวินทร์ ขอเหนี่ยวกลาง. แนวคิด ความเป็นมาและปัญหาเรื่อง “โพลล์”. สำนักวิจัยเอแบคโพล.  
สืบค้นเมื่อ 13 กรกฎาคม 2549, จาก

<http://www.ipoll.th.org/article/Pollart/Pollart.htm>

บุญเสริม นาคสาร. (2547, 8 มีนาคม). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ผลในทาง  
ปฏิบัติเมื่อครบรอบหกปีของการปฏิรูปการเมือง. สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2549, จาก

<http://www.pub-law.net>

เว็บไซต์สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว. (ปรับปรุงเมื่อ 2549, 9 ธันวาคม). ข้อมูลทั่วไป  
เกี่ยวกับประเทศญี่ปุ่น. สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2549, จาก

<http://www.thaiembassy.jp/TJcommunity-t/aboutJP.htm>

### ภาษาต่างประเทศ

#### BOOKS

David Bather, Austin Ranney. (1980). **Referendums**. Washington D.C: American Enterprise  
Institute.

Hamon Francis. (1995). **Le Referendum**. Paris: L.G.D.J.

Harlan Hahn and Sheldon Kamieniecki. (1987). **Referendum Voting : Social Status and  
Policy Preferences**. New York : Greenwood Press.

John H.Ferguson and Dean E. Meherry. (1969). **The American system of Government**. New  
York: McGraw-Hill.

Pierre PACTET. (1991). **Institutions politiques Droit constitutional**. Paris: Masson.

Schwarte. (1958). **An Introduction to American Administrative Law**. New York: Ceana  
Publication.

## LAW

California Elections Code

California State Constitution

The Constitution of Japan. November 3, 1946.

## ELECTRONIC SOURCES

Arjen Nijeboer. Analysis of the Dutch I&R legislation: Forthcoming in IRI Europe's I&R

Handbook on Europe (2002). Retrieved July 20, 2006,

from [www.iniref.org/netherlands.html](http://www.iniref.org/netherlands.html)

\_\_\_\_\_. Direct Democracy in the Netherlands : Data on local referenda. *Published in German*

in: Europa Magazin, no 3, 2000 (in German). Retrieved July 19, 2006,

from <http://www.referendumplatform.nl>

Direct democracy in the Asia-Pacific. Copyright 2004 APDRC. All right reserved. Retrieved

July 11, 2006,

from [http://www.apdrc.org.tw/web/Direct\\_democracy\\_Asia-Pacific.htm](http://www.apdrc.org.tw/web/Direct_democracy_Asia-Pacific.htm)

Eric Johnston. The Iwakuni Referendum and the Future of the U.S. Military Base Realignment

Agreement. Retrieved November 27, 2006,

from <http://www.japanfocus.org/products/topdf/1733.html>

Frances Kendall. The swiss cantonal system : a model democracy. Retrieved July 3, 2003,

from [www.isil.org/resources/lit/swiss-canton-system.html](http://www.isil.org/resources/lit/swiss-canton-system.html)

Handbook on the Research Report on the Constitution of Japan. Research Commission on the

Constitution. House of Councillors Japan. (2005). Retrieved August 8, 2006,

from [http://www.sangiin.go.jp/eng/report/ehb/ehb\\_index.htm](http://www.sangiin.go.jp/eng/report/ehb/ehb_index.htm)

How are local governments organized in Japan? Web Japan-local governments. Retrieved

November 3, 2006,

from <http://web-japan.org/kidsweb/japan/government/q5.html>

How to get a local referendum. SchNEWS, Issue 182, 4-9-98. Retrieved February 23, 2007,

from <http://www.sovereignty.org.uk/features/activistinf/ref.html>



- Iwakuni Municipal Referendum Slated on March 12 / Execute Autonomy to Reject Military Base Enhancement. Weekly MDS No.926, March, 2006 issue. Retrieved October 16, 2006, from [http://www.mdsweb.jp/international/i926/i926\\_01a.html](http://www.mdsweb.jp/international/i926/i926_01a.html)
- Mads Qvortrup. Is the Referendum a Constitutional safeguard? (Professor of Political Science University of Copenhagen). Retrieved February 8, 2006, from <http://www.iandrinstitute.org>
- Paul Ruppen. Direct Democracy in Switzerland : Initiative & Referendum Institute Europe. Retrieved July 20, 2006, from <http://www.iniref.org/swiss-dd.html>
- Toshihiro Menju. Citizen Participation in Local Governments in Japan. Research Fellow, Tokyo Foundation Senior Program Officer, Japan Center for International Exchange. Retrieved November 25, 2006, from [www.iadb.org/int/jpn/English/support\\_files/13Japan.pdf](http://www.iadb.org/int/jpn/English/support_files/13Japan.pdf)



### ประวัติผู้เขียน

- ชื่อ-สกุล : นายเอกวิษ อินทรสมบัติ
- ประวัติการศึกษา : สำเร็จการศึกษามัธยมศึกษาตอนต้น จากโรงเรียนทวิธาภิเศก ปีการศึกษา 2537
- : สำเร็จการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลาย จากศูนย์ศึกษานอกโรงเรียน กรุงเทพมหานคร ปีการศึกษา 2538
- : สำเร็จการศึกษาปริญญา นิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ในปีการศึกษา 2542
- : สำเร็จการศึกษาหลักสูตรวิชาว่าความของสำนักอบรมวิชาว่าความแห่งสภา ทนายความ รุ่นที่ 18 ในปี 2544
- : สำเร็จการศึกษาปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) จาก มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ในปีการศึกษา 2550