ปัญหาในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดย

นายพงษ์พิพัฒน์ เถาลัดดา

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัญหาในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดย

นายพงษ์พิพัฒน์ เถาลัดดา

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

PROBLEMS AND CHALLENGES IN CONDUCTION OF THE REFERENDUM ON THE DRAFT OF THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND

BY

MR. PONGPIPAT THAOLADDA

AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF
MASTER OF POLITICAL SCIENCE (POLITICS AND GOVERNMENTS)
PROGRAM IN POLITICS AND GOVERNMENTS FOR EXECUTIVE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2015

COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นาย พงษ์พิพัฒน์ เถาลัดดา

เรื่อง

ปัญหาในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

เมื่อ วันที่ 11 สิงหาคม 2559

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ _____

(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ _____

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณภา ติระสังขะ)

คณบดี _____

(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	ปัญหาในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
ชื่อผู้เขียน	นายพงษ์พิพัฒน์ เถาลัดดา
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	การเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณภา ติระสังขะ
ปีการศึกษา	2558

บทคัดย่อ

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยทำการศึกษาถึงรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการออกเสียงประชามติในต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส สวิสเซอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีกระบวนการสอดคล้องหรือแตกต่างกับการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญของต่างประเทศหรือไม่ และหากแตกต่างกันมีความแตกต่างกันอย่างไร เพื่อจะได้นำมาเป็นข้อสรุปที่เหมาะสมในการปรับปรุง แก้ไขให้การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยดำเนินการได้อย่างถูกต้องและเป็นไปตามหลักการสากลของการออกเสียงประชามติต่อไป

จากการศึกษาพบว่า การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับจากอดีตมามีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญเพียงครั้งเดียว คือ การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งในการออกเสียงประชามติครั้งนั้นมีปัญหาในทางปฏิบัติที่ยังไม่เป็นไปตามหลักสากลทั่วไปของการออกเสียงประชามติอยู่หลายประการ เช่น การไม่เปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นโดยเสรีอย่างอิสระและเท่าเทียมกันของฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ โดยในการออกเสียงประชามติครั้งนั้นมีเพียงการจัดแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญเพียงฝ่ายเดียว คือ ฝ่ายคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผู้ที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา หรือจะเป็นการรณรงค์ให้มีการไปลงคะแนนรับร่างรัฐธรรมนูญไปก่อนแล้วค่อยมาแก้ไขในประเด็นที่ไม่เห็นด้วยทีหลัง ซึ่งในความเป็นจริง หลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ของรัฐบาลที่มาจากฝ่ายที่รณรงค์ไม่เห็น

ด้วยในการออกเสียงประชามติครั้งนั้น ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เลย นอกจากนี้ยังมีการรณรงค์จากทางภาครัฐเชิญชวนให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไปลงคะแนนเพื่อรับร่างเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น ในส่วนของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญก็ถูกสกัดกั้นจากทางภาครัฐ เช่น การประชาสัมพันธ์จากทางภาครัฐว่าการรณรงค์ให้ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญนั้นไม่สามารถกระทำได้ถือว่าเป็นการขัดขวางการออกเสียงประชามติและเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือจะเป็นประเด็นในเรื่องของระยะเวลาในการทำประชามติที่ควรจะมีระยะเวลาที่ยาวนานเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงได้มีเวลาศึกษาเกี่ยวกับประเด็นที่นำมาให้ลงประชามติ ซึ่งในกฎหมายกำหนดวันออกเสียงไม่เร็วกว่า 15 วัน แต่ไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้ประชาชนมีเวลาศึกษาและตัดสินใจน้อยมากเมื่อเทียบกับหลักสากลของการออกเสียงประชามติส่วนใหญ่ที่มักจะให้เวลาศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติเป็นระยะเวลานานอย่างน้อย 6 เดือน – 1 ปี เป็นต้น ทำให้แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้มาจากการออกเสียงประชามติก็ตาม แต่ก็เป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควร เนื่องจาคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐประหาร ประกอบกับเมื่อนำร่างรัฐธรรมนูญมาให้ประชาชนได้ลงคะแนนออกเสียงประชามติก็ยังเป็นการดำเนินการออกเสียงที่ไม่เป็นไปตามหลักประชามติสากลอีกด้วย

ปัจจุบัน (พ.ศ. 2559) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559 กำหนดให้ มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งถือเป็นการออกเสียงประชามติครั้งที่สองของประเทศไทย โดยจะเห็นได้ว่าในการทำรัฐประหาร 2 ครั้งหลังสุด แม้จะมีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ และมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาแทน และเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้วมักจะนำมาให้ประชาชนได้ลงคะแนนออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งการทำรัฐประหารของไทยนับตั้งแต่อดีตเรื่อยมาก็ไม่เคยปรากฏให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้การรับรองร่างรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้นยังไม่เป็นไปตามหลักสากลของการออกเสียงประชามติเท่าใดนัก โดยมักจะมีการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติให้เอื้อประโยชน์หรือมีการกำหนดเกณฑ์ที่ง่ายต่อการผ่านเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในการทำประชามติ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีแนวคิดที่จะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในการออกเสียงประชามติของประเทศไทยให้มีกระบวนการและขั้นตอนในการออกเสียงประชามติเป็นไปตามหลักสากล เพื่อมุ่งหวังให้การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในครั้งต่อ ๆ ไป ให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักการและวัตถุประสงค์ของการออกเสียงประชามติตามวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

คำสำคัญ : การออกเสียงประชามติ, รัฐธรรมนูญ, ประเทศไทย

IndependentStudy Title	Problems and Challenges in Conduction of the Referendum on the Draft of the Constitution of the Kingdom of Thailand
Author	Mr. Pongpipat Thaoladda
Degree	Master of Political Science (Politics and Governments)
Major Field/Faculty/University	Program in Politics and Governments for Executive Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Vannapar Tirasangka, Asst.Prof.Dr.
Academic Years	2015

ABSTRACT

This Independent Study had the objectives to study problems and challenges in conduction of the referendum on the Draft of the Constitution of the Kingdom of Thailand. The research included patterns, principles and methods in conduction of the referendum on the Draft of the Constitution of the Kingdom of Thailand and those used in foreign countries such as France, Switzerland and the United States with the aims to understandthe process in conducting the referendum whether the Thailand's system is similar to or different from the overseas' ones. If it was different, how would it be? Therefore, the author was able to find the appropriate conclusion in approving the conduction of the referendum on the Draft of the Constitution of the Kingdom of Thailand to be undertaken accurately and concordantly with international principles of referendum.

The research found thatthe constitutional referendum had only once been held in Thailand in 2007, which was the Referendum on the Draft of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007). In this referendum, there were practical problems inconsistent with the international general principles in conducting

referendum for several aspects. For instance, freedom in campaigning had not been provided equally for the public who supported for the referendum and those citizens who would like to vote against. Public debates were allowed to organize only by the Constitutional Drafting Committee who wrote it themselves. There was a campaign to persuade eligible voters to vote for a whole draft of the Constitution and advised them of amendment after it had become effective. However, alllater attempts to amend the Constitution by the people who opposed it since the first place had never been successful. In addition, government bodies played a unilateralrole as supporter of the referendum. For those who opposed it, their campaigns would be intercepted by the government. One sample, there was a campaign from the government informed that any activities to persuade voters to vote against the Constitution were prohibited and would be assumed as an obstruction of the referendum which was illegal actions. Also, the referendum period should be long enough for eligible voters to comprehend all important issues. In 2007 referendum, the law stipulated that referendum day shall not be less than 15 days but not over 30 days since the day that the constitution draft had officially been disseminated. This provided the citizens a very limited of time to study and make decision in comparison to international practice which referendum periods were mostly 6 months to 1 year. As a result, Thailand's 2007 Constitution was the first one enacted by referendum, but it was not the well accepted. This was because the constitutional drafting committee were a group of people whom nominated by the coup d'etat leaders and the process of conducting the referendum was not undertaken consistently with the international referendum principles.

In the present (2016), the Interim Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2557 (2014) and the 2nd Amendment B.E. 2559 (2016) prescribes that there shall be a constitutional referendum for the constitution drafted by the Constitution Drafting Committee appointed by the National Council for Peace and Order (NCPO). It is the second referendum held in Thailand. After the last two coup d'etats in Thailand, constitutions had been abolished. Then, the new ones would be drafted and offered an opportunity for voters to cast their votes whether to accept or reject it. The constitutional referendum like this had never taken place in Thailand before

after the previous coup d'etats. However, Thailand's constitutional referendum was still not concordantly with international referendum principles as the government tended to draft the relevant referendum laws to be advantageous for the success of referendum or to impose rules and regulations in order to ensure that the referendum would pass the criteria easily.

Therefore, the author has ideas in approving referendum laws in Thailand to make its procedures and methods conform to international referendum principles so that the next Thailand constitutional referendum will be organized concordantly with the principles and objectives in conducting referendum in democratic way.

Keywords: Constitution, Referendum, Thailand

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ด้วยความช่วยเหลือของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณภา ติระสังขะ อาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิจัย อีกทั้งยังช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงานอีกด้วย นอกจากนี้ ขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอย่างยิ่งสำหรับข้อมูลและประสบการณ์ที่ตัวผู้ศึกษาได้รับเกี่ยวกับเรื่องที่นำมาศึกษาค้นคว้าฉบับนี้

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณบิดา มารดา และครอบครัว ซึ่งเปิดโอกาสให้ได้รับการศึกษาอย่างเต็มที่ ตลอดจนคอยช่วยเหลือและให้กำลังใจเสมอมาจนสำเร็จการศึกษา

นายพงษ์พิพัฒน์ เถาลัดดา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
สารบัญตาราง	(9)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามวิจัย	4
1.3 วัตถุประสงค์	4
1.4 ขอบเขตการศึกษา	4
1.5 วิธีการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม	6
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ	6
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ	25
2.3 กรอบในการศึกษาวิเคราะห์	35
บทที่ 3 การออกเสียงประชามติในต่างประเทศและการออกเสียงประชามติในประเทศไทย	36
3.1 การออกเสียงประชามติในต่างประเทศ : ศึกษากรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และสวิสเซอร์แลนด์	36
3.2 การออกเสียงประชามติในประเทศไทย	69

บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 90

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ฝ่ายที่เห็นชอบหรือฝ่ายที่ไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติได้แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระและเท่าเทียมกัน 93

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับเกณฑ์ในการตัดสินผลการออกเสียงประชามติ 99

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับทางเลือกในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 103

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 106

5.1 บทสรุป 106

5.2 ข้อเสนอแนะ 111

รายการอ้างอิง 116

ประวัติผู้เขียน 119

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 แสดงจำนวนมลรัฐที่มีกระบวนการออกเสียงประชามติแยกตามรูปแบบการออกเสียงประชามติ	39
3.2 แสดงผลการลงประชามติแบ่งตามประเภท ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1848 – 1993	65
3.3 แสดงผลการออกเสียงประชามติในสัดส่วนที่มีการปฏิเสธมาตรการที่รัฐสภาเสนอ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1848 – 1993	66
3.4 เปรียบเทียบการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	70
3.5 แสดงสถิติการออกเสียงประชามติ เมื่อ 19 สิงหาคม 2550	73
3.6 เปรียบเทียบการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559	80

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การออกเสียงประชามติเป็นกระบวนการหนึ่งในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงได้แสดงความคิดเห็นของตนด้วยการลงคะแนนออกเสียงตัดสินใจว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศ หรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก่อนที่รัฐจะนำผลการออกเสียงประชามตินั้นไปดำเนินการตามความต้องการของประชาชนต่อไป

การออกเสียงประชามติ (Referendum) นับเป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการปกครองตามหลักประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องนั้น ๆ โดยตรง เช่น การกำหนดนโยบายปกครองประเทศ หรือการมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในการตรากฎหมายสำคัญ ๆ ของประเทศ เป็นต้น ซึ่งโดยปกติส่วนใหญ่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตัวจริงมักจะได้ใช้อำนาจของตนผ่านการเลือกผู้แทนเพื่อให้เข้าไปใช้อำนาจนั้นแทนตนเอง โดยเรียกการปกครองลักษณะนี้ว่า การปกครองระบบประชาธิปไตย แบบตัวแทน (Representative Democracy) ในบางครั้งผู้แทนที่ประชาชนส่วนใหญ่ได้ตัดสินใจมอบอำนาจของตนเองเพื่อให้เข้าไปใช้อำนาจนั้น อาจจะใช้อำนาจหรือมีการตัดสินใจที่ไม่ตรงกับ ความต้องการหรือความเดือดร้อนของประชาชน ดังนั้น ทำให้ในหลายประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ควบคู่ไปกับระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนด้วย

สำหรับการออกเสียงประชามติในประเทศไทยนั้น มีการบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญหลาย ๆ ฉบับ โดยรัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 โดยกำหนดให้สามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว ยังมีรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาอีกหลายฉบับที่มีการบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติไว้ เช่น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2511 ฉบับปี พ.ศ. 2517 ฉบับปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 ฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่เคยได้มีการจัดการออกเสียงประชามติเลย จนเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 เกิดการทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น

ประมุข (คปค.) โดยมี พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน เป็นหัวหน้า พร้อมทั้งมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เป็นการชั่วคราว และในรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แล้วนำมาให้ประชาชนลงคะแนนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยถ้าประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบก็ให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับ แต่ถ้าประชาชนโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป

การจัดทำประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญยกร่างขึ้นมาในครั้งนั้น เป็นที่ถกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์ในวงวิชาการว่า เป็นการออกเสียงประชามติที่ไม่เป็นไปตามหลักการสากลของการออกเสียงประชามติ เช่น ไม่มีการเปิดโอกาสให้บุคคลสองฝ่ายที่เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติได้แสดงความคิดเห็นของแต่ละฝ่ายอย่างอิสระและเท่าเทียมกัน หรือเรื่องระยะเวลาในการจัดการออกเสียงประชามติที่มีระยะเวลาในการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญน้อยเกินไปเพียง 19 วันเท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอต่อการที่จะให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถทำความเข้าใจในร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ เป็นต้น จากตัวอย่างที่ได้ยกมานั้น หลักสากลของการออกเสียงประชามติควรจะเปิดโอกาสให้บุคคลทั้งสองฝ่ายที่มีความคิดเห็นในฝ่ายที่เห็นชอบและฝ่ายที่ไม่เห็นชอบได้แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระและเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ระยะเวลาที่ใช้ในการจัดทำประชามติควรจะมีระยะเวลาที่ยาวนาน เพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นที่นำมาให้มีการออกเสียงประชามติได้อย่างเต็มที่

หลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากการออกเสียงประชามติฉบับแรกของประเทศไทย แต่ตลอดระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้อยู่ สภาพการเมืองภายในประเทศไม่มีความสงบเลย แต่วนเวียนอยู่กับความขัดแย้งเกี่ยวกับแนวความคิดทางการเมืองที่ไม่ตรงกัน ไม่ว่าจะความขัดแย้งจากในสภาผู้แทนราษฎรระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้าน หรือจะเป็นความขัดแย้งในวุฒิสภาระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนรัฐบาลกับฝ่ายไม่สนับสนุนรัฐบาล โดยที่ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองนี้ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยวิถีทางประชาธิปไตยทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ แม้แต่ฝ่ายตุลาการที่ออกมาแสดงบทบาทในการช่วยแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ก็ไม่สามารถจะทำให้ปัญหาดังกล่าวจบลงได้ จนปัญหาความขัดแย้งได้ลุกลามออกมาสู่การต่อสู้ชุมนุมประท้วงของแต่ละฝ่ายบนท้องถนน อันเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน

ไปทั่วทุกแห่ง รวมทั้งเป็นการฉุดรั้งเศรษฐกิจของประเทศไม่ให้เจริญเติบโตอย่างที่ ควรจะเป็น อีกทั้งการชุมนุมประท้วงได้สร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สินทั้งของรัฐและประชาชน รวมถึงการสูญเสียชีวิตของประชาชนด้วย และจากเหตุการณ์ความขัดแย้งทางความคิดทางการเมือง ที่ไม่ตรงกันนี้ได้ผลักดันให้ทหารกลุ่มหนึ่ง คือ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ในขณะนั้น ทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลรักษาการที่มี นายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 เวลา 16.30 น. พร้อมทั้งทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และมีการกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต่อมารัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการออกเสียงประชามติรับรองร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการยกร่างจัดทำขึ้น โดยให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ แต่ถ้าสภาปฏิรูปแห่งชาติไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญใหม่และมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติต่อไป โดยเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2558 สภาปฏิรูปแห่งชาติมีมติไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่คณะกรรมาธิการยกร่างจัดทำขึ้น จึงทำให้ไม่มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญ จึงมีผลให้ต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา โดยมี นายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นประธานกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และเมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้แจ้งคณะรัฐมนตรีทราบ โดยให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งถือว่าเป็นการออกเสียงประชามติครั้งที่ 2 ของประเทศไทย โดยที่เป็นการออกเสียงเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเหมือนกับคราวที่มีการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ซึ่งดูเหมือนจะเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของคณะรัฐประหารที่เมื่อเข้ามายึดอำนาจแล้วร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ก็จะให้นำ ร่างรัฐธรรมนูญมาให้ประชาชนได้ลงคะแนนออกเสียงประชามติเสียก่อน

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าในการทำรัฐประหาร 2 ครั้งหลังสุด แม้จะมีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ และมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาแทน โดยเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะนำมาให้ประชาชนได้ลงคะแนนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งการทำรัฐประหารของไทยนับตั้งแต่อดีตเรื่อยมาก็ไม่เคยปรากฏให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้การรับรองร่างรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้นก็ยังไม่เป็นไปตามหลักสากลของการออกเสียงประชามติ

เท่าใดนัก โดยมักจะมีการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติให้เอื้อประโยชน์หรือมีการกำหนดเกณฑ์ที่ง่ายต่อการผ่านเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในการทำประชามติ

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจและต้องการศึกษาถึงกระบวนการใน การจัดการออกเสียงประชามติตามหลักสากล ศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งศึกษาถึงกระบวนการและขั้นตอนในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 กับการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

1.2 คำถามวิจัย

ปัญหาและอุปสรรคในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1.3 วัตถุประสงค์

(1) เพื่อศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติตามหลักสากลเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนในการออกเสียงประชามติ

(2) เพื่อศึกษาถึงปัญหาทางข้อกฎหมายในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(3) เพื่อศึกษาถึงกระบวนการและขั้นตอนในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2559 เปรียบเทียบกับการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

(4) เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1.4 ขอบเขตการศึกษา

มุ่งศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ไม่เป็นไปตามหลักสากล รวมถึงเปรียบเทียบกระบวนการและขั้นตอนการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองครั้ง

1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัย เรื่อง “ปัญหาในการออกเสียงประชามติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) โดยทำการศึกษาค้นคว้าวิจัยจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ ข้อมูลสารสนเทศ และข่าวสารต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลังศึกษา รวบรวมนำเอาข้อมูลต่าง ๆ เพื่อมาวิเคราะห์ด้วยแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) ทำให้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติตามหลักสากลเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนในการออกเสียงประชามติ

(2) สามารถวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(3) ทำให้ทราบถึงความแตกต่างระหว่างกระบวนการและขั้นตอนในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2559 กับการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

(4) สามารถนำเอาผลสรุปมาจัดทำเป็นข้อเสนอแนะในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในประเทศไทย

บทที่ 2
ทบทวนวรรณกรรม

ในส่วนของบทที่ 2 นี้ จะกล่าวถึงความหมายของการออกเสียงประชามติซึ่งถือได้ว่าเป็นกระบวนการหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน รวมไปถึงแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ โดยงานวิจัยชิ้นนี้จะแบ่งประเด็นในการทบทวนวรรณกรรม ดังนี้

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ
  2.1.1 ความเป็นมาของการออกเสียงประชามติ
  2.1.2 ความหมายของการออกเสียงประชามติ
  2.1.3 หลักการสำคัญของการออกเสียงประชามติ
  2.1.4 วัตถุประสงค์ของการออกเสียงประชามติ
  2.1.5 รูปแบบของการออกเสียงประชามติ
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ
  2.2.1 ความหมายของรัฐธรรมนูญ
  2.2.2 คำนิยามของรัฐธรรมนูญ
  2.2.3 ลักษณะพิเศษของรัฐธรรมนูญ
  2.2.4 ประเภทของรัฐธรรมนูญ
  2.2.5 ที่มาของรัฐธรรมนูญ
2.3 กรอบในการวิเคราะห์

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ

2.1.1 ความเป็นมาของการออกเสียงประชามติ

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นมีมานานแล้ว สมัยเริ่มแรกเกิดขึ้นในนครรัฐกรีกโดยเฉพาะในนครรัฐเอเธนส์ประมาณ 200 ปี ก่อนคริสต์ศักราช การปกครองดังกล่าวเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เนื่องจากแต่ละรัฐของกรีกเป็นรัฐขนาดเล็กมีประชาชนไม่มากและประชาชนมีระดับการศึกษาค่อนข้างดีจึงสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในการกำหนดมาตรการในการปกครองตนเองได้ โดยประชาชนทั้งหมดของแต่ละรัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรงด้วยการประชุมร่วมกัน เพื่อพิจารณาตัดสินปัญหาต่าง ๆ

และมีการออกเสียงประชามติกันอย่างแพร่หลาย รูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงนี้ใกล้เคียงกับ “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” ที่สุด เพราะการปกครองรูปแบบนี้ไม่มีการเลือกตั้งตัวแทนประชาชน ไม่มีรัฐสภา ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเอง ทั้งเป็นผู้จัดทำกฎหมาย และให้ความเห็นชอบสนธิสัญญาต่าง ๆ[1]

ต่อมาสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองได้พัฒนาขึ้นเป็นลำดับ การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงซึ่งตรงกับความหมายของระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด ไม่สามารถนำมาใช้ได้ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ

1. ประเทศต่าง ๆ มีพลเมืองมากขึ้น ทั้งอาณาเขตของประเทศก็กว้างใหญ่ขึ้น จึงเป็นการยากที่จะจัดให้ประชาชนทุกคนมาร่วมประชุมกัน เพื่อตัดสินปัญหาและลงประชามติต่าง ๆ ในการบริหารประเทศ เพราะมีอุปสรรคด้านต่าง ๆ เช่น จำนวนประชากร สถานที่ และโอกาสที่จะมาประชุม ตลอดจนความสามารถในการสื่อสารทำความเข้าใจในประเด็นที่ประชุม

2. หน้าที่และการดำเนินการของรัฐมีมากมายและสลับซับซ้อน ประชาชนย่อมไม่สามารถเข้าใจในหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างทั่วถึง และไม่อาจให้คำวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องเพราะอาจถูกจำกัดด้วยการศึกษาหรือขาดความเข้าใจในระบบ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนหรือประชาธิปไตยโดยอ้อมจึงได้เข้ามามีบทบาทและเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลาย คือ ประชาชนจะออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนเพื่อให้เข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยลักษณะที่แสดงออกของระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน คือ เจตนารมณ์ของประชาชนถูกแสดงออกทางอ้อมหรือทางผู้แทน ซึ่งในความเป็นจริงระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนก็ยังเป็นการปกครองที่ไม่สมบูรณ์ ปัญหาประการหนึ่งเกิดจากบรรดาผู้แทนส่วนหนึ่งไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน โดยผู้แทนอาจมีผลประโยชน์ผูกพันกับวิธีการต่าง ๆ ที่อาจให้ประโยชน์แก่ตนเองหรือพรรคการเมืองของตนเอง จึงทำให้การมองภาพปัญหาส่วนร่วมของผู้แทนมีขอบเขตจำกัด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ การที่ประชาชนจะควบคุมหรือตรวจสอบผู้แทนของตนในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนมีเพียงวิธีการเดียว คือ การเลือกตั้ง หากประชาชนเห็นว่าผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไปทำหน้าที่บกพร่องก็อาจจะไม่เลือกบุคคลดังกล่าวเข้าไปเป็นผู้แทนในสภาอีก[2]

---

[1] กมล สมวิเชียร, *ประชาธิปไตยกับสังคมไทย* (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพาณิชย์,2550), ก.

[2] ทวีสิน กีรบุตรสุวรรณ, “การนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), 12.

จากการที่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงและโดยทางผู้แทนต่างก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดในการแก้ไขข้อเสียของระบอบประชาธิปไตยทั้งสองแบบโดยนำวิธีการที่ดีของทั้งสองระบบมาผสมกัน ซึ่งเรียกว่า “การปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงและโดยทางผู้แทนผสมกัน” หรือที่นักวิชาการบางท่านเรียกว่า “การปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยเกือบโดยตรง” เป็นการปกครองซึ่งนำวิธีการที่ให้ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงมาผสมกับการปกครองที่ให้ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน กล่าวคือ เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรทำนองเดียวกับระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน แต่ยินยอมให้ราษฎรของประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศหรือการดำเนินกิจการของรัฐโดยตรงได้บางประการ ทำนองเดียวกับการปกครองแบบราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง เช่น ในกรณีเกี่ยวกับการออกกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบในร่างกฎหมายแล้ว ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่สำคัญ ๆ เช่น รัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมายนั้นยังไม่มีผลใช้บังคับจนกว่าจะนำมาให้ประชาชนทั้งประเทศลงคะแนนเสียงประชามติเสียก่อน[3] ดังนั้น การออกเสียงประชามติจึงเป็นกระบวนการที่เข้ามาเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ซึ่งเป็นกลไกที่ทำให้ปัญหาสำคัญ ๆ กลับมาสู่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพื่อตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง[4]

แนวความคิดในเรื่องการออกเสียงประชามติเกิดขึ้นมาเป็นเวลานานมากแล้วในสังคมประชาธิปไตยของยุโรป โดยแต่เดิมนั้นความคิดเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติยังไม่มีข้อยุติที่แน่ชัด เพราะนักปราชญ์ทั้งหลายมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติ เพราะในเมื่อประชาชนได้มอบอำนาจบางส่วนของตนให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทำหน้าที่แทนตนแล้ว ก็ควรปล่อยให้เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรที่จะดำเนินการต่าง ๆ ในนามของประชาชน นักกฎหมายฝรั่งเศสคนหนึ่ง คือ Sieyes มีความเห็นสนับสนุนความคิดเห็นฝ่ายแรกนี้ ถึงกับกล่าวว่า ทำไมถึงต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติ เพราะในเมื่อประชาชนนั้นโดยสภาพแล้วมีความรู้ความสามารถด้อยกว่าผู้แทนที่ตนได้มอบอำนาจให้ไปทำหน้าที่แทน นอกจาก Sieyes แล้วยังมีนักปราชญ์อีกหลายท่านที่กล่าวสนับสนุนความเห็นฝ่ายแรก คือ เห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกเสียงประชามติ เพราะว่าประชาชนได้มอบอำนาจในส่วนดังกล่าวของตนให้กับผู้แทนไปทำหน้าที่แทนตนอยู่แล้ว และหากจะให้

---

[3] ไพโรจน์ ชัยนาม, *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1 ข้อความเบื้องต้นและหลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495), 162.

[4] นันทวัฒน์ บรมานันท์, “รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงประชามติ,” *วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* 19,1 (มกราคม,2542) : 161.

ประชาชนมาลงมติในร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรจัดทำ ก็จะเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถมอบอำนาจในการจัดทำกฎหมายให้กับองค์กรอื่นได้[5]

อย่างไรก็ตามแนวความคิดฝ่ายแรกได้รับการโต้แย้งจากนักกฎหมายและนักปราชญ์หลายท่าน จนกระทั่งแนวความคิดดังกล่าวเริ่มเสื่อมลง แนวความคิดที่สองจึงเข้ามาแทนที่ Carre de Malberg ได้วิเคราะห์ว่าการให้ประชาชนออกเสียงประชามติเป็นกระบวนการที่มาเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน โดยให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนได้มีสิทธิออกเสียงต่อกิจการหรืองานใด ๆ ที่องค์กรตัวแทนได้ทำลงไป เพราะหากองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนเข้ามาทำตัวเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเสียเอง การให้ประชาชนออกเสียงประชามติต่อกิจการนั้นว่าเสียงของประชาชนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการที่องค์กรตัวแทนทำไปในนามของตนจะเป็นทางที่สามารถแก้ปัญหาได้

2.1.2 ความหมายของการออกเสียงประชามติ

จากการศึกษางานเขียนต่าง ๆ มักจะพบเห็นคำว่า “Referendum” กับคำว่า “Plebiscite” มาเกี่ยวพันกับคำว่า “การออกเสียงประชามติ” อยู่เสมอ ดังนั้น เพื่อที่จะสามารถเข้าใจความหมายของคำทั้งสองให้ถูกต้อง จึงขออธิบายความหมาย ดังนี้

(1) การออกเสียงประชามติ (Referendum)

พจนานุกรมภาษาอังกฤษของมหาวิทยาลัย Oxford ได้ให้ความหมายของคำว่า “Referendum” ไว้ว่า “การออกเสียงลงคะแนนโดยทั่วไปของผู้มีสิทธิออกเสียงในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทางการเมืองปัญหาใดปัญหาหนึ่งที่ถูกมอบให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้ตัดสินใจด้วยตัวเองโดยตรง”[6]

Laferriere นักกฎหมายสำคัญคนหนึ่งของฝรั่งเศส ได้ให้คำนิยามของการให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้ในปี ค.ศ. 1947 ว่า การออกเสียงประชามติเป็นกระบวนการที่ประชาชนถูกเรียกให้มาออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นหรือเพื่อตัดสินใจต่อกิจการที่ผู้มีอำนาจได้กระทำหรือคาดว่าจะกระทำ[7]

---

[5] นันทวัฒน์ บรมานันท์, *ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า,2542), 12.

[6] Catherine Soanes and Angus Stevenson. (2004). *Concise Oxford English Dictionary*, p.1208 อ้างถึงใน วราพร ธนาศรีมงคลกุล, “ผลผูกพันของการออกเสียงประชามติ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), 6.

[7] นันทวัฒน์ บรมานันท์, ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ, 13.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายคำว่า “การออกเสียง” หมายถึง การเปล่งเสียง การลงคะแนนเลือกตั้ง หรือการออกความเห็น และคำว่า “ประชามติ” หมายถึง มติของประชาชนที่รัฐให้สิทธิออกเสียงลงคะแนนรับรองร่างกฎหมายสำคัญที่ได้ผ่านสภานิติบัญญัติแล้ว หรือให้ตัดสินใจในปัญหาสำคัญในการบริหารประเทศ[8]

นันทวัฒน์ บรมานันท์ ให้ความหมายคำว่า “ประชามติ” หรือ “Referendum” ว่ามีรากศัพท์มาจากภาษาลาติน “ad referendum” อันเป็นคำศัพท์ในทางการเมือง มีความหมายว่า “การนำมาให้สัตยาบัน”[9]

สมคิด เลิศไพฑูรย์ ให้ความหมายคำว่า “การออกเสียงประชามติ” คือ กระบวนการที่มีขึ้นเพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ มีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจในทางการเมืองบางเรื่องบางประการร่วมกับผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าทำหน้าที่ในการบริหารและปกครองประเทศแทนตน[10]

พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย ให้ความหมายของคำว่า “ประชามติ” เป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง ตามวิธีการนี้ประชาชนจะถูกเรียกให้ลงคะแนนเสียงแสดงประชามติ โดยประชาชนอาจมีขึ้นก่อนหรือหลังการลงมติร่างกฎหมายของสภาก็ได้[11]

จากความหมายข้างต้นสรุปได้ว่า การออกเสียงประชามติ หมายถึง กระบวนการในการแสดงความเห็นของประชาชนด้วยการลงคะแนนออกเสียงเพื่อตัดสินว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ หรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก่อนที่จะนำมติหรือการตัดสินใจนั้นออกเป็นกฎหมายหรือนำไปปฏิบัติเพื่อบังคับใช้เป็นการทั่วไป

อย่างไรก็ตาม วิธีการออกเสียงประชามติจะนำมาใช้ได้ผลดีถ้ากิจการที่นำมาให้ประชาชนลงมตินั้นได้เลือกเฟ้นมาอย่างเหมาะสม เช่น ร่างกฎหมายซึ่งเกี่ยวกับส่วนได้เสียของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีความสนใจพอที่จะให้คำตอบได้ว่าเห็นด้วยหรือไม่ นอกจากนี้ประเด็นการตั้งคำถามต้องชัดเจน ไม่คลุมเครือ เป็นประเด็นหลักที่สำคัญเพียงประเด็นเดียวที่ไม่มีความสลับซับซ้อนหรือเป็นการยากต่อการทำความเข้าใจ

---

[8] ราชบัณฑิตยสถาน, *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542* (กรุงเทพฯ: นานมีบุคส์พับลิเคชันส์,2546), 656.

[9] นันทวัฒน์ บรมานันท์, ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ, 12.

[10] สมคิด เลิศไพฑูรย์, *สารานุกรมการเมืองไทย* (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า,2549), 39.

[11] พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, *หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง* (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2524), 75.

(2) การออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล (Plebiscite)

ไพโรจน์ ชัยนาม อธิบายถึงคำว่า “Plebiscite” ไว้ว่า “เป็นการขอความเห็นชอบจากประชาชนเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือหลักการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่ง Plebiscite นั้น ตามธรรมดาเป็นการขอร้องให้ประชาชนแสดงความไว้เนื้อเชื่อใจในตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และให้รับรองเห็นชอบในการกระทำของบุคคลนั้น โดยประชาชนมักลงคะแนนให้ความเห็นชอบด้วยเสมอ เช่น Plebiscite ที่รัฐบาลฝรั่งเศสให้ประชาชนรับรองเห็นชอบด้วยกับการรัฐประหาร (Coup d’Etat) ที่เจ้าชาย Louis Napoleon เป็นคนทำเพื่อหาทางเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศฝรั่งเศสจากสาธารณรัฐมาเป็นประเทศที่มีกษัตริย์ปกครอง”[12]

สมภพ โหตระกิตย์ อธิบายว่า “Plebiscite” คือ “การขอความเห็นชอบจากประชาชนโดยวิธีลงคะแนนเสียง อันเป็นการขอความเห็นชอบเกี่ยวกับตัวบุคคลและหลักการ เช่น การขอความเห็นชอบว่าประมุขของประเทศควรจะเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดี ซึ่งวิธีการ Plebiscite นี้มักจะใช้ในกรณีพิเศษในปัญหาเกี่ยวกับการเมืองหรือชาติ เช่น การขอร้องให้ประชาชนแสดงความไว้เนื้อเชื่อใจต่อบุคคลใด และให้ความเห็นรับรองหรือเห็นชอบในการกระทำของบุคคลนั้น”[13]

จากคำอธิบายและความหมายของคำว่า “Plebiscite” ที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีความหมายใกล้เคียงหรือซ้ำซ้อนกับคำว่า “Referendum” และบางครั้งมักจะใช้สองคำนี้ปะปนกันอยู่เสมอ เพราะว่าเป็นวิธีที่ขอให้ประชาชนลงคะแนนเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกันทั้งคู่ อย่างไรก็ตามวิธีการทั้งสองนั้นมีความแตกต่างกัน โดยทั่วไปประชามติจะใช้ในการขอความเห็นชอบจากประชาชนในประเด็นที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมายเป็นสำคัญ ไม่เกี่ยวกับตัวบุคคลหรือการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ส่วน “Plebiscite” นั้น เป็นการขอให้ประชาชนแสดงความไว้เนื้อเชื่อใจในตัวบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งซึ่งมักได้รับการยอมรับศรัทธาอยู่ก่อนแล้ว และให้ประชาชนลงคะแนนว่าจะรับรองเห็นชอบในการกระทำของบุคคลนั้นหรือกลุ่มนั้นหรือไม่ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าประชาชนก็มักจะให้ความเห็นชอบด้วยเสมอ เนื่องจาก Plebiscite มักจะถูกใช้โดยระบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำของตนเอง จากความนิยมของประชาชนที่ได้มาหลังจากข้อเท็จจริงหรือการกระทำนั้นได้เกิดขึ้นหรือเสร็จสมบูรณ์แล้ว ตัวอย่างเช่น ในสมัยนโปเลียนที่ 3 เกิดรัฐประหารขึ้นและเพื่อสร้างความชอบธรรมแก่อำนาจของตนจึงขอให้ประชาชนออกเสียงรับรองการรัฐประหาร หรือในประเทศเยอรมันสมัยฮิตเลอร์ ได้มีการเรียกให้ประชาชนมาลงคะแนนเสียงรับรองการกระทำ

---

[12] ไพโรจน์ ชัยนาม, *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1 ข้อความเบื้องต้นและหลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ*, 166.

[13] สมภพ โหตะกิตย์, *คำสอนชั้นปริญญาตรีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 2* (กรุงเทพฯ: น่ำเซียการพิมพ์,2512), 35-36.

บางอย่างของประมุขรัฐ โดยรัฐบาลเยอรมันได้จัดให้มี “Plebiscite” ขึ้นใน ค.ศ. 1938 หรือในประเทศอิตาลี สมัยฟาสซิส ประชาชนถูกเรียกให้ไปลงคะแนนรับรองบัญชีรายชื่อผู้แทนที่รัฐบาลได้เสนอมา การลงคะแนนจึงมีความหมายเพียงว่าจะยอมรับบัญชีรายชื่อผู้แทน 400 คน ที่รัฐบาลเสนอมาหรือไม่ ถ้าเห็นด้วยก็ต้องเห็นด้วยทั้ง 400 คน[14]

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น การออกเสียงประชามติ (Referendum) และการออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล (Plebiscite) แม้จะมีการใช้ปะปนกันอยู่บ้าง แต่ก็มีความแตกต่างกันทั้งในแง่ความหมายและประวัติศาสตร์ความเป็นมา โดยการออกเสียงประชามตินั้นเป็นการออกเสียงลงคะแนนต่อกฎหมายหรือกิจการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (issue) และวิธีนั้นมักถูกใช้เพื่อความเป็นประชาธิปไตย ในขณะที่การออกเสียงลงประชามติต่อตัวบุคคล มักใช้กับการรับรองหรือให้ความชอบธรรมแก่การกระทำของบุคคลนั้น ๆ มากกว่าที่จะเห็นความสำคัญของเรื่อง และวิธีนี้มักจะถูกใช้ไปในแนวทางที่ไม่เป็นประชาธิปไตยเท่าไรนัก

อย่างไรก็ดี มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดความสับสนปนเประหว่างการออกเสียงประชามติทั้งสองชนิด เช่น ในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ คำว่า Plebiscite กับ Referendum มักใช้ปะปนกัน คำว่า Plebiscite ของสวิสเซอร์แลนด์ ก็หมายถึง Referendum ดังนั้น จึงเป็นการยากในการจะแยกว่าเป็นการออกเสียงประชามติเพื่อยอมรับนโยบายหรือตัวบทกฎหมาย หรือเป็นการออกเสียงประชามติเพื่อยอมรับในตัวบุคคล เพราะในบางกรณีก็รวมการออกเสียงประชามติทั้งสองอย่างไว้ในกระบวนการเดียวกัน ซึ่งการออกเสียงประชามติประเภทนี้เรียกว่า “Plebiscitary Referendum”[15]

การออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมายหรือนโยบาย (Referendum) ที่แฝงการออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล (Plebiscite) อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เช่นนี้ ทำให้ผลการลงคะแนนของประชาชนไม่อาจสะท้อนความคิดเห็นที่แท้จริงของประชาชนออกมาได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากการลงมติของประชาชนถูกเบี่ยงเบนไปจากการลงมติในประเด็นคำถามนั้น ๆ ไปสู่ความชอบหรือไม่ชอบหรือสนับสนุน ต่อต้านรัฐบาลหรือองค์กรที่เสนอประเด็นนั้นสู่สาธารณะแทน ผลของการลงประชามติที่ไม่ได้ไตร่ตรองประเด็นปัญหาด้วยความรอบคอบเป็นสำคัญ แต่ขึ้นอยู่กับความพอใจ อารมณ์ ความนิยมชมชอบในตัวบุคคลหรือองค์กร ย่อมไม่อาจก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการจัดการออกเสียงประชามติโดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นหรือตัดสินใจในปัญหาใดปัญหาหนึ่งได้อย่างเต็มที่ แต่อาจก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองทรัพยากรโดยสูญเปล่าได้ เพราะการจัดการออกเสียงประชามติแต่ละครั้งเป็นการจัดที่มีความคล้ายคลึงการเลือกตั้ง ซึ่งต้องสิ้นเปลืองทรัพยากร งบประมาณ แรงงาน และเวลาที่ประชาชนต้องเสียไปในการเดินทางมาลงคะแนน ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับเป็นแค่การสะท้อนให้เห็นถึง

---

[14] พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, 75-76.

[15] วราพร ธนาศรีมงคลกุล, “ผลผูกพันของการออกเสียงประชามติ,”, 18.

ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลหรือองค์กรที่เสนอประเด็นนั้น ๆ สู่สาธารณะ และอาจส่งผลกระทบหรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองต่อรัฐบาลหรือองค์กรต่าง ๆ ได้[16]

2.1.3 หลักการสำคัญของการออกเสียงประชามติ

จากความหมายของการออกเสียงประชามติสามารถกำหนดหลักการสำคัญได้ 5 ประการ ประกอบด้วย

(1) เรื่องที่จะจัดทำประชามติต้องมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในหลายประเทศได้กำหนดหลักการสำคัญของเรื่องที่จะจัดทำประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าจะต้องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เช่น ในประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าหากเรื่องใดเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนจะต้องนำมาขอความเห็นชอบจากประชาชนเพื่อให้การรับรองหรือให้สัตยาบันก่อนจึงจะสามารถนำมาบังคับใช้ได้ เช่นเดียวกันในประเทศออสเตรเลียที่ได้กำหนดหลักการสำคัญของเรื่องที่จะจัดทำประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า จะต้องเป็นเรื่องที่รัฐบาลกลางเห็นว่ามีความสำคัญหรืออาจกระทบถึงประโยชน์ของประเทศหรือสิทธิเสรีภาพของประชาชน ผู้แทนราษฎรแม้ว่าจะได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ก็ไม่มีสิทธิที่จะตัดสินใจแทนประชาชนโดยพลการได้ หากจะต้องนำประเด็นนั้นมาสอบถามและขอความเห็นชอบจากประชาชนก่อน จึงอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการประชามติเป็นกลไกการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายการเมือง โดยประชาชนหรือเป็นกลไก “ห้ามล้อ” เพื่อไม่ให้รัฐ ซึ่งรวมถึงฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจโดยไม่ฟังเสียงหรือความต้องการของประชาชน[17] สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่วางประชาชนอยู่เหนือสิ่งอื่นใด แม้แต่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกลไกในการบริหารรัฐก็ต้องให้ประชาชนเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจทางรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาที่เสนอขอความเห็นจากประชาชนในการออกเสียงประชามตินั้นต้องเป็นประเด็นปัญหาที่แท้จริง คือ ประเด็นปัญหาที่เสนอขอความเห็นจากประชาชนต้องมิใช่ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวเนื่องกับตัวบุคคล หรือเป็นประเด็นปัญหาส่วนบุคคล[18] เช่น การลงคะแนนออกเสียงประชามติ ที่เคยเกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1800 ซึ่งนโปเลียนได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติสอบถามความเห็นประชาชนว่าเห็นชอบให้ตนเองเป็นจักรพรรดิหรือไม่ และด้วยอำนาจ

---

[16] เรื่องเดียวกัน.

[17] กฤช เอื้อวงศ์, *พร้อมหรือยังกับการออกเสียงประชามติครั้งแรกในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า,2550), 14.

[18] วีระ โลจายะ, “การออกเสียงประชามติ,” *สุทธิปริทัศน์* 14, 43. (พฤษภาคม-สิงหาคม, 2543) : 19.

อิทธิพลของนโปเลียนในขณะนั้น ทำให้ผลการออกเสียงประชามติออกมาว่าเห็นชอบ เหตุผลสำคัญที่กำหนดให้การออกเสียงประชามติต้องไม่เกี่ยวกับตัวบุคคล เพื่อมิให้การออกเสียงประชามติทับซ้อนกับการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจใช้กระบวนการออกเสียงประชามติสร้างความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งหรือการรักษาสถานภาพตำแหน่งของตนเอง[19]

(2) ข้อความที่จะถามความเห็นต้องชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถตัดสินใจว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องนั้น ๆ ได้

การที่จะได้คำตอบที่ถูกต้องตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงนั้น การตั้งคำถามต้องมีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ และไม่มีลักษณะการชักจูงโน้มน้าวให้ผู้ตอบได้เห็นไปในทางใดทางหนึ่ง และโดยส่วนใหญ่การทำประชามติในประเทศต่าง ๆ ประเด็นที่จะนำไปสู่การตั้งคำถามในการออกเสียงประชามติมักจะเป็นประเด็นเดียวที่ไม่มีความสลับซับซ้อน และมีการอธิบายความของเรื่องไว้พอสังเขป เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจได้ง่าย เช่น การออกเสียงของสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ เมื่อเดือนมีนาคม 2550 ในเรื่องการประกันสุขภาพของประชาชน มีการตั้งคำถามในการออกเสียงประชามติว่า “ควรที่จะมีการใช้ระบบประกันสุขภาพแบบบังคับในระดับชาติ หรือใช้ระบบเดิมที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน คือ ยังคงให้เอกชนต่าง ๆ แข่งขันกันในตลาดประกันภัย”[20] หรือกรณีการออกเสียงประชามติในประเทศอังกฤษเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2554 ที่สอบถามประชาชนว่า “ต้องการเปลี่ยนระบบการลงคะแนนเลือกตั้งผู้แทนจากการเลือกผู้สมัครเพียงคนเดียว เป็นการเลือกผู้สมัครหลายคนเรียงตามลำดับความชื่นชอบหรือไม่”[21] นอกจากนี้ในการเสนอประเด็นปัญหาเพื่อขอทราบความคิดเห็นของประชาชนนั้นจำเป็นต้องมีคำตอบสำเร็จรูปให้ประชาชนออกเสียงแสดงความคิดเห็นด้วยการเลือกคำตอบ โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนคิดคำตอบโดยตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การออกเสียงประชามติจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอทางเลือกใหม่หรือเสนอคำตอบนอกเหนือจากคำตอบ 3 คำตอบให้เลือก คือ “เห็นด้วย” “ไม่เห็นด้วย” และ “ไม่มีความเห็น” การออกเสียงประชามติจึงต่างกับ “การไต่สวนสาธารณะ” หรือ “ประชาพิจารณ์” (Public Hearing) ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้สนใจได้แสดงความคิดเห็นอย่างอิสรเสรี คือ ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นที่เป็นข้อเสนอแนะอย่างใดก็ได้[22] เช่น การออกเสียงประชามติครั้งที่ 43 เมื่อปี พ.ศ. 2542 ของประเทศออสเตรเลียใน

---

[19] กฤช เอื้อวงศ์, พร้อมหรือยังกับการออกเสียงประชามติครั้งแรกในประเทศไทย, 5-6.

[20] เรื่องเดียวกัน.

[21] กรมยุโรป, “ข่าวสำคัญกรมยุโรป 2554” http://www.europetouch.in.th/detail.data.php?id=94n45n94n (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2559).

[22] วีระ โลจายะ, “การออกเสียงประชามติ,” *สุทธิปริทัศน์* 14, 43. (พฤษภาคม-สิงหาคม, 2543) : 20.

เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศจากระบอบ Monarchy ซึ่งมีสมเด็จพระราชินีแห่งอังกฤษเป็นประมุขและมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารประเทศไปสู่ระบอบ Republic ซึ่งมีประธานาธิบดีที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกทั้งหมดหรือไม่ ซึ่งคำถามที่ต้องการขอความเห็นจากประชาชนนี้อาจเขียนไว้ในบัตรออกเสียงประชามติโดยตรง หรืออาจเขียนไว้ในเอกสารเผยแพร่อื่น ๆ ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้อ่านเพื่อประกอบการลงคะแนนเสียงประชามติก็ได้

(3) รัฐหรือผู้รับผิดชอบจัดการออกเสียงประชามติต้องเปิดโอกาสให้ผู้เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติได้แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระเท่าเทียมกัน

หลักการข้อนี้เป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับการออกเสียงประชามติทุกครั้ง เพราะการตัดสินใจของคนขึ้นอยู่กับข้อมูลที่เขาได้รับ หากบุคคลได้รับข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนในทุกด้านจะทำให้การตัดสินใจนั้นถูกต้องและเกิดประโยชน์สูงสุด แต่หากข้อมูลที่ได้รับไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือได้รับข้อมูลเพียงด้านใดด้านหนึ่ง หรือข้อมูลที่ได้รับแฝงไว้ด้วยอคติ มีสิ่งซ่อนเร้น ตลอดจนถูกบิดเบือนการตัดสินใจของบุคคลนั้นก็อาจคลาดเคลื่อนหรือไม่ตรงเป้าหมายที่ต้องการอย่างแท้จริง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 165 วรรคห้า กำหนดให้ “ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน” เช่นเดียวกับในต่างประเทศ เช่น กรณีการออกเสียงประชามติ ครั้งที่ 43 ของประเทศออสเตรเลียที่ได้กำหนดให้มีการลงทะเบียนแยกฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้าน โดยเปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายสามารถนำเสนอความเห็นของกลุ่มตนเองต่อเรื่องที่จะจัดทำประชามติ เสนอเป็นเอกสารที่มีความยาวของถ้อยคำของแต่ละกลุ่มไม่เกิน 2,000 คำ เพื่อเสนอความเห็นชอบจากรัฐสภา และเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะส่งเอกสารดังกล่าวไปยังผู้มีสิทธิออกเสียงทุกคน และนอกจากนี้ยังให้รัฐจัดให้ผู้แทนของทั้งสองกลุ่มได้แสดงความคิดเห็นผ่านสถานีโทรทัศน์และสถานีวิทยุอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งให้มีการเผยแพร่รายละเอียดในเรื่องที่จะจัดทำประชามติพร้อมเหตุผลทั้งฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบ ทางอินเทอรเนต ซึ่งมีการแปลเป็นภาษาต่าง ๆ ถึง 15 ภาษา และมีการกำหนดระยะเวลาในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และแสดงความคิดเห็นเป็นเวลาประมาณ 3 เดือน ทำนองเดียวกันกับ การออกเสียงประชามติของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นการออกเสียงประชามติในระดับมลรัฐแต่ละมลรัฐก็จะมีข้อกำหนดและรายละเอียดแตกต่างกันไป แต่หลายมลรัฐก็มีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาสาระแบบเดียวกันว่าในการออกเสียงประชามติทุกครั้ง รัฐต้องให้ข้อมูลพื้นฐานของฝ่ายที่เห็นชอบ และไม่เห็นชอบ โดยต้องพิมพ์เป็นเอกสารเผยแพร่และแจกจ่ายแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงอย่างทั่วถึงก่อน วันออกเสียงประชามติอย่างน้อย 6 สัปดาห์ และต้องจัดพิมพ์รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติลงในหนังสือพิมพ์สัปดาห์ละอย่างน้อย 1 ครั้ง ก่อนการออกเสียงประชามติอย่างน้อย 3 สัปดาห์ รวมทั้งต้องมีการประชา

พิจารณ์ในเขตชุมชนเมือง เพื่อเปิดโอกาสให้มีการถกเถียงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง

จากตัวอย่างข้างต้น เห็นได้ว่าสิ่งสำคัญอีกอย่างหนึ่งของการออกเสียงประชามติ คือ การเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จะจัดทำประชามติอย่างเท่าเทียมกันโดยรัฐหรือผู้รับผิดชอบในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ มีหน้าที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางภายในระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารในเรื่องที่จะจัดทำประชามติอย่างถูกต้องครบถ้วน และสามารถตัดสินใจว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องนั้น ๆ อย่างเป็นอิสระ ซึ่งสามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนได้เป็นอย่างดี และสอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศเป็นหัวใจสำคัญ[23]

(4) ต้องจัดให้มีการลงคะแนนออกเสียงอย่างอิสระ ไม่มีสถานการณ์บีบบังคับให้มีการออกเสียงไปในทางใดทางหนึ่ง โดยไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจที่แท้จริง

การลงคะแนนออกเสียงประชามติ ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการออกเสียงประชามติ ซึ่งการลงคะแนนออกเสียงจะมีวิธีการเช่นเดียวกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนประเภทต่าง ๆ และหลักการที่ได้รับการยอมรับกันทั่วไปในประชาคมโลก คือ ต้องเป็นการลงคะแนนเสียงโดยอิสระ ผู้ออกเสียงลงคะแนนมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเอง วิธีการที่ถือว่าใกล้เคียงกับหลักการนี้มากที่สุด คือ การออกเสียงลงคะแนนแบบโดยตรงและลับ นอกจากวิธีการออกเสียงลงคะแนนจะต้องเอื้ออำนวยให้ผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถลงคะแนนออกเสียงได้อย่างอิสระแล้ว หน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบจัดให้มีการออกเสียงประชามติก็ต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลาง ไม่อยู่ภายใต้อาณัติจากทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และที่สำคัญคือจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในประเด็นหรือเรื่องที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ เพื่อชักจูง โน้มน้าว หรือใช้กลวิธีใด ๆ ที่มีผลให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนออกเสียงไปในทางใดทางหนึ่ง

(5) ต้องนำผลการออกเสียงประชามติไปดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มาออกเสียงประชามติ

หลักการนี้เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการออกเสียงประชามติ กล่าวคือ เมื่อ ผลการออกเสียงประชามติปรากฏชัดแจ้งว่า ประชาชนผู้มาออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากเห็นชอบในทางใดทางหนึ่งก็ถือเป็นพันธกิจของรัฐ หรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ จะต้องนำผลการออกเสียงประชามติไปดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน เช่น การออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบาย และมาตรการทางการบริหาร แล้วแต่กรณี โดยการนำผลของการออกเสียง

---

[23] กฤช เอื้อวงศ์, พร้อมหรือยังกับการออกเสียงประชามติครั้งแรกในประเทศไทย, 7-9.

ไปปฏิบัติไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นเฉพาะการออกเสียงแบบบังคับ (Mandatory Referendum) เท่านั้น แม้แต่การออกเสียงประชามติแบบทางเลือก (Optional Referendum) ก็จะต้องยึดหลักการเดียวกัน ไม่เช่นนั้นจะถือว่าการออกเสียงประชามติเป็นการสูญเปล่า และจะส่งผลโดยตรงต่อความชอบธรรมของรัฐ หรือองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีการดำเนินการที่สวนทางกับผลการออกเสียงประชามติอาจทำให้เกิดความวุ่นวาย หรือไร้เสถียรภาพทางการเมืองได้

2.1.4 วัตถุประสงค์ของการออกเสียงประชามติ[24]

จากความหมายและหลักการสำคัญของการออกเสียงประชามติข้างต้น แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการออกเสียงประชามติ ดังนี้

(1) การออกเสียงประชามติเป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยโดยตรงที่ให้ประชาชนสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนเองได้ ดังนั้น จึงเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกล่วงละเมิดโดยรัฐหรือผู้มีอำนาจ

(2) การออกเสียงประชามติเป็นกระบวนการที่สร้างความชอบธรรมให้กับแนวนโยบายของรัฐหรือการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐสามารถอ้างผลของการออกเสียงประชามติในการดำเนินกิจการต่าง ๆ รวมถึงการบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามได้

(3) การออกเสียงประชามติมีขึ้นเพื่อเป็นกลไก “การห้ามล้อ” หรือเป็นการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรหรือสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชน มิให้เกิดการผูกขาดการใช้อำนาจโดยอ้างความเป็นตัวแทนของประชาชน โดยมิได้ฟังเสียงที่แท้จริงของประชาชน ทำให้รัฐหรือผู้มีอำนาจจำเป็นที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในเรื่องต่าง ๆ อยู่เสมอ

(4) การออกเสียงประชามติมีขึ้นเพื่อเป็นทางออกให้กับสังคมในกรณีที่เกิดความคิดเห็นขัดแย้งกัน และไม่อาจหาข้อยุติใด ๆ ได้ เช่น กรณีที่เกิดขึ้นในประเทศออสเตรเลีย ในการจัดทำประชามติครั้งที่ 43 ซึ่งขณะนั้นคนในประเทศเกิดความคิดเห็นขัดแย้งเป็นสองฝ่าย ฝ่ายแรกต้องการให้คงรูปแบบการปกครองแบบเดิม ซึ่งมีสมเด็จพระราชินีของอังกฤษเป็นประมุขและบริหารประเทศโดยนายกรัฐมนตรี แต่อีกฝ่ายหนึ่งต้องการให้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นแบบประธานาธิบดี และไม่อาจหาข้อยุติในเรื่องดังกล่าวได้ จึงต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องนี้ และได้ข้อยุติว่าเสียงข้างมากให้คงรูปแบบการปกครองแบบเดิม

(5) การออกเสียงประชามติมีขึ้นเพื่อเป็นกระบวนการในการศึกษาเรียนรู้ทางการเมืองให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนได้มีความตื่นตัวทางการเมืองและมีความตระหนักถึงความสำคัญในสิทธิและเสรีภาพของตนเอง โดยช่วยเปลี่ยนแปลงทัศนคติและวิธีคิดของประชาชนในระบอบ

---

[24] เรื่องเดียวกัน.

ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนที่เคยคิดว่าตนมีหน้าที่เพียงการไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนและการตัดสินใจใด ๆ ของผู้แทนถือเป็นฉันทานุมัติของประชาชนด้วย มาสู่วิธีคิดที่ว่าผู้แทนมีขอบเขตอำนาจหน้าที่จำกัดเท่าที่ได้รับมอบหมาย และการตัดสินใจใด ๆ ที่เป็นเรื่องสำคัญอันกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องถามความคิดเห็นจากประชาชนโดยผ่านกระบวนการออกเสียงประชามติก่อน

2.1.5 รูปแบบของการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ มีรูปแบบและหลักเกณฑ์การปฏิบัติตลอดจนเงื่อนไขข้อกำหนดทางกฎหมายที่แตกต่างหลากหลายกันไป การจำแนกประเภทหรือรูปแบบของการออกเสียงประชามติในลักษณะที่เป็นสากล และสอดคล้องครอบคลุมรูปแบบการออกเสียงประชามติที่ปรากฏในทางปฏิบัติจึงเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก อย่างไรก็ตาม แนวทางการจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติที่ปรากฏในแต่ละกรณีที่สามารถกระทำได้ คือ การจัดประเภทของการออกเสียงประชามติ โดยการวิเคราะห์องค์ประกอบย่อย ๆ ในแต่ละมิติของสถาบันการออกเสียงประชามติ

การจัดประเภทของการออกเสียงประชามติ โดยการวิเคราะห์องค์ประกอบของรูปแบบการออกเสียงประชามติจะช่วยให้สามารถอธิบายความแตกต่างของรูปแบบการออกเสียงประชามติในแต่ละกรณีได้โดยพิจารณาจากแง่มุมเฉพาะในแต่ละมิติ ได้แก่ มิติด้านเงื่อนไขการริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติ เงื่อนไขด้านผลผูกพัน เงื่อนไขด้านสถานะทางกฎหมาย เงื่อนไขด้านบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังพิจารณาได้ต่อไปนี้[25]

2.1.5.1 การจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขการริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติ

(1) การออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด (Mandatory / compulsory referendum) ได้แก่ การออกเสียงประชามติที่จัดให้มีขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเฉพาะได้บัญญัติเงื่อนไขเอาไว้ว่า การตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่กฎหมายระบุไว้นั้น รัฐบาลจำเป็นต้องเปิดให้ประชาชนร่วมกันตัดสินใจ โดยจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติเสียก่อน หากผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบ มาตรการหรือการตัดสินใจดังกล่าวจึงจะถือว่ามีผลบังคับใช้ เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การผ่านร่างกฎหมายหรือข้อตกลงหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เป็นต้น กฎหมายมักจะกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า หากองค์กรที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าว จะต้องมีการจัดการออกเสียงประชามติขึ้นโดยอัตโนมัติ

---

[25] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ ชาย ไชยชิต, “การออกเสียงประชามติ : กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่,” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* ปีที่ 7, ฉบับที่ 3 (ก.ย.-ธ.ค. 2552) : 16 – 24.

(2) การออกเสียงประชามติที่มีการยื่นข้อเสนอให้จัดขึ้นตามสิทธิที่กฎหมายรับรอง (Facultative / Optional Referendum) ได้แก่ การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้น โดยองค์กรหรือบุคคลตามจำนวนที่กฎหมายระบุไว้ โดยใช้สิทธิดังกล่าวในการยื่นเรื่องเสนอให้มีการจัดการออกเสียงประชามติ เพื่อตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การเข้าชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด เพื่อเสนอให้นำร่างกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ผ่านรัฐสภามาเปิดให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติรับรองอีกครั้งก่อนจะประกาศให้มีผลบังคับใช้ ซึ่งถือเป็นการใช้สิทธิยับยั้งการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยประชาชน (Popular Veto) หรือกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือประมุขของรัฐเสนอให้มีการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่กฎหมายระบุให้สิทธิไว้ หรือการยื่นข้อเสนอโดยสมาชิกรัฐสภาตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น ในกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือประมุขของรัฐเป็นผู้ใช้สิทธิเสนอให้มีการจัดการออกเสียงประชามติเรื่องใดเรื่องหนึ่ง มักเป็นการเปิดให้ประชาชนลงมติตัดสินใจรับรองประเด็นเชิงนโยบาย หรือการตัดสินใจทางการเมืองเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (Policy Vote) โดยมีเป้าหมายเพื่อปรึกษาหารือหรือเพื่อให้มั่นใจได้ว่าการตัดสินใจดังกล่าวตั้งอยู่บนฐานการสนับสนุนของประชาชน[26]

2.1.5.2 การจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขด้านผลผูกพัน

(1) การออกเสียงประชามติที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย (Decisive Referendum) ได้แก่ การออกเสียงประชามติซึ่งเสียงข้างมากของการลงประชามติครั้งนั้น มีผลผูกพันต่อการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวโดยตรง การตัดสินใจของประชาชนที่ปรากฏผ่านผลการออกเสียงประชามติถือเป็นที่สุด และมีผลผูกพันต่อองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(2) การออกเสียงประชามติที่มีผลในการให้คำปรึกษาหารือ (Consulative Referendum) ได้แก่ การออกเสียงประชามติซึ่งเสียงข้างมากของการลงประชามติครั้งนั้น มิได้มี

---

[26] ตัวอย่างเช่น มาตรา 165 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้ว่า “การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(2) กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตาม (1) หรือ (2) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อให้มีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คาปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ”

ฐานะเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายหรือเป็นข้อยุติที่มีผลผูกพันให้องค์กรที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนต้องปฏิบัติตาม หากแต่ผลการลงประชามติดังกล่าวเป็นเพียงการแสดงออกถึงเจตจำนงของประชาชนผู้ออกเสียงในฐานะที่เป็นการให้คำปรึกษาหารือในเรื่องนั้น ๆ การลงประชามติแบบนี้จึงเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองขององค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายในเรื่องนั้น ๆ

2.1.5.3 การจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขด้านสถานะทางกฎหมาย

(1) การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายบทบัญญัติ (Pre-Regulated Referendum) ได้แก่ การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ในกรณีนี้ การออกเสียงประชามติจะถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองการปกครองของประเทศ การจัดการออกเสียงประชามติจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเข้าข่ายเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่นเดียวกับแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติในการจัดการออกเสียงประชามติ ก็จะดำเนินไปภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ที่มีอยู่

(2) การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นโดยไม่มีบทบัญญัติกฎหมายรองรับ (Non-Pre-Regulated Referendum) ได้แก่ การออกเสียงประชามติซึ่งจัดขึ้นโดยการตัดสินใจของรัฐบาลหรือองค์กรของรัฐโดยที่มิได้อยู่ภายใต้กรอบข้อกำหนดของกฎหมาย หรือเป็นการจัดการออกเสียงประชามติที่ไม่มีการบัญญัติเงื่อนไขข้อกำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยส่วนใหญ่มักเป็นการจัดการออกเสียงประชามติภายใต้สภาพเงื่อนไขความจำเป็นและข้อจำกัดในทางปฏิบัติของฝ่ายการเมือง ดังนั้น การออกเสียงประชามติในลักษณะนี้จึงมักเกิดขึ้นแบบชั่วครั้งชั่วคราว และมิใช่การออกเสียงประชามติที่มีบทบาทหน้าที่ในกระบวนการทางการเมืองในสภาวะปกติ

2.1.5.4 การจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขด้านบทบาทของประชาชน

(1) การออกเสียงประชามติที่ประชาชนมีสิทธิริเริ่มให้จัดขึ้น (Active role) หมายถึง การจัดการออกเสียงประชามติที่เกิดจากการใช้สิทธิริเริ่มเสนอให้จัดขึ้นโดยประชาชน หรือประชาชนเป็นฝ่ายตัดสินใจกำหนดประเด็นที่จะนำมาเปิดให้มีการออกเสียงประชามติครั้งนั้น การจัดการออกเสียงประชามติในกรณีนี้ ประชาชนจึงเป็นฝ่ายที่มีบทบาทเชิงรุกในการผลักดันให้รัฐบาลต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องดังกล่าว เช่น การรวบรวมรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเข้าชื่อยื่นเสนอให้จัดการออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หรือการจัดทำร่างข้อเสนอประเด็นการลงประชามติ เป็นต้น

(2) การออกเสียงประชามติที่ประชาชนไม่มีสิทธิในการตัดสินใจริเริ่ม (Passive role) หมายถึง การจัดการออกเสียงประชามติ หรือการกำหนดประเด็นในการลงประชามติที่มิได้ถูกเสนอหรือริเริ่มผลักดันโดยประชาชนเองโดยตรง แต่เป็นการจัดการออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หรือการจัดการออกเสียงประชามติที่ตัดสินใจโดยฝ่ายบริหาร ประชาชนจึงมีบทบาทเฉพาะในขั้นตอนของการลงประชามติตัดสินใจในประเด็นที่มีการเสนอในครั้งนั้น

2.1.5.5 การจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติ โดยพิจารณาจากเงื่อนไขที่กำหนดจุดเริ่มต้นของการจัดการออกเสียงประชามติ

(1) การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นโดยการตัดสินใจของรัฐบาล (Government-Controlled Referendums) รัฐบาลมีอำนาจในการพิจารณาตัดสินว่า การตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องใดที่ควรจะเปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตัดสินใจโดยผ่านการออกเสียงประชามติ อีกทั้งยังเป็นฝ่ายควบคุมจัดการในขั้นตอนต่าง ๆ นับตั้งแต่การกำหนดขอบเขตประเด็นที่ต้องการให้ประชาชนตัดสินใจ การกำหนดถ้อยคำในประเด็นคำถามสำหรับลงประชามติ การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับเกณฑ์สัดส่วนคะแนนเสียงในการตัดสินผลการออกเสียงประชามติในเรื่องนั้น ๆ ไปจนถึงการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับผลผูกพันของการลงประชามติครั้งนั้นว่าจะให้มีผลผูกพัน หรือเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล การตัดสินใจจัดการออกเสียงประชามติในกรณีนี้ มักเกิดจากรัฐบาลที่มีฐานสนับสนุนข้างมากในรัฐสภา เป็นการตัดสินใจที่สอดคล้องกับความต้องการของพรรคแกนนำหรือพรรคร่วมรัฐบาล

(2) การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (Constitutionally Required Referendums) โดยรัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขว่าการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องใด หรือการกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ที่รัฐบาลจำเป็นต้องเปิดให้มีการจัดการออกเสียงประชามติเพื่อให้ประชาชนรับรองเสียก่อนจึงจะมีผลบังคับใช้ เช่น กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องผ่านการรับรองโดยประชามติของประชาชนเท่านั้น จึงจะมีผลบังคับใช้ได้ ในกรณีดังกล่าวรัฐบาลอาจได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภาให้เป็นฝ่ายริเริ่มเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้กำหนดถ้อยคำในบทบัญญัติร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการอนุมัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่รัฐบาลเสนอ มิได้อยู่ที่การลงมติของที่ประชุมรัฐสภา แต่เป็นการออกเสียงประชามติของประชาชน ดังนั้น การออกเสียงประชามติที่รัฐบาลต้องดำเนินการตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดเช่นนี้ จึงเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การจัดการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนด (Mandatory referendum)

(3) การออกเสียงประชามติที่ประชาชนเข้าชื่อกันเสนอให้จัดขึ้นเพื่อเพิกถอนมาตรการทางกฎหมาย (Referendum By Popular Petitions) ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอให้มีการนำมาตรการทางกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่

ผ่านการอนุมัติของรัฐสภา หรือการตัดสินใจดำเนินมาตรการทางการบริหารที่สำคัญของรัฐบาล มาจัดการออกเสียงประชามติเพื่อให้ประชาชนทั้งประเทศอนุมัติรับรองการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว หากประชาชนสามารถรวบรวมรายชื่อตามจำนวนและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ รัฐบาลจำเป็นต้องจัดให้มีการลงประชามติในเรื่องนั้น และหากผลการลงประชามติปรากฏว่าเสียงส่วนใหญ่ตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ มีมติให้เพิกถอนมาตรการทางกฎหมายดังกล่าว ผลการออกเสียงประชามติ จะเป็นผลให้มาตรการทางกฎหมายนั้น ๆ กลายเป็นโมฆะหรือต้องถูกยกเลิกไป แม้ว่ารัฐบาลจะต้องการให้คงการบังคับใช้กฎหมายนั้นไว้ก็ตาม

(4) การออกเสียงประชามติที่ประชาชนเข้าชื่อกันเสนอให้จัดขึ้นเพื่ออนุมัติให้ข้อเสนอมาตรการทางกฎหมายมีผลบังคับใช้ (Popular Initiatives) ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อกันเพื่อยื่นข้อเสนอให้มีการนำมาตรการทางกฎหมายเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่รัฐบาลปฏิเสธ หรือไม่ยอมเสนอเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ หรือไม่ผ่านการอนุมัติของฝ่ายนิติบัญญัติมาจัดให้มีการออกเสียงประชามติ หากประชาชนสามารถรวบรวมรายชื่อตามจำนวนและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ รัฐบาลจำเป็นต้องจัดให้มีการลงประชามติในเรื่องนั้น และหากผลการลงประชามติปรากฏว่าเสียงส่วนใหญ่ตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ มีมติเห็นชอบกับการประกาศใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าว ผลการออกเสียงประชามติจะเป็นผลให้มาตรการทางกฎหมายนั้น ๆ มีสภาพบังคับใช้เช่นเดียวกับกฎหมายทั่วไปที่ผ่านการอนุมัติโดยรัฐสภา แม้ว่ารัฐบาลจะไม่เห็นด้วยกับกฎหมายนั้นก็ตาม

2.1.5.6 การจัดจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติโดยพิจารณาว่าการจัดการออกเสียงประชามตินั้นเกิดขึ้นโดยการตัดสินใจและควบคุมโดยรัฐบาลหรือไม่ (Controlled Vs. Uncontrolled Referendum)

(1) การลงประชามติที่เกิดขึ้นโดยการตัดสินใจและควบคุมโดยรัฐบาล (Controlled Referendum) หมายถึง รูปแบบการจัดการออกเสียงประชามติที่มีเงื่อนไขสำคัญคือรัฐบาลมีสิทธิอำนาจในการตัดสินใจกำหนดให้มีการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องหนึ่งเรื่องใดแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยรัฐบาลเป็นฝ่ายกำหนดวันที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ และเป็นผู้กำหนดประเด็นคำถามสำหรับเสนอให้ประชาชนตัดสินใจในการออกเสียงประชามติ ในกรณีดังกล่าวนี้ การจัดการออกเสียงประชามติจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อรัฐบาลเล็งเห็นว่าผลลัพธ์ของการลงประชามติ มีแนวโน้มไปในทิศทางที่ต้องการ

(2) การลงประชามติที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล (Un-Controlled Referendum) หมายถึง การจัดการออกเสียงประชามติที่ประชาชนสามารถร่วมกันใช้สิทธิริเริ่มเสนอให้มีการจัดประชามติขึ้นโดยตรง (Popular Initiative) คือ กระบวนการตัดสินใจทางการเมืองเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ประชาชนสามารถเป็นฝ่ายร่วมกันตัดสินใจกำหนดให้มีการจัดการออกเสียง

ประชามติขึ้นได้โดยตรง เพื่อให้การออกเสียงประชามติมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องนั้น ๆ แม้ว่าจะเป็นไปในทิศทางที่ตรงข้ามกับความต้องการของรัฐบาล

2.1.5.7 การจัดจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติโดยพิจารณาว่าการออกเสียงประชามตินั้นตั้งอยู่บนจุดมุ่งหมายเพื่อสนับสนุน หรือทัดทานการตัดสินใจของสถาบันหลักในระบบการเมือง (Pro-Hegemonic vs. Anti-Hegemonic Referendum)

(1) การลงประชามติที่มีผลสนับสนุนการตัดสินใจของฝ่ายที่มีอำนาจในสถาบันหลักทางการเมือง (Pro-Hegemonic Referendum) หมายถึง การจัดการออกเสียงประชามติที่ผลการออกเสียงของประชาชนข้างมาก มีนัยแสดงออกถึงการสนับสนุน (Supportive) หรือให้ความเห็นชอบต่อการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาลหรือรัฐสภา

(2) การลงประชามติที่มีผลคัดค้านการตัดสินใจของฝ่ายที่มีอำนาจในสถาบันหลักทางการเมือง (Anti-Hegemonic Referendum) หมายถึง การจัดการออกเสียงประชามติที่ผลการออกเสียงของประชาชนข้างมาก มีนัยแสดงออกถึงการทัดทานหรือปฏิเสธการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาลหรือรัฐสภา (Detrimental To a Regime)

จากการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการจัดการออกเสียงประชามติ Arend Lijphart ชี้ว่า[27] การจัดการออกเสียงประชามติที่ปรากฏในประเทศกรณีศึกษาโดยส่วนใหญ่ มักมีลักษณะเป็นการลงประชามติแบบอยู่ในอำนาจควบคุมตัดสินใจโดยรัฐบาล และมีผลต่อการสนับสนุนการตัดสินใจของฝ่ายที่มีอำนาจในสถาบันหลักทางการเมือง (Controlled and Pro-Hegemonic Referendum) เหตุผลที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ในประเทศเหล่านั้นมีอยู่เพียงไม่กี่แห่งที่ประชาชนมีสิทธิในการร่วมกันริเริ่มเสนอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้โดยตรง นอกเหนือจากกฎหมายจะกำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจกำหนดให้มีการจัดการออกเสียงประชามติเป็นการเฉพาะแล้ว ในทางปฏิบัติรัฐบาลเหล่านั้นก็มักจะมีแนวโน้มตัดสินใจจัดให้มีการลงประชามติเฉพาะในกรณีที่คาดหวังได้ว่าผลการลงประชามติจะเป็นไปในทิศทางเดียวกับการตัดสินใจของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีพบว่า การจัดการออกเสียงประชามติก็อาจเกิดขึ้นโดยมิได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขข้อกำหนดของกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับสภาวการณ์ทางการเมืองของการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ ด้วย เช่น การออกเสียงประชามติในประเทศนอร์เวย์ในปี ค.ศ. 1972 ในประเด็นเกี่ยวกับการตัดสินใจนำประเทศเข้าร่วมเป็นสมาชิกประชาคมยุโรป (European Community) ตามกฎหมายแล้ว รัฐสภานอร์เวย์มีอำนาจในการตัดสินใจสุดท้ายในการให้สัตยาบันรับรองสมาชิกภาพดังกล่าว แต่เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าแม้สมาชิกรัฐสภาจะมีมติเป็นเอกฉันท์ในการเข้าร่วมเป็นสมาชิก

---

[27] Arend Lijphart อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ ชาย ไชยชิต, “การออกเสียงประชามติ : กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่” : 21-22.

ประชาคมยุโรป แต่การตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอนาคตของประเทศชาติในเรื่องดังกล่าว อาจไม่มีความชอบธรรมเพียงพอ หากไม่ได้รับการรับรองโดยประชาชนทั้งประเทศ รัฐบาลจึงประกาศให้มีการจัดการออกเสียงประชามติขึ้น โดยหวังว่าผลการลงประชามติจะตอกย้ำและสนับสนุนการตัดสินใจของรัฐสภา แต่ผลปรากฏว่าเป็นในทางตรงกันข้าม คือ ประชาชนชาวนอร์เวย์ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการนำประเทศเข้าเป็นสมาชิกประชาคมยุโรปของรัฐบาลและรัฐสภา[28] ในกรณีนี้ แม้ว่าการออกเสียงประชามติจะเกิดขึ้นภายใต้การควบคุมตัดสินใจโดยรัฐบาล (Controlled) แต่ผลลัพธ์ของการออกเสียงประชามติกลับมิได้เป็นในทิศทางที่รัฐบาลคาดหวัง หากเป็นการแสดงประชามติที่มีผลต่อต้านคัดค้านการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาลและรัฐสภาอย่างสิ้นเชิง (Anti-Hegemonic Referendum) ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า แม้การจัดการออกเสียงประชามติจะเกิดขึ้นภายใต้การควบคุมตัดสินโดยรัฐบาล (Controlled Referendum) แต่ก็มิได้หมายความว่าการลงประชามตินั้น จะนำไปสู่ผลการออกเสียงที่เป็นการสนับสนุนการตัดสินใจของรัฐบาล (Pro-Hegemonic Referendum) เสมอไป เพราะในบางกรณีรัฐบาลอาจคาดการณ์แนวโน้มความรู้สึกของประชาชน และประเมินกระแสสนับสนุนที่มีต่อรัฐบาลผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริงได้

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนอีกกรณีหนึ่ง คือ การออกเสียงประชามติโดยการตัดสินใจของรัฐบาลฝรั่งเศสเกี่ยวกับการปฏิรูปภายในโครงสร้างระบบการเมืองการปกครอง ได้แก่ การปรับอำนาจของวุฒิสภาและปรับโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการถ่ายโอนอำนาจออกจากส่วนกลาง การลงประชามติรับรองการตัดสินใจของรัฐบาลในประเด็นดังกล่าวจัดขึ้น เมื่อวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 1969 แม้ว่าในความเป็นจริงแล้ว รัฐบาลไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องดังกล่าว เพราะการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลและรัฐสภา อีกทั้งมิได้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ แต่เนื่องจากประธานาธิบดี ชาร์ลส์ เดอ โกลล์ เชื่อว่าการเปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมสร้างความเห็นพ้องต้องกันทางการเมืองโดยผ่านช่องทางการออกเสียงในระดับชาติเช่นนี้ จะช่วยให้การผลักดันการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐภายหลังจากผ่านพ้นเหตุการณ์จลาจลทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1968 ดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและตั้งอยู่บนความชอบธรรม จึงประกาศให้มีการออกเสียงประชามติดังกล่าวขึ้น โดยมิได้คาดคิดว่าผลการออกเสียงประชามติในครั้งนั้น จะมีผลกระทบทางการเมืองโดยตรงต่อความชอบธรรมใน

---

[28] การออกเสียงประชามติดังกล่าวจัดขึ้นระหว่างวันที่ 24-25 กันยายน ค.ศ. 1972 มีผู้มาออกเสียงประชามติคิดเป็นร้อยละ 77.6 ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งประเทศ ผลการลงประชามติปรากฏว่า มีผู้ออกเสียง “เห็นด้วย” กับการนำประเทศนอร์เวย์เข้าร่วมเป็นสมาชิกประชาคมยุโรป (Join European Economic Community) คิดเป็นร้อยละ 46.5 ของผู้มาออกเสียงทั้งหมด อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, 22.

การดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของตนในเวลาต่อมา โดยในการลงประชามติครั้งดังกล่าว มีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงทั้งสิ้น ร้อยละ 80.6 ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด ผลปรากฏว่า มีผู้ออกเสียง “เห็นด้วย” กับข้อเสนอของรัฐบาล ร้อยละ 46.8 ของผู้ออกเสียงทั้งหมด[29] หมายความว่าประชาชนชาวฝรั่งเศสส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของรัฐบาล และเมื่อผลการออกเสียงประชามติครั้งนี้ถูกเชื่อมโยงเข้ากับระดับความเชื่อมั่นและกระแสสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อตัวประธานาธิบดีชาร์ลส์ เดอ โกลล์ ก็ส่งผลให้เขาต้องประกาศลาออกจากตำแหน่งประธานาธิบดีไปในที่สุด

ในขณะที่การศึกษาเปรียบเทียบการจัดการออกเสียงประชามติในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกของ Butler and Ranney ชี้ว่า[30] การออกเสียงประชามติที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ มักจะเป็นการออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นโดยการตัดสินใจของรัฐบาล (Government controlled referendum) เสียเป็นส่วนใหญ่ การตัดสินใจจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีนี้ มักเป็นไปตามโอกาสและสถานการณ์ทางการเมือง โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลเล็งเห็นว่าภายใต้สถานการณ์นั้น ๆ การเปิดให้ประชาชนได้ออกเสียงตัดสินใจทางการเมืองโดยตรงจะเป็นทางออกที่ก่อให้เกิดผลดีต่อรัฐบาลมากที่สุด สำหรับการออกเสียงประชามติที่ประชาชนเข้าชื่อกันเสนอให้จัดขึ้นเพื่อเพิกถอนมาตรการทางกฎหมาย และการออกเสียงประชามติที่ประชาชนเข้าชื่อกันเสนอให้จัดขึ้นเพื่ออนุมัติให้ข้อเสนอมาตรการทางกฎหมายมีผลบังคับใช้ (Popular initiatives) จัดได้ว่าเป็นการออกเสียงประชามติที่ตั้งอยู่บนหลักการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่โดยเฉพาะ ซึ่งมีการปฏิบัติอย่างกว้างขวางในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ทั้งในการปกครองระดับมลรัฐและสหพันธรัฐ และในสหรัฐอเมริกาซึ่งปรากฏแพร่หลายในการปกครองระดับมลรัฐ การออกเสียงประชามติทั้งสองประเภทดังกล่าวนี้ รวมกันแล้วเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็น “กลไกนิติบัญญัติทางตรง” (Direct legislation)

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ

2.2.1 ความหมายของรัฐธรรมนูญ

“รัฐธรรมนูญ” ในภาษาอังกฤษมีอย่างน้อย 3 ความหมาย[31]

ความหมายที่หนึ่ง (กว้างขวางที่สุด) การรวมส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อก่อเป็นรูป ซึ่งหมายถึง การรวมตัวขึ้นเป็น 1) องค์การทางสังคม หรือ 2) การรวมตัวของวัตถุก็ได้ ตามความหมายนี้

---

[29] อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน

[30] David Butler and Austin Ranney (eds.), อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, 23.

[31] จิรโชค (บรรพต) วีระสัย , สุรพล ราชภัณฑารักษ์ และ สุรพันธ์ ทับสุวรรณ์, *รัฐศาสตร์ทั่วไป* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,2542), 169 – 170.

การมี “โครงสร้าง” มีการจัดรูปแบบให้เป็นระบบสืบเนื่องมาจากรากศัพท์เดิมของรัฐธรรมนูญในภาษากรีก “politeia” หมายถึง ทุกมิติหรือทุกส่วนในระบบ

ความหมายที่สอง (ระดับองค์การ) คือ ธรรมนูญ ได้แก่ วัตถุประสงค์ กฎเกณฑ์ข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติของ องค์การต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงสมาคม สโมสร สันนิบาต ฯลฯ ในระดับต่ำกว่าหรือเล็กกว่าองค์การของการเมืองในรูปของรัฐ คือ รัฐประชาชาติ คำศัพท์ในภาษาไทยมักเรียกว่า 1) ธรรมนูญ 2) ข้อบังคับ หรือ 3) กฎบัตร ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งสมาคมต้องมีระเบียบข้อบังคับหรือมีธรรมนูญ (by-laws) หรือการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในต่างประเทศต้องมี “กฎบัตร”(Charter) เช่น กฎบัตรของมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ณ นครเบิร์คลีย์ เป็นต้น ในประเทศไทยใช้วลี “พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย” แทน ในส่วนขององค์การสหประชาชาติ (UN) มี “กฎบัตร” (UN-Charter) ซึ่งมีฐานะคล้ายรัฐธรรมนูญ

ความหมายที่สาม (รัฐธรรมนูญของรัฐหรือรัฐประชาชาติ) เป็นความหมาย ที่แพร่หลายมากที่สุด คือ “รัฐธรรมนูญ” มักใช้สับสนกับอีกศัพท์หนึ่ง คือ “constitutionalism” ซึ่งหมายถึง “ลัทธิรัฐธรรมนูญ” หรือ “อุดมการณ์สนับสนุนรัฐธรรมนูญ” หรือ “แนวคิดแบบรัฐธรรมนูญนิยม”

“ลัทธิรัฐธรรมนูญ” มีความหมายเฉพาะเจาะจงลงไป คือ เป็นการระบุลงไปว่ามีความนิยมชมชอบในระบอบประชาธิปไตยภายใต้ขอบเขตจำกัดแห่งอำนาจตามที่ได้รับความเห็นชอบจากราษฎร โดยลัทธิรัฐธรรมนูญมีข้อสมมติฐานว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของราษฎร โดยส่วนรวม ราษฎรเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ในการปกครอง และให้การคุ้มครองเสียงข้างน้อย คือ ยอมให้มีการใช้อำนาจโดยไม่จำกัด โดยลัทธิรัฐธรรมนูญจะให้ความคุ้มครองแก่ผู้มีความเห็นแตกต่างออกไปหรือมีการยอมรับฟังเสียงข้างน้อยด้วยนั่นเอง

2.2.2 คำนิยามของรัฐธรรมนูญ[32]

คำนิยามที่หนึ่ง : รัฐธรรมนูญ ได้แก่ ปทัสถาน (norms) หรือบรรทัดฐานซึ่ง ควบคุมตัวบทกฎหมายที่รัฐประกาศใช้กับราษฎร ตามคำนิยามนี้นครรัฐสมัยโบราณทุกแห่งมี รัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึง กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบสันติวงศ์และกฎหมายอื่น ๆ ที่วางหลักใน การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์หรือของประมุข โดยทุกรัฐย่อมมีรัฐธรรมนูญแต่อาจมีรูปแบบแตกต่างกันไป เช่น แบบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นแบบเผด็จการก็ได้ ซึ่งการมีรัฐธรรมนูญไม่ได้แสดงว่าเป็นประชาธิปไตยเสมอไป แม้ประเทศเผด็จการไม่ว่าจะเป็นฝ่ายซ้าย (คอมมิวนิสต์) หรือฝ่ายขวา (ฟาสซิสม์) ก็ล้วนแล้วแต่มีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น

---

[32] เรื่องเดียวกัน, 171 – 172.

คำนิยามที่สอง : รัฐธรรมนูญ ได้แก่ กฎเกณฑ์ข้อบังคับขั้นมูลฐาน ไม่ว่าจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายหรือไม่เกี่ยวก็ตาม แต่จะต้องเป็นพื้นฐานในการดำเนินงานของรัฐบาล

คำนิยามที่สาม : จากปทานุกรมรัฐศาสตร์ คำนิยามนี้สรุปหน้าที่หรือลักษณะของการเป็นรัฐธรรมนูญไว้ 3 ประการ คือ

(1) รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายซึ่งสถาปนาโครงสร้างการปกครอง

(2) มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล และ

(3) มีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล

สรุปว่า **"รัฐธรรมนูญ"** เป็นกฎหมายหลักหรือเป็นมาตรฐานกลางในการวางกฎเกณฑ์เพื่อการปกครองบ้านเมือง และการมีสัมพันธภาพระหว่างบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ ภายในสังคม โดยกำหนดเป็นแนวทางกว้าง ๆ ไว้

2.2.3 ลักษณะพิเศษของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดาอยู่ 3 ประการ[33] ได้แก่

(1) รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลัก หรือเป็นกฎหมายขั้นมูลฐาน เขียนขึ้นอย่างกว้าง ๆ และในเรื่องสำคัญ ๆ เท่านั้น ดังนั้น ส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญในโลก เช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มีเพียงไม่กี่หน้ากระดาษเท่านั้น และระบุแค่โครงสร้างของรัฐบาล เช่น การแบ่งอำนาจ การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุดวาระของการดำรงตำแหน่ง และวิธีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ

(2) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญกระทำได้ยากกว่าการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายธรรมดา

(3) รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับแน่นอนคงทนกว่ากฎหมายอื่น ๆ ทั่วไป รัฐธรรมนูญเป็นรากเหง้าหรือต้นตอของกฎหมายอื่น ๆ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงเป็นเสาหลักที่แน่นอนและคงทน ทำให้มีการกำหนดให้กระบวนการในการแก้ไขรัฐธรรมนูญกระทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา

อย่างไรก็ตาม หากการแก้ไขกระทำได้ยากเกินไปก็อาจจะไม่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญทีละน้อย แต่อาจเกิดการล้มล้างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับด้วยการก่อรัฐประหาร (coup d'état) คือ เป็นการเปลี่ยนรัฐบาลโดยฉับพลันกะทันหัน โดยใช้การยึดอำนาจการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารเดิม และอาจก่อให้มีการเปลี่ยนแปลงซึ่งกระทบกระเทือนทั้งระบบ ไม่ว่าจะระบบสังคม ศาสนา การศึกษา วัฒนธรรม การเมือง และเศรษฐกิจ

---

[33] เรื่องเดียวกัน, 172 – 174.

2.2.4 ประเภทของรัฐธรรมนูญ

การแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญในเบื้องต้นเป็นการแบ่งอย่างง่าย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) และ รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร[34] (Written Constitution)

เมื่อสังคมมีพัฒนาการซับซ้อนขึ้น มีระบอบการเมืองที่แตกต่างกันไป ตามบริบทในแต่ละสังคม การแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญจึงมีมากขึ้น โดยอาจแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญ ได้ดังนี้

(1) การแบ่งแบบดั้งเดิม ได้แก่ การแบ่งรัฐธรรมนูญออกเป็นสองประเภท คือ รัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten) กับรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร (Written)

แม้ว่าอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่อังกฤษมีหลักการรัฐธรรมนูญที่สามารถเชื่อมโยงไปยังข้อกฎหมาย หรือธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ อันเป็นผลของวิวัฒนาการทางการเมืองอันยาวนานของอังกฤษ เช่น มหากฎบัตร (Magna Carta ค.ศ. 1215 หรือ พ.ศ. 1758) ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างกษัตริย์กับเหล่าขุนนางในการที่จะประกันสิทธิและเสรีภาพของอิสรชนในการเดินทาง การนับถือศาสนา และการจัดระบบภาษีที่เป็นธรรม อันมีนัยสำคัญถึงการจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ และบัญญัติว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของพลเมือง (Bill of Rights ค.ศ. 1689 หรือ พ.ศ. 2232) ซึ่งมีผลให้พระราชอำนาจของกษัตริย์อยู่ภายใต้สภาผู้แทนราษฎร เช่น การตรากฎหมาย การใช้จ่ายเงินของกษัตริย์ ตลอดจนการกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยเสรีปราศจากการแทรกแซงของกษัตริย์ คุ้มครองเสรีภาพและเอกสิทธิ์ในการแสดงความคิดเห็นในสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

ผลของพัฒนาการทางการเมืองในรอบหลายร้อยปี ทำให้อังกฤษไม่มีเอกสารทางการเมืองชิ้นเดียวที่เรียกว่า รัฐธรรมนูญ แต่ความเป็นรัฐธรรมนูญกลายเป็นชุดของกฎหมายและแนวปฏิบัติที่อยู่ในกฎหมายหลายฉบับและแนวทางปฏิบัติที่ยึดถือต่อกันมา ได้แก่

1) ตัวบทกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ (Statute) เป็นข้อบัญญัติในกฎหมายที่มีผลในทางการปฏิบัติทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยอายุของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ค.ศ. 1969 ที่กำหนดอายุของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจาก 21 ปี เป็น 18 ปี[35]

2) จารีตรัฐธรรมนูญ (Conventions) เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ไม่ได้มีการจารึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งกำหนดให้เป็นวันพฤหัสบดี หรือการลาออก

---

[34] บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ, *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : ความเป็นมาและสาระสำคัญ* (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2558), 25 – 36.

[35] เป็นการปรับอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามแนวทางที่สหรัฐอเมริกาได้ลดอายุของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 26 มีผล ค.ศ. 1971

ของรัฐมนตรีหากมีข้อเสียหายหรือทำผิดทางการเมืองเพื่อแสดงความรับผิดชอบ สิ่งเหล่านี้ไม่ถูกตราเป็นกฎหมาย แต่เป็นการรักษาระบอบการเมืองโดยยึดถือแนวปฏิบัติที่ผ่านมาในอดีต

3) กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) กรณีที่ผู้พิพากษามีคำตัดสินคดีความทางการเมืองและส่งผลให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติในลำดับต่อมาโดยยึดคำพิพากษาเป็นแนวปฏิบัติต่อ ๆ กันมาซึ่งอาจสืบค้นได้นับร้อยปี

4) งานเขียนที่สำคัญที่อธิบายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ (Works Of Constitutional Importance) เป็นการตีความแนวทางปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยงานเขียนทางวิชาการที่สำคัญ เช่น งานของ Thomas Erskine May เรื่อง Treatise upon the Law, Privileges, Proceeding, and the Usage of Parliament กลายมาเป็นแนวทางการปฏิบัติและข้อบังคับในสภาผู้แทนราษฎร และผลงานของ Walter Bagehot เรื่อง The English Constitution (1867) ที่กลายมาเป็นแนวทางปฏิบัติของพระมหากษัตริย์อังกฤษ รัฐบาล และคณะรัฐมนตรี โดยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญอเมริกัน

5) สนธิสัญญา (Treaties) เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ เช่น การลงนามในสนธิสัญญาเกี่ยวกับสหภาพยุโรป หรือย้อนกลับไปในสนธิสัญญากรุงโรม ค.ศ. 1972 ที่มีผลเกี่ยวกับนโยบายการค้าและสินค้าการเกษตร จะเห็นได้ว่าในกรณีอังกฤษที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรนั้น ไม่ได้หมายความว่าไม่มีรัฐธรรมนูญ แต่อังกฤษมีรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เขียนไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียว โดยที่รัฐธรรมนูญที่เป็นแนวปฏิบัติเป็นกฎหมายย่อย ๆ อันเป็นผลพวงของวิวัฒนาการทางสังคมที่ผ่านมานับร้อยปี จนมีแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้จากแหล่งต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้ ส่วนรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรถือกำเนิดจากการต่อสู้เรียกร้องเอกราชของดินแดนอาณานิคมของชาวอเมริกันระหว่างปี ค.ศ. 1775 - 1783 (พ.ศ. 2318-2326) และตามมาด้วยการปฏิวัติฝรั่งเศสเมื่อ ค.ศ. 1789 (พ.ศ. 2332) ทำให้เกิดความต้องการร่างกฎหมายสูงสุดเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐและการปกครอง โดยรัฐธรรมนูญของอเมริกาประกาศใช้เมื่อ ค.ศ. 1787 (พ.ศ. 2330) เป็นรูปแบบสหพันธรัฐ มีการวางรากฐานการปกครองเป็นกรอบกว้าง ๆ ให้กับรัฐและรัฐบาลที่จะใช้เป็นแนวทางการปกครองประเทศ ขณะที่ฝรั่งเศสเริ่มจากคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 (พ.ศ. 2432) โดยสาระสำคัญหลัก คือ การประกาศเหตุผลและความจำเป็นในการก่อสร้างรัฐใหม่ หรือที่ Wheare กล่าวว่าเป็นการเริ่มต้นใหม่ กล่าวคือ เป็นการกล่าวถึงวิธีการสถาปนาอำนาจการเมืองใหม่หรือระเบียบการเมืองใหม่ภายหลังจากการปฏิเสธอำนาจการเมืองหรือระบอบการเมืองเก่าที่ล้มเหลวหรือล่มสลาย

(2) การแบ่งรัฐธรรมนูญตามความยืดหยุ่นของรัฐธรรมนูญ

หลักการแบ่งแยกรัฐธรรมนูญอีกแบบหนึ่งเป็นการแบ่งตามความยืดหยุ่น (flexible) และแบบแข็งกระด้าง (Rigid) กล่าวคือ ดูว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ สามารถแก้ไขได้โดยง่ายหรื

อยากจะแก้ไขได้ หรือไม่สามารถแก้ไขได้เลย ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะกำหนดเงื่อนไขและวิธีการแก้ไข รัฐธรรมนูญในระดับง่าย หรือมีความซับซ้อนขึ้น หรืออาจจะถึงระดับที่ปกป้องมิให้แก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยการกำหนดเงื่อนไขและวิธีการแก้ไขที่ยุ่งยากซับซ้อน กรณีที่รัฐธรรมนูญมีความแข็งกระด้าง เช่น ประเทศออสเตรเลีย ตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1900 (พ.ศ. 2443) กำหนดให้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรในจำนวนเสียงข้างมากที่ระบุไว้ชัดเจน และข้อเสนอดังกล่าวจะต้องผ่านการทำประชามติของประชาชนส่วนใหญ่อย่างน้อย 4 รัฐ จาก 6 รัฐ ผลก็คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของออสเตรเลียในรอบ 90 ปี (2443 - 2533) จำนวน 42 ฉบับ ที่ผ่านการเสนอแก้ไขเบื้องต้น แต่มีเพียง 8 ร่างเท่านั้นที่ผ่านการรับรองของประชาชนส่วนใหญ่ ถึงกับมีการเรียกว่าออสเตรเลียเป็นทวีปที่ถูกแช่แข็ง (Frozen Continent)

กรณีของสหรัฐอเมริกาหากจะแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องใช้เสียงสองในสามของ ทั้งสองสภา หรือโดยการร้องขอของสภาแห่งมลรัฐต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าสองในสามร้องขอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องอาศัยการรับรองร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสภามลรัฐต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของสภาแห่งมลรัฐต่าง ๆ หรือโดยสามในสี่ของการประชุมโดยรัฐต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าสามในสี่ ผลก็คือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอเมริกันในระยะแรก ค.ศ. 1813 - 1913 มีการรับรองเพียง 3 ร่างเท่านั้น และระหว่าง ค.ศ. 1913 - 1933 มีเพียง 6 ร่างเท่านั้น และหลังจากนั้นถึง ค.ศ. 1951 มีเพียงร่างแก้ไขเพิ่มเติมเพียงร่างเดียวเท่านั้น

ในกรณีของสหราชอาณาจักรนั้นมีความยืดหยุ่นสูงกว่ากรณีข้างต้น โดยที่โครงสร้างอำนาจแบบอังกฤษกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจสูงสุดในการบัญญัติกฎหมาย ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงอยู่ในความควบคุมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งใช้คะแนนเสียงข้างมากธรรมดาเท่านั้น การแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปได้ง่าย

(3) การแบ่งตามลักษณะการบังคับใช้

การแบ่งตามสภาพการบังคับใช้ หมายถึง การมีรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกติกาสูงสุด (Supreme) โดยมีอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจไม่จำกัดกับรัฐธรรมนูญแบบซ้อนใต้อำนาจ (Subordinate) กล่าวคือ มีสถาบันที่มีอำนาจเหนือกว่า

หลักสำคัญของรัฐธรรมนูญแบบเป็นกติกาสูงสุด ได้แก่ การยอมรับว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นสถาบันบัญญัติกฎหมายสูงสุด และสภาผู้แทนราษฎรไม่ผูกพันกับกิจการของสภาผู้แทนราษฎรชุดก่อนหรือหลัง และไม่ควรจะมีใครตั้งคำถามถึงความมีอำนาจเหนือสุดในการตรากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร แต่หากเป็นรัฐที่อยู่ภายใต้อารักขาหรือมีอำนาจสูงกว่าอำนาจรัฐธรรมนูญ สถาบันนิติบัญญัติบางประเทศจึงตกอยู่ใต้อำนาจของเจ้าอาณานิคมที่สถาปนาอำนาจรัฐนั้น ๆ และมีอำนาจสั่งให้กฎหมายที่ตราขึ้นเป็นโมฆะ เช่นที่เคยเกิดขึ้นในนิวเซาทเวลส์ แอฟริกาใต้ และซีลอน (ศรีลังกา) ในยุคอาณานิคม

(4) การแบ่งรัฐธรรมนูญตามสาระสำคัญของรัฐ

การแบ่งรัฐธรรมนูญตามสาระสำคัญของรัฐ ได้แก่

1) รัฐธรรมนูญแบบสหพันธรัฐ (Federal) กับรัฐธรรมนูญแบบรัฐเดี่ยว (Unitary)

ในกรณีสหพันธรัฐจะมีรัฐธรรมนูญที่แบ่งอำนาจความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น (ในรูปของรัฐ จังหวัด มณฑล) ที่รวมกันเป็นสหพันธรัฐ อำนาจสำคัญจะเป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง เช่น อำนาจด้านการทหาร การปกป้องประเทศ และความมั่นคงของรัฐ แต่อำนาจบางส่วนจะถูกกันไว้สำหรับท้องถิ่น เช่น การวางแผนพัฒนา การปรับอัตราภาษีท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นจะถูกกำกับโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และโดยการดูแลของศาลสูงสุด (Supreme Court) ตัวอย่างของรัฐธรรมนูญแบบนี้ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา มาเลเซีย แคนาดา และออสเตรเลีย

สำหรับรัฐธรรมนูญของรัฐเดี่ยว หมายถึง รัฐธรรมนูญที่ใช้ในรัฐที่เป็นหนึ่งเดียว ไม่มีการแบ่งแยกระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นแบบเด็ดขาด แต่จะมีหน่วยของรัฐที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติสูงสุดและมีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายของรัฐ

2) รัฐธรรมนูญแบบแยกอำนาจ (Separated Powers) กับ รัฐธรรมนูญแบบร่วมอำนาจ (Fused Powers)

หลักการแยกอำนาจเบื้องต้น คือ ความไม่ไว้วางใจในอำนาจเบ็ดเสร็จและรวมศูนย์ไว้ที่สถาบันเพียงหนึ่งเดียว ดังนั้นอำนาจจึงควรแยกเป็นส่วนและสถาบันที่ใช้อำนาจนั้น ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เป้าประสงค์หลักก็เพื่อให้เกิดความสามารถในการตรวจสอบการใช้อำนาจของทุกสถาบัน และป้องกันทรราชย์ของอำนาจ

แต่ในอีกด้านหนึ่ง รัฐธรรมนูญแบบรวมอำนาจ ปรากฏในรัฐเผด็จการอำนาจนิยม (Totalitarian State) หรือ รัฐราชาธิปไตย (Monarchical State) จะมีพฤติการณ์การใช้อำนาจต่างออกไป โดยจะรวมอำนาจต่าง ๆ ไว้ใต้สถาบันเพียงหนึ่งเดียว ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจการบริหารรัฐ ทั้งการบังคับใช้กฎหมาย และการตัดสินคดีความ

3) รัฐธรรมนูญแบบสาธารณรัฐ (Republican) กับรัฐธรรมนูญแบบราชาธิปไตย (Monarchical)

รัฐแบบสาธารณรัฐ (Republic) เป็นรัฐที่ประมุขแห่งรัฐถูกเลือกให้ทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและถูกตรวจสอบโดยผู้เลือกตั้ง และมีพันธะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ส่วนรัฐธรรมนูญราชาธิปไตยนั้นมักจะมีกษัตริย์ทำหน้าที่ประมุขของประเทศ เป็นสัญลักษณ์ของประเทศชาติ และใช้อำนาจแทนประชาชนในเชิงสัญลักษณ์ผ่านสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เช่น ในประเทศอังกฤษ และแม้จะมีการพูดถึงพระราชอำนาจของกษัตริย์ เช่น การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ แต่กษัตริย์อังกฤษไม่เคยใช้อำนาจนี้นับแต่ ค.ศ. 1708

(พ.ศ. 2351) แต่กษัตริย์ยังคงพระราชอำนาจตามประเพณี โดยเฉพาะการพระราชทานคำปรึกษาและตักเตือนแก่ฝ่ายรัฐมนตรี

นอกจากนี้ ยังมีเกณฑ์แบบอื่นที่จำแนกรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งตาม ระดับของการบังคับใช้ และความเคร่งครัดตามกฎหมายรัฐธรรมนูญว่ามีการเคร่งครัดตามวิธีปฏิบัติของรัฐธรรมนูญอย่างไร หรือเป็นเพียงแค่เครื่องประดับ (Facade Constitution)

จะเห็นได้ว่าการแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญสามารถมองได้หลายแบบ หลายแนวทาง มีมุมมองที่ต่างกันทั้งทางรัฐธรรมและนิติศาสตร์ แต่จุดร่วมสำคัญก็คือ การระบุที่มาของอำนาจ การเข้าสู่ตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งที่ใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญเป็นแบบแผนที่กำหนดการใช้อำนาจของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ในสถาบันการเมืองในรัฐหนึ่ง ๆ ที่รับรองสิทธิพลเมือง ตลอดจนกระบวนการปกป้องคุ้มครองสิทธิพลเมือง รวมไปถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การแบ่งรัฐธรรมนูญประเภทต่าง ๆ จึงช่วยให้เราเห็นที่มาของอำนาจ ความหมาย และหน้าที่ของสถาบันการเมืองในรัฐธรรมนูญที่ต่างกันออกไปในแต่ละรัฐ

2.2.5 ที่มาของรัฐธรรมนูญ

โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญมีที่มาจาก 4 แนวทาง[36] ดังต่อไปนี้

(1) โดยการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Gradual Evolution) คือ การพัฒนาในการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญเป็นไปตามลำดับ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ โดยเริ่มจากการปกครองในระบอบกษัตริย์ ต่อมาอำนาจถูกเปลี่ยนมือจากกษัตริย์ไปยังกลุ่มผู้แทนของประชาชนทีละเล็กทีละน้อย โดย เริ่มจากบทบัญญัติแมกนา คาร์ตา (Magna Carta) ซึ่งบรรดาเจ้าขุนมูลนายของอังกฤษร่วมกันทำเพื่อบังคับพระเจ้าจอห์น ให้ยอมรับสิทธิ์บางอย่างของขุนนางและเอกชน ในปี ค.ศ.1215 ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นแห่งรัฐธรรมนูญ

(2) โดยการปฏิวัติ(Revolution) หรือรัฐประหาร (Coup d'Etat) ทั้งสองแนวทางอาจเกิดความไม่พอใจในอำนาจเดิม รวมไปทั้งไม่พอใจในรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติที่เป็นการสกัดกั้นอำนาจของตน

(3) โดยการยกร่าง (Deliberate Creation) มักจะอยู่ในกลุ่มประเทศที่เกิดขึ้นใหม่จากการเป็นอาณานิคมหรือประเทศที่กำลังพัฒนาเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการสลับสับเปลี่ยนระหว่างประชาธิปไตยและเผด็จการในบางครั้ง รัฐธรรมนูญอาจเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจปฏิวัติหรือรัฐประหาร (การไม่พอใจในเนื้อหาหรือเพื่อสร้างอำนาจให้แก่ตนเอง) แต่ในบางครั้งที่สังคมหรือระบบ

---

[36] สำนักวิชาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, "เอกสารประกอบการบรรยายรายวิชา GEN1144 การเมืองการปกครองของไทย," (เชียงราย: มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย,2557), 35.

การเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยสูง การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญก็มาจากการยกร่างและมีการจัดทำประชาพิจารณ์หรือการจัดทำประชามติ เช่น ประเทศไทย เป็นต้น

(4) โดยกษัตริย์พระราชทานให้(Grant) รัฐในทวีปเอเชียและยุโรปตามประวัติศาสตร์ต่างมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ต่อมาไม่ว่าด้วยการใช้กำลังบังคับหรือการยินยอมก็จะนำมาซึ่งการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญ (โดยทั่วไปแล้วมักจะเป็นการใช้กำลังบังคับ)

2.2.6 การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2.2.6.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองระบบรัฐธรรมนูญของไทย[37]

แนวความคิดการจัดการปกครองระบบรัฐธรรมนูญของไทยเกิดจากผู้ที่มีอำนาจในรัฐขณะนั้น หรือผู้ที่มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดว่ารัฐธรรมนูญจะให้อำนาจองค์กรใด อย่างไร เพื่อทำหน้าที่อะไรในทางการเมืองการปกครอง เช่น ก่อนช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 พระมหากษัตริย์ก็มีแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญจึงได้มีรับสั่งให้มีการร่างรัฐธรรมนูญ โดยเป็นรัฐธรรมนูญที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครองสูงสุด หรือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยกำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในทางการปกครอง เช่น ร่างรัฐธรรมนูญของสมเด็กกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ ร่างรัฐธรรมนูญของพระยากัลยาณไมตรี และร่างรัฐธรรมนูญของนายเรมอนต์ บี. สตีเวนส์ กับพระยาศรีวิศาลวาจา หรือจะเป็นรัฐธรรมนูญในยุคเปลี่ยนแปลงการปกครองที่เข้าสู่ประชาธิปไตย เช่น ร่างรัฐธรรมนูญของคณะราษฎร เป็นต้น ร่างรัฐธรรมนูญเหล่านี้ถูกกำหนดโดยผู้มีอำนาจในรัฐว่าต้องการให้การปกครองอยู่ในรูปแบบใด องค์กรทางการเมืองการปกครองมีที่มาอย่างไร มีหน้าที่อะไร ทำหน้าที่ได้นานเท่าไหร่ วาระการดำรงอยู่ขององค์กร และการได้มาซึ่งอำนาจขององค์กร รวมทั้งการสิ้นสุดขององค์กร

2.2.6.2 ที่มาของรัฐธรรมนูญไทย[38]

<u>รัฐธรรมนูญที่ผ่านการร่างโดยกระบวนการนิติบัญญัติ</u>

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492
4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495
5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

---

[37] โครงการส่งเสริมการผลิตเอกสารชุดการเรียนที่เป็นการสรุปเนื้อหาในรูปสื่ออิเล็คทรอนิกส์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทร์วิโรฒ สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา, *ระบบรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา,2547), 46.

[38] เรื่องเดียวกัน, 47.

6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517
7. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521
8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534
9. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
10. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

<u>รัฐธรรมนูญที่ไม่ผ่านการร่างโดยกระบวนการนิติบัญญัติ</u>

1. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490
3. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502
4. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515
5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519
6. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520
7. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534
8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549
9. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557

2.2.6.3 การจัดทำรัฐธรรมนูญของไทย[39]

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประชาชน เป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบการปกครองและระเบียบการบริหารประเทศ ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศขณะนั้น ไม่ว่าจะได้อำนาจมาโดยวิธีใดก็ตาม อาจจะเป็นประมุขของประเทศ หรือหัวหน้าคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารที่ต้องการเปลี่ยนการปกครองจากการใช้กำลังมาเป็นการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ ในสถานการณ์ที่มีการปฏิวัติรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง การจัดทำรัฐธรรมนูญอาจกระทำอย่างรวบรัด ตั้งแต่การยกร่าง การพิจารณาโดยไม่เปิดเผยแล้วประกาศใช้เลยก็ได้ แต่โดยหลักการแล้วที่ผ่านมา หัวหน้าคณะปฏิวัติจะถวายอำนาจการตรารัฐธรรมนูญแก่พระมหากษัตริย์ โดยนำขึ้นทูลเกล้าให้ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยมีหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อประกาศใช้ เช่น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม ฉบับชั่วคราว พ.ศ.2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย ธรรมนูญปกครอง

[39] “ขั้นตอนการร่างกฎหมาย,” http://www.thailaws.com/aboutthailaw /thai_15.htm (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2559).

ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 พุทธศักราช 2520 รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เป็นต้น

ในสถานการณ์ปกติ การจัดทำรัฐธรรมนูญจะมีการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งคณะบุคคลขึ้นมาทำหน้าที่ยกร่างและพิจารณา อาจเรียกว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาร่างรัฐธรรมนูญ หรืออาจมีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่นก็ได้ เมื่อยกร่างและพิจารณาเสร็จแล้วก็จะนำขึ้นทูลเกล้าให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้โดยมีสภาดังกล่าวเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ เช่น การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้น

แต่ในการทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองสองครั้งหลังสุด คือ การทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองของ คปค. เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และการทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองของ คสช. เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) เพื่อดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเมื่อยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้วจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับนั้นมาให้ประชาชนได้ลงคะแนนออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเสียก่อน ซึ่งถ้าผลการออกเสียงประชามติมีผู้ลงคะแนนให้ความเห็นชอบตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จึงจะสามารถนำขึ้นทูลเกล้าให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศบังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป

2.3 กรอบในการศึกษาวิเคราะห์

การศึกษานี้ตั้งอยู่บนแนวความคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในส่วนของการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน โดยผ่านกระบวนการออกเสียงประชามติ เพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับที่จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการชุดหนึ่ง เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยทำการศึกษาถึงรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการออกเสียงประชามติในต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส สวิสเซอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีกระบวนการสอดคล้องหรือแตกต่างกับการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญของต่างประเทศหรือไม่ และหากแตกต่างกันมีความแตกต่างกันอย่างไร เพื่อจะได้นำมาเป็นข้อสรุปที่เหมาะสมในการปรับปรุง แก้ไขให้การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยดำเนินการได้อย่างถูกต้องและเป็นไปตามหลักการสากลของการออกเสียงประชามติต่อไป

บทที่ 3
การออกเสียงประชามติในต่างประเทศและการออกเสียงประชามติในประเทศไทย

3.1 การออกเสียงประชามติในต่างประเทศ : ศึกษากรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และสวิสเซอร์แลนด์

3.1.1 การออกเสียงประชามติในสหรัฐอเมริกา[40]

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการปกครองในรูปแบบของสหพันธรัฐประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยการปกครองแบบสหพันธรัฐนี้มีมาตั้งแต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1783 โดยแบ่งการปกครองออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับสหพันธรัฐ (Federal) ระดับมลรัฐ (State) และระดับท้องถิ่นที่ต่ำกว่ามลรัฐ (Local) โดยแต่ละมลรัฐต่างมีการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐด้วย ซึ่งการปกครองทั้งในระดับสหพันธรัฐและมลรัฐของสหรัฐอเมริกาจะแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ (The Legislature) ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร (House Of Representatives) วุฒิสภา (Senates) และฝ่ายบริหาร (The Executive) โดยฝ่ายบริหารในระดับสหพันธรัฐจะมีประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ส่วนระดับมลรัฐจะมีผู้ว่าการรัฐ (Governor) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ (The Judiciary) ซึ่งทั้งในระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐก็จะมีฝ่ายตุลาการแยกออกจากกันและมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีที่แตกต่างกัน

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีแนวความคิดในการปกครองโดยตนเองในระบอบประชาธิปไตยมาอย่างยาวนานและมีการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการปกครองโดยตนเอง แต่อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาก็มีระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนมานานแล้ว โดยเริ่มมีมาก่อนที่จะมีการแยกตัวเป็นอิสรภาพจากอังกฤษ คือ เริ่มตั้งแต่ประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 1600 และไม่ได้มีแต่เพียงกระบวนการออกเสียงประชามติ (Referendum Process) เท่านั้น แต่ยังมีกระบวนการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initative Process) ด้วย

---

[40] คณะบุคคลเพื่อทำการวิจัย, “กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงประชามติ,” *รายงานการศึกษาวิจัย* (กรุงเทพ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง,2550), 17-53.

3.1.1.1 ความเป็นมาของกระบวนการออกเสียงประชามติ (Referendum Process)

กระบวนการออกเสียงประชามติและกระบวนการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกามานานแล้ว แต่จะมีใช้อยู่เฉพาะในระดับมลรัฐเท่านั้น โดยในระดับประเทศกลับไม่ปรากฏว่ามีการนำกระบวนการทั้งสองมาใช้แต่อย่างใด

กระบวนการออกเสียงประชามติเกิดขึ้นตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 1600 โดยประชาชนในมลรัฐนิวอิงแลนด์ได้เสนอร่างกฎหมายในระดับกฎและมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มีประชาชนได้มีส่วนร่วมในการอภิปรายและโต้แย้งหากไม่เห็นด้วยกับร่างของกฎหรือมาตรการเหล่านั้น รวมทั้งได้จัดให้มีการประชุมประชาชน (Town Meeting) โดยให้ประชาชนลงคะแนนเสียงในที่ประชุมประชาชนดังกล่าว

กระบวนการดังกล่าวเริ่มจริงจังมากขึ้นเมื่อโทมัส เจฟเฟอร์สัน ได้เสนอให้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐเวอร์จิเนียในปี ค.ศ. 1775 ว่าให้มีกระบวนการออกเสียงประชามติ ส่วนมลรัฐที่มีการนำเอาระบบการออกเสียงประชามติมาใช้เป็นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกา คือ มลรัฐแมสซาซูเซตส์ ในปี ค.ศ. 1778 โดยเป็นการเสนอการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้ประชาชนรับรอง หลังจากนั้น มลรัฐนิวแฮมเชียร์ก็ได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติเป็นลำดับต่อมาในปี ค.ศ. 1792

แนวความคิดของโทมัส เจฟเฟอร์สัน เกิดขึ้นจากความคิดที่ว่าประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่ในอดีตที่ผ่านมากลับไม่ปรากฏแนวคิดดังกล่าวในรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เกิดแนวความคิดที่ให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุล (check – and – balance) ขึ้นในรัฐธรรมนูญเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบความถูกต้องของการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติที่ออกกฎหมายมาใช้บังคับว่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นอกจากนี้ ก็ได้มีการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิริเริ่มในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายได้อีกด้วย

3.1.1.2 รูปแบบของการออกเสียงประชามติ (referendum)

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐไม่ได้กำหนดถึงการออกเสียงประชามติและการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนเอาไว้ ดังนั้น จะขอกล่าวถึงรูปแบบของการออกเสียงประชามติในระดับมลรัฐเท่านั้น

3.1.1.2.1 การออกเสียงประชามติที่เริ่มต้นจัดทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Referendum) มี 2 รูปแบบ คือ

(1) Legislative Amendment เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญของมลรัฐได้บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน โดยต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชน ดังนั้น ในกรณีนี้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องนำร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่าน

การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ หากประชาชนเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว จึงจะสามารถนำมาใช้บังคับได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐในสหรัฐอเมริกาจำนวน 49 มลรัฐ[41] กำหนดให้ต้องนำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ มีเพียงมลรัฐเดลาแวร์เท่านั้นที่มิได้กำหนดไว้

(2) Legislative Statue เป็นกรณีที่ในรัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรของรัฐบางแห่งที่จะนำร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติแล้วมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ และอาจมีการกำหนดข้อยกเว้นบางประการที่ไม่ให้นำร่างกฎหมายบางประเภทที่มีความสำคัญมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ เช่น ร่างกฎหมายที่มีความจำเป็นที่ต้องออกมาเพื่อกำหนดมาตรการฉุกเฉินในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ การสาธารณสุข มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับภาษี งบประมาณรายจ่ายของมลรัฐ โดยในรูปแบบนี้มีมลรัฐทั้งสิ้น 23 มลรัฐ[42] ที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรของรัฐบาลบางแห่งนำร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณามาเสนอให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้

3.1.1.2.2 การออกเสียงประชามติที่เสนอโดยประชาชน (Popular Referendum)

เป็นกรณีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐให้ประชาชนมีสิทธิเสนอคำร้องที่จะขอให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิยื่นคำร้องให้มีการออกเสียงประชามติได้เช่นนี้เป็นการนำหลักการของการตรวจสอบและถ่วงดุลมาเป็นเครื่องมือให้ประชาชนอนุมัติ (approve) หรือปฏิเสธ (reject) การกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ดีในบางมลรัฐก็จะกำหนดข้อยกเว้นบางประการที่ประชาชนไม่อาจร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติได้เช่นเดียวกับการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรของรัฐบางแห่ง เช่น ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการฉุกเฉินเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะ ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษี ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินบางประเภท เป็นต้น การออกเสียงประชามติรูปแบบนี้มีรัฐธรรมนูญของมลรัฐจำนวน 24 แห่ง[43] ที่กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิที่จะร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติได้

ส่วนวิธีการการออกเสียงประชามติในกรณีที่ประชาชนร้องขอให้มีการออกเสียงประชามตินั้น รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐได้กำหนดกระบวนการของการออกเสียง

---

[41] รายชื่อมลรัฐที่กำหนดมาตรการนี้ ปรากฏตามตารางแสดงจำนวนมลรัฐที่มีกระบวนการออกเสียงประชามติแยกตามรูปแบบการออกเสียงประชามติ ตารางที่ 3.1

[42] เรื่องเดียวกัน.

[43] เรื่องเดียวกัน.

ประชามติไว้อย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากกรณีของการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรของมลรัฐบางแห่งกระทำได้ ที่อาจมีการกำหนดกระบวนการไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่มีการกำหนดกระบวนการไว้ในรัฐธรรมนูญก็ได้ สำหรับกระบวนการของการออกเสียงประชามติในกรณีที่ประชาชนเป็นผู้ยื่นคำร้องนั้น โดยส่วนใหญ่จะมีการกำหนดระยะเวลาให้ประชาชนยื่นคำร้อง เช่น กำหนดให้ยื่นคำร้องให้จัดการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติแล้วภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติในร่างกฎหมายนั้น หรือบางมลรัฐอาจกำหนดให้ถือเอาวันที่ผู้ว่าการรัฐลงนามในร่างกฎหมาย หรือถือเอาวันปิดสมัยประชุมสภานิติบัญญัติก็ได้ โดยประชาชนที่จะยื่นคำร้องต้องรวบรวมลายมือชื่อให้ครบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ต้องรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 4 ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐครั้งล่าสุด หรือในบางมลรัฐอาจกำหนดจำนวนร้อยละจากจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนทั้งหมดก็ได้

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐก็จะกำหนดกระบวนการยื่นคำร้องด้วยว่า ประชาชนสามารถยื่นคำร้องให้มีการออกเสียงลงประชามติได้ที่ใด ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นสำนักงานแห่งมลรัฐ (The Secretary of State) และจะมีการกำหนดกระบวนการการตรวจสอบลายมือชื่อของประชาชน นอกจากนี้ มลรัฐส่วนใหญ่ก็จะกำหนดกระบวนการการออกเสียงประชามติในรายละเอียดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งจะปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายของแต่ละมลรัฐ

ตารางที่ 3.1 แสดงจำนวนมลรัฐที่มีกระบวนการออกเสียงประชามติแยกตามรูปแบบการออกเสียงประชามติ

State	Legislative Referendum (Legislative Amendment)	Legislative Referendum (Legislative Statue)	Popular Referendum
Alabama	X	O	O
Alaska	X	O	X
Arizona	X	X	X
Arkansas	X	X	X
California	X	X	X
Colorado	X	O	X

State	Legislative Referendum (Legislative Amendment)	Legislative Referendum (Legislative Statue)	Popular Referendum
Connecticut	X	O	O
Delaware	O	X	O
Florida	X	O	O
Georgia	X	O	O
Hawaii	X	O	O
Illinois	X	X	O
Indiana	X	O	O
Iowa	X	O	O
Kansas	X	O	O
Kentucky	X	X	x
Louissiana	X	O	O
Maine	X	X	X
Maryland	X	X	X
Massachusetts	X	X	X
Michigan	X	O	O
Minnesota	X	O	O
Mississippi	X	O	O
Montana	X	X	X
Nebraska	X	X	X
Nevada	X	X	X
New Hampsh	X	O	O
New Jercey	X	O	O
New Mexico	X	X	X
New York	X	O	O
North Carolina	X	O	O
North Dakota	X	X	X

State	Legislative Referendum (Legislative Amendment)	Legislative Referendum (Legislative Statue)	Popular Referendum
Ohio	X	X	X
Oklahoma	X	X	X
Oregon	X	X	X
Oennsylvania	X	O	O
Rhode Island	X	O	O
South Dakota	X	X	X
Tennessee	X	O	O
Texas	X	O	O
Utah	X	X	X
Vermont	X	O	O
Verginia	X	O	O
Washhington	X	X	X
West Virginia	X	O	O
Wisconsin	X	O	X
Wyoming	X	O	X
Total	**49 states**	**23 states**	**24 states**

3.1.1.3 ประเภทของการออกเสียงประชามติ

สหรัฐอเมริกาไม่มีระบบการออกเสียงประชามติในระดับประเทศ แต่ในหลาย ๆ มลรัฐมีการนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้โดยมีรูปแบบที่แตกต่างกันไป โดยการแบ่งแยกประเภทของการออกเสียงประชามติสามารถแบ่งแยกได้ตามสาระสำคัญของเนื้อหาและผลของการออกเสียงประชามติ ในปัจจุบันการออกเสียงประชามติที่มีอยู่ในมลรัฐต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกามีอยู่ 5 ประเภท ดังนี้

3.1.1.3.1 การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับว่าต้องทำ (le referendum obligatoire) สถานะทางกฎหมายของกฎหมายบางประเภทนั้น ไม่สามารถใช้บังคับ

ได้หากประชาชนยังมิได้ทำการรับรอง กฎหมายเหล่านั้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรการด้านการคลัง และกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) รัฐธรรมนูญ หากรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนหรือทั้งหมดจะมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วยวิธีการออกเสียงประชามติ ซึ่งถือเป็นการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับว่าต้องทำไม่ว่าผู้เสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นรัฐสภา รัฐบาล คณะกรรมาธิการ สภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนก็ตาม[44] ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลสำคัญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า การจัดทำหรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ หลักการดังกล่าวนี้ถูกนำมาใช้ในการจัดทำและในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของทุกมลรัฐในสหรัฐอเมริกา ยกเว้นแต่เพียงมลรัฐเดลาแวร์ที่ใช้วิธีการอื่น[45]

เป็นที่น่าสังเกตว่าภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาประกาศใช้บังคับในปี ค.ศ. 1787 มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพียง 16 ครั้ง ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ 50 มลรัฐ ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมรวมกันแล้วไม่น้อยกว่า 5,200 ครั้ง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมส่วนใหญ่ คือ ร้อยละ 90 มาจากการเสนอขอแก้ไขของสภาแห่งมลรัฐ ร้อยละ 6 มาจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ และร้อยละ 4 มาจากการใช้สิทธิริเริ่มเสนอขอแก้ไขโดยประชาชน

(2) กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญของทุกมลรัฐในสหรัฐอเมริกาแล้วพบว่า ไม่มีรัฐธรรมนูญของมลรัฐใดเลยที่กำหนดให้มีการนำร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาแห่งมลรัฐแล้วมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนจึงจะใช้บังคับได้ เหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะแนวความคิดในเรื่องตัวแทนของประชาชนเป็นแนวความคิดที่มีความสำคัญในสังคมอเมริกัน แต่อย่างไรก็ตาม มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหลายมลรัฐถึงเรื่องการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบังคับว่าต้องทำ ซึ่งมิใช่ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาแห่งมลรัฐ แต่เป็นร่างกฎหมายที่ได้รับการเสนอโดยประชาชน (Initiative

---

[44] ในบางประเทศได้ให้สิทธิแก่ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งประชาชนสามารถใช้สิทธิดังกล่าวเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

[45] มาตรา 16 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐเดลาแวร์ ค.ศ. 1897 กล่าวถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ว่า ให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยจะต้องได้เสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด การลงคะแนนเสียงดังกล่าวต้องทำก่อนการเลือกตั้งสภาครั้งต่อไป เมื่อมีการเลือกตั้งสภาใหม่ สภาใหม่จะต้องให้การยืนยันมติสภาเก่า เกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด จึงจะสามารถทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐได้

Populaire) กล่าวคือ ในกรณีที่ประชาชนใช้สิทธิของตนเสนอให้มีกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมาย มลรัฐต่าง ๆ อย่างน้อย 14 มลรัฐ (อาริโซน่า อาคันซอ แคลิฟอร์เนีย โคโรลาโด ไอดาโฮ มิสซูรี มอนทาน่า เนแบรสกา นอรทดาโกตา โอคลาโฮมา โอเรกอน เซาทดาโกตา ยูท่าห์ และวอชิงตัน) ต่างก็กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของตนว่าจะต้องนำร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนที่ผ่านการพิจารณาจากสภาแห่งมลรัฐแล้วมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ นอกจากนี้ในอีก 5 มลรัฐ (อาริโซน่า แคลิฟอร์เนีย มิชิแกน เนวาดา และวอชิงตัน) ยังได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐของตนว่า ร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายที่มาจากการเสนอของประชาชน[46] จะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อน กล่าวคือ มีการแบ่งประเภทของการพิจารณาร่างกฎหมายเป็น 2 ประเภท คือ ร่างกฎหมายธรรมดา ที่อยู่ในอำนาจของสภาแห่งมลรัฐจะพิจารณา และร่างกฎหมายที่เกิดจากการริเริ่มเสนอของประชาชนที่ในตอนท้ายจะต้องให้ประชาชนให้ความเห็นชอบ

(3) มาตรการด้านการคลัง ไม่น้อยกว่า 21 มลรัฐ ต่างก็กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐของตนให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของมลรัฐว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนก่อนจึงไปทำการกู้ยืมได้ เช่น อะแลสกา อาริโซน่า แคลิฟอร์เนีย ฟลอริดา ไอดาโฮ ไอโอวา แคนซัส เคนตักกี้ เมน มิชิแกน มิสซูรี มอนทาน่า เนวาดา นิวเจอร์ซี นิวเม็กซิโก นิวยอร์ก นอรทแคโรไลนา โอคลาโฮมา เซาทแคโรไลนา วอชิงตัน และไวโอมิ่ง นอกจากนี้ ในมลรัฐมิสซูรี ยังกำหนดไว้ว่า การขึ้นภาษีและค่าใช้จ่ายบางประเภทของมลรัฐจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนก่อนจึงจะดำเนินการได้[47]

(4) กิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญบางมลรัฐกำหนดไว้ว่า นิติกรรมทางปกครองบางประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในมลรัฐ เช่น เทศบาลหรือเมืองจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนก่อนจึงจะใช้บังคับได้ นิติกรรมทางปกครองดังกล่าว ได้แก่ การจัดทำหรือการแก้ไขกฎบัตรแห่งเทศบาล (Les Chartes

---

[46] กฎหมายที่เกิดจากการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอนั้นในตอนท้ายเมื่อสภาแห่งมลรัฐพิจารณาเสร็จแล้ว จะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบ ดังนั้น หากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนเช่นกัน

[47] มาตรา 10 วรรคสิบหกถึงวรรคยี่สิบสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐมิสซูรี

Municipales)[48] ในบางกรณีรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐยินยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ในกฎบัตรของตนบังคับให้มีการออกเสียงประชามติในกิจการบางอย่างได้ด้วย[49]

3.1.1.3.2 การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจที่จะทำได้ (le referendum facultative ordinaire)[50]

การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจที่จะทำได้ถูกกำหนดให้เป็นมาตรการสำคัญในการตรวจสอบร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาแห่งมลรัฐว่าเป็นที่ยอมรับได้ของประชาชนในมลรัฐหรือไม่ โดยมี 24 มลรัฐ ที่ให้ประชาชนออกเสียงประชามติในรูปแบบนี้ ได้แก่ อะแลสกา อาริโซน่า อาร์คันซอ แคลิฟอร์เนีย โคโรลาโด ไอดาโฮ เคนตักกี้ เมน มารี่แลนด์ แมสซาซูเซตส์ มิชิแกน มิสซูรี มอนทาน่า เนแบรสกา เนวาดา นิวเม็กซิโก นอรทดาโกตา โอไฮโอ โอคลาโฮมา โอเรกอน เซาทดาโกตา ยูท่าห์ วอชิงตัน และไวโอมิ่ง

3.1.1.3.2.1 ขอบเขตของการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจที่จะทำได้ การออกเสียงประชามติประเภทดังกล่าวจะทำได้กับกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาแห่งมลรัฐ เว้นไว้แต่มลรัฐนอรทดาโกต้า ซึ่งศาลได้ตัดสินไว้ว่า ทุกสิ่งทุกอย่าง ที่ผ่านการพิจารณาของสภา เช่น ร่างกฎหมายหรือมติอื่น ๆ สามารถนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้[51] แต่อย่างไรก็ตาม มลรัฐต่าง ๆ ก็กำหนดขอบเขตในการออกเสียงประชามติของตนเองไว้แตกต่างกันไปตามสมควร

(1) ขอบเขตที่เกี่ยวกับนิติกรรมทางนิติบัญญัติ มีความจำเป็นที่จะต้องแยกนิติกรรมทางนิติบัญญัติ (Actes Legislatifs) ออกจากนิติกรรมที่มีลักษณะทางปกครอง (Actes Administratifs) หรือนิติกรรมที่มีลักษณะทางบริหาร (Actes Executives) จากแนวคำพิพากษาที่ผ่านมา นิติกรรมที่จะเป็นนิติกรรมทางนิติบัญญัติได้ต้องมีลักษณะถาวรและทั่วไป หรืออาจเป็นกรณีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ในขณะที่นิติกรรมที่มีลักษณะทางบริหารหากมีลักษณะชั่วคราวหรือลักษณะพิเศษโดยเฉพาะ หรือเพื่อให้เกิดการบังคับใช้นิติกรรมทางนิติบัญญัติ การนำเอานิติกรรมทางบริหารและทางปกครองมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ จะส่งผลเสียต่อการปกครองมลรัฐและต่อการดำเนินกิจกรรมของมลรัฐ

---

[48] รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐเนแบรสกา มาตรา 9, รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐนิวยอร์ค มาตรา 9, รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐยูท่าห์ มาตรา 11 และรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐเวสตเวอร์จิเนีย มาตรา 9

[49] รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐโอไฮโอ มาตรา 2

[50] ในสหรัฐอเมริกาใช้คำว่า referendum by popular petition, popular referendum, permissive referendum หรือ people’s vote ทั้งนี้แล้วแต่ละมลรัฐจะใช้คำใด

[51] มาตรา 3 วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐเซาทดาโกตา

แต่อย่างไรก็ตาม ในบางมลรัฐก็มีการนำเอา “ผังเมือง” (Plans De Zone) มาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวนับได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความขัดแย้งกันเพราะบางมลรัฐ[52] เห็นว่า ผังเมืองเป็นนิติกรรมทางนิติบัญญัติประเภทหนึ่งที่นำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ ในขณะที่บางมลรัฐ[53] เห็นตรงข้ามว่า ผังเมืองมิใช่นิติกรรมทางนิติบัญญัติ ซึ่งศาลสูง (The Supreme Court) ก็ได้ให้อิสระแก่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการของมลรัฐที่จะพิจารณา กล่าวคือ หากฝ่ายตุลาการเห็นว่ากรณีใดเป็นนิติกรรมทางนิติบัญญัติ ก็สามารถนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้

(2) ขอบเขตเฉพาะ ได้แก่ ข้อจำกัดในการออกเสียงประชามติต่อกฎหมายเกี่ยวกับการคลัง กฎหมายเกี่ยวกับตำรวจ และกฎหมายอื่น ๆ บางประเภท

1) กฎหมายเกี่ยวกับการคลัง รัฐธรรมนูญบางมลรัฐได้บัญญัติห้ามทำการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับการคลังไว้หลายกรณี กรณีแรก ห้ามทำการออกเสียงประชามติร่างกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรเพราะเป็นรายได้ของมลรัฐ[54] กรณีต่อมาห้ามทำการออกเสียงประชามติต่อรายจ่ายของรัฐ[55] และในกรณีสุดท้าย คือ ห้ามทำการออกเสียงประชามติร่างกฎหมายการคลังที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลแห่งมลรัฐหรือสถาบันของมลรัฐ เช่น ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการขึ้นเงินเดือนข้าราชการ ร่างกฎหมายเกี่ยวกับสลากกินแบ่งมลรัฐ เป็นต้น

2) กฎหมายเกี่ยวกับตำรวจ ข้อจำกัดประการที่สองที่ห้ามนำกฎหมายบางประเภทมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบ สุขภาพ และสวัสดิภาพสาธารณะ โดยมีมลรัฐจำนวนไม่น้อยกว่า 11 มลรัฐ บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ[56] และอีก 2 มลรัฐ แม้จะไม่มีรัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามไว้ แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่มีการนำเอาร่างกฎหมายเหล่านี้มาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ[57]

3) กฎหมายอื่น ๆ รัฐธรรมนูญบางมลรัฐห้ามนำกฎหมายบางประเภทมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้ง[58]

---

[52] มลรัฐอาริโซน่า แคลิฟอร์เนีย โคโรลาโด ฟลอริดา มิชิแกน และมลรัฐโอไฮโอ

[53] มลรัฐเนแบรสกา เนวาดา นิวเจอร์ซี และมลรัฐวอชิงตัน

[54] มลรัฐแคลิฟอร์เนีย และมลรัฐโอไฮโอ

[55] มลรัฐอะแลสกา แมสซาซูเซตส์ เนแบรสกา และมลรัฐไวโอมิ่ง

[56] มลรัฐอะแลสกา อาริโซน่า โคโรลาโด เมน มิสซูรี นิวเม็กซิโก โอไฮโอ โอคลาโฮมา เซาทดาโกตา วอชิงตัน และมลรัฐไวโอมิ่ง

[57] มลรัฐแคลิฟอร์เนียและมลรัฐโอเรกอน

[58] มลรัฐแคลิฟอร์เนีย

กฎหมายเกี่ยวกับการขายและการผลิตเหล้า[59] และในบางมลรัฐ เช่น มลรัฐแมสซาชูเซตส์ ห้ามออกเสียงประชามติกฎหมายเกี่ยวกับศาสนา ผู้พิพากษา และศาล

3.1.1.3.2.2 วิธีการในการออกเสียงประชามติ ลักษณะสำคัญของการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจทำได้ คือ ต้องมีการร้องขอให้ประชาชน ออกเสียงประชามติ เพื่อให้การร้องขอใช้บังคับได้และมีผลเป็นการบังคับใช้ให้ผู้เกี่ยวข้องต้องนำร่างกฎหมายมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ จึงมีการวางเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้จำนวนมากและแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ แต่ส่วนใหญ่จะมีลักษณะสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ

(1) กระบวนการเบื้องต้น ในมลรัฐส่วนใหญ่ยอมรับให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายได้โดยผู้ที่ต้องการให้มีการออกเสียงประชามติ ในร่างกฎหมายจะต้องแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นก่อน ซึ่งอาจเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารของมลรัฐนั้นก็ได้[60] ก่อนที่จะทำการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายนั้นต่อไป

(2) จำนวนผู้ลงชื่อ โดยทั่วไปแล้วจำนวน ผู้ลงชื่อขอให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายถือเป็นเรื่องสำคัญที่สุด เพราะหากประชาชน ลงชื่อน้อยก็ไม่สามารถนำร่างกฎหมายนั้นมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ จำนวนผู้ลงชื่อส่วนใหญ่จะกำหนดเป็นร้อยละโดยมีฐานการคำนวณที่ต่างกัน กล่าวคือ บางมลรัฐคำนวณจากจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐครั้งสุดท้าย[61] บางมลรัฐคำนวณจากจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไปครั้งสุดท้าย[62] บางมลรัฐคำนวณจากจำนวนผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้ง (registered voter)[63] และใน

---

[59] มลรัฐมารี่แลนด์

[60] มลรัฐแมสซาชูเซตส์ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 10 คน สามารถเป็นผู้ริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายได้ แต่ทั้ง 10 คนจะต้องแจ้งความประสงค์ของตนต่อ Secretary of State เป็นลายลักษณ์อักษรลงลายมือชื่อทั้ง 10 คนก่อน

[61] มลรัฐอาริโซน่า ร้อยละ 5, มลรัฐอาคันซอ ร้อยละ 6, มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ร้อยละ 5, มลรัฐไอดาโฮ ร้อยละ 10, มลรัฐเคนตักกี้ ร้อยละ 5, มลรัฐเมน ร้อยละ 10, มลรัฐมารี่แลนด์ ร้อยละ 3, มลรัฐแมสซาชูเซตส์ ร้อยละ 2, มลรัฐมิชิแกน ร้อยละ 5, มลรัฐมิสซูรี ร้อยละ 5, มลรัฐมอนทาน่า ร้อยละ 5, มลรัฐเนแบรสกา ร้อยละ 5, มลรัฐโอไฮโอ ร้อยละ 6, มลรัฐโอเรกอน ร้อยละ 4, มลรัฐเซาทดาโกตา ร้อยละ 5, มลรัฐยูท่าห์ ร้อยละ 10 และมลรัฐวอชิงตัน ร้อยละ 4

[62] มลรัฐแอลาสกา ร้อยละ 10, มลรัฐเนวาดา ร้อยละ 10, มลรัฐนิวเม็กซิโก ร้อยละ 10 และมลรัฐไวโอมิ่ง ร้อยละ 15

[63] District of Columbia ร้อยละ 5

บางมลรัฐคำนวณจากจำนวนประชากรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง[64] โดยทั่วไปแล้ว เฉพาะผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้นที่จะมีสิทธิลงชื่อขอให้มีการออกเสียงประชามติ เว้นไว้แต่เพียง 3 มลรัฐ คือ มลรัฐนิวเม็กซิโก มลรัฐโคโรลาโด และมลรัฐนอรทดาโกตา เท่านั้นที่เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ก็สามารถเข้าชื่อขอให้มีการออกเสียงประชามติได้

(3) ระยะเวลา การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจทำได้นั้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขของระยะเวลา ในบางมลรัฐระยะเวลาเริ่มนับตั้งแต่วันปิดสมัยประชุมสภามลรัฐซึ่งได้ผ่านการพิจารณากฎหมายที่มีผู้ต้องการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ[65] บางมลรัฐกำหนดให้เป็นวันที่สภาลงมติในร่างกฎหมายนั้น[66] ส่วนบางมลรัฐก็กำหนดให้เป็นวันที่ส่งร่างกฎหมายนั้นอย่างเป็นทางการไปยังสำนักงานแห่งมลรัฐ[67] หรือวันที่ผู้ว่าการรัฐลงนาม[68] ระยะเวลาโดยทั่วไปจะอยู่ที่ 90 วัน[69]

ในบางมลรัฐอาจกำหนดไว้เพียง 60 วัน[70] แต่ในบางมลรัฐก็ให้ระยะเวลายาวนาน 4 เดือน[71] ถึง 6 เดือน[72] และนอกจากนี้ ยังมีอีก 2 มลรัฐ ที่มิได้กำหนดระยะเวลาที่จะขอให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าต้องดำเนินการเมื่อใด[73]

(4)การควบคุม ทุกมลรัฐมีกฎหมายแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการออกเสียงประชามติ โดยคณะกรรมการจะพิจารณาจำนวนผู้ร่วมลงชื่อและระยะเวลาที่

---

[64] มลรัฐนอรทดาโกตา ร้อยละ 2

[65] มลรัฐแอลาสกา อาริโซนา อาคันซอ โคโรลาโด ไอดาโฮ เคนตักกี้ เมน มารี่แลนด์ มิชิแกน มิสซูรี มอนทานา เนแบรสกา โอคลาโฮมา เซาทดาโกตา ยูทาห์ วอชิงตัน ไวโอมิ่ง และดิสทริกออฟโคลัมเบีย

[66] มลรัฐแคลิฟอร์เนีย แมสซาชูเซตส์ และโอเรกอน

[67] มลรัฐนอรทดาโกตา

[68] มลรัฐโอไฮโอ

[69] มลรัฐแอลาสกา อาริโซนา อาคันซอ แคลิฟอร์เนีย โคโรลาโด เมน แมสซาชูเซตส์ มิชิแกน มิสซูรี เนแบรสกาเนวาดา นอรทดาโกตา โอไฮโอ โอคลาโฮมา โอเรกอน เซาทดาโกตา วอชิงตัน และไวโอมิ่ง

[70] มลรัฐไอดาโฮและมลรัฐยูทาห์

[71] มลรัฐเคนตักกี้

[72] มลรัฐมอนทานา

[73] มลรัฐมารี่แลนด์และมลรัฐนิวเม็กซิโก

ให้ประชาชนลงชื่อขอให้มีการออกเสียงประชามติว่าเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแห่งมลรัฐตนหรือไม่

3.1.1.3.2.3 สภาพบังคับของการออกเสียงประชามติ เมื่อคำขอให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายได้รับการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการออกเสียงประชามติ และคำขอดังกล่าวมีผลสมบูรณ์ถูกต้องตามกฎหมาย คำขอดังกล่าวจะส่งผลให้ร่างกฎหมายที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั้นระงับการบังคับใช้ชั่วคราวก่อน จนกว่าจะถึงวันออกเสียงประชามติ หากผลของการออกเสียงประชามติปรากฏว่าประชาชนเห็นด้วยกับร่างกฎหมายนั้น กฎหมายดังกล่าวก็สามารถใช้บังคับได้ แต่ถ้าหากประชาชนไม่เห็นด้วย ร่างกฎหมายนั้นก็จะไม่สามารถใช้บังคับได้ แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นอยู่บ้าง กล่าวคือ ใน 18 มลรัฐจาก 24 มลรัฐที่มีการนำรูปแบบการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจที่จะทำได้นั้น ผลออกการขอให้มีการออกเสียงประชามติถือว่ามีผลเป็นการระงับการบังคับใช้กฎหมายนั้นไว้เป็นการชั่วคราวก่อน เมื่อผลของการออกเสียงประชามติเป็นเช่นไรก็ค่อยบังคับการให้เป็นไปตามนั้น[74] แต่ถ้าหากสภาแห่งมลรัฐประกาศว่าต้องบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นการฉุกเฉิน กฎหมายดังกล่าวก็สามารถใช้บังคับได้ทันทีโดยไม่ต้องรอผลของการออกเสียงประชามติ ในบางมลรัฐการประกาศฉุกเฉินโดยสภาแห่งมลรัฐมีผลทำให้กฎหมายนั้นยังใช้บังคับต่อไปได้อีก 30 วัน ภายหลังจากที่ผลของการออกเสียงประชามติโดยประชาชนว่าไม่เห็นด้วยกับกฎหมายดังกล่าว[75]

3.1.1.3.2.4 การดำเนินการและผลของการออกเสียงประชามติ เมื่อคำขอให้มีการออกเสียงประชามติมีผลสมบูรณ์ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ ร่างกฎหมายนั้นก็จะต้องถูกนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยทั่วไปแล้ว มักจะทำเหมือนกันกับการเลือกตั้งทั่วไป นอกจากนี้แล้ว รัฐธรรมนูญของบางมลรัฐ ยังกำหนดเงื่อนไขปลีกย่อยไว้อีก เช่น ระยะเวลาในการออกเสียงประชามติต้องผ่านพ้นการปิดประชุมสภามลรัฐไปแล้วระยะเวลาหนึ่ง[76] หรือต้องภายหลังการยื่นคำขอให้มีการออกเสียงประชามติไปแล้วระยะเวลา

---

[74] มลรัฐอาริโซนา อาคันซอ แคลิฟอร์เนีย โคโรลาโด ไอดาโฮ เคนตักกี้ เมน มารี่แลนด์ มิชิแกน มิสซูรี นอรทดาโกตา โอไฮโอ โอคลาโฮมา โอเรกอน เซาทดาโกตา ยูท่าห์ วอชิงตัน ไวโอมิ่ง รวมทั้งดิสทริกโคลัมเบียด้วย

[75] มลรัฐอาคันซอ ไอดาโฮ มารี่แลนด์ แมสซาชูเซตส์ มิชิแกน และนอรทดาโกตา

[76] มลรัฐแอลาสกากำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง มาตรา 2 ว่า การออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายจะทำได้ต่อเมื่อผ่านพ้นระยะเวลา 180 วัน นับแต่วันปิดสมัยประชุมสภามลรัฐไปแล้ว

หนึ่ง[77] แต่ในบางมลรัฐสามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกฎหมายได้โดยตรง โดยไม่ต้องรอให้มีการเลือกตั้งทั่วไป[78]

โดยทั่วไปแล้ว มติของประชาชนที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่นำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติจะต้องมากกว่ากึ่งหนึ่งของ ผู้มาออกเสียงประชามติ แต่อย่างไรก็ตาม ในบางมลรัฐมีการกำหนดเอาไว้ว่า การที่ร่างกฎหมายที่นำมาออกเสียงประชามติจะไม่สามารถใช้บังคับได้ ต้องได้คะแนนเสียงข้างมากเกินกว่าร้อยละ 30[79] หรือร้อยละ 40[80] ของผู้ที่มาออกเสียงประชามติ นอกจากนี้แล้ว ในบางมลรัฐได้กำหนดลงไปด้วยว่า ร่างกฎหมายที่นำมาออกเสียงประชามติจะใช้บังคับเป็นกฎหมายได้จะต้องได้คะแนนเสียงข้างมาก ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของผู้มาออกเสียงทั้งหมด[81] หรือมากกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนผู้มาออกเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งก่อนหน้าที่จะมีการออกเสียงประชามติ[82]

เมื่อร่างกฎหมายผ่านความเห็นชอบจากประชาชนผู้มาออกเสียงประชามติแล้ว กฎหมายดังกล่าวก็จะมีผลใช้บังคับและสามารถแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกได้โดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ก็จะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อให้ ความเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติม หรือการยกเลิกกฎหมายนั้น

3.1.1.3.3 การออกเสียงประชามติกรณีพิเศษ (Le Referendum Extraordinaire)

การออกเสียงประชามติกรณีพิเศษ ได้แก่ การออกเสียงประชามติที่มิได้เกิดขึ้นจากการร้องขอของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง แต่เกิดจากองค์กรอื่นซึ่งโดยทั่วไปแล้ว คือ สภาแห่งมลรัฐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐจำนวน 12 มลรัฐ ได้กำหนดเรื่องดังกล่าวเอาไว้ว่าให้สภาแห่งมลรัฐสามารถนำกฎหมายที่ตนเองพิจารณาเสร็จแล้วมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อขอ

---

[77] มลรัฐแคลิฟอร์เนียกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 2 วรรคเก้า ว่า การออกเสียงประชามติจะทำได้ภายหลังยื่นคำขอให้มีการออกเสียงประชามติไปแล้ว 31 วัน เป็นอย่างน้อย

[78] มลรัฐอาคันซอ แคลิฟอร์เนีย เมน และวอชิงตัน ฯลฯ

[79] รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแมสซาซูเซตส์ มาตรา 81 วรรคสี่

[80] รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐนิวเม็กซิโก มาตรา 4 วรรคหนึ่ง

[81] รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐวอชิงตัน มาตรา 2 วรรคหนึ่ง

[82] รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐไวโอมิ่ง มาตรา 3 วรรคห้าสิบสอง

ความเห็นชอบจากประชาชนก่อนประกาศใช้บังคับ[83] ส่วนรัฐธรรมนูญของมลรัฐอาคันซอกลับห้ามสภาแห่งมลรัฐนำกฎหมายที่ผ่านการพิจารณามาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

3.1.1.3.4 การออกเสียงประชามติในหลักการสำคัญ (La Votation De Principe)

ในสหรัฐอเมริกามีการออกเสียงประชามติโดยประชาชนที่มิได้ให้ประชาชนออกเสียงในร่างกฎหมายหรือมติของสภาแห่งมลรัฐ แต่เป็นการออกเสียงในหลักการ หรือความเหมาะสมของการแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ผลของการออกเสียงประเภทนี้มีลักษณะบังคับที่ผู้เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติงาน

เรื่องที่นำมาออกเสียงในกรณีนี้ส่วนใหญ่ ได้แก่ ความเหมาะสมที่จะตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้มาทำการยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยทั่วไปก็มักจะถามประชาชนว่า เห็นควรให้มีการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ มลรัฐต่าง ๆ ที่มีการใช้ระบบดังกล่าวส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดระยะเวลาไว้ตายตัวว่า สมควรดำเนินการถามประชาชนว่าจะมีการปรับปรุงหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐของตนหรือไม่ เช่น มลรัฐฮาวายจะมีการดำเนินการทุก 9 ปี มลรัฐแอลาสกา ไอโอวา นิวแฮมป์เชียร์ และโรดไอแลนด์ จะมีการดำเนินการทุก 10 ปี มลรัฐมิชิแกนจะมีการดำเนินการทุก 16 ปี มลรัฐคอนเนตทิคัต อิลลินอยส์ มารี่แลนด์ มิสซูรี มอนทานา นิวยอร์ก โอไฮโอ และโอคลาโฮมา จะมีการดำเนินการทุก 20 ปี และมลรัฐนิวเม็กซิโกจะมีการดำเนินการทุก 25 ปี

3.1.1.3.5 การออกเสียงประชามติที่มีผลเป็นการให้คำปรึกษา (Le Referendum Consultatif หรือ Advisory Referendum)

การออกเสียงประชามติประเภทนี้เป็นการออกเสียงประชามติที่ผลของการออกเสียงประชามติไม่ผูกพันผู้มีอำนาจที่จะต้องปฏิบัติตาม มีใช้กันอยู่ในบางมลรัฐ คือ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย มลรัฐอิลลินอยส์ มลรัฐแมสซาชูเซตส์ และมลรัฐมิสซูรี

3.1.2 การออกเสียงประชามติในฝรั่งเศส[84]

เป็นระยะเวลากว่า 200 ปีมาแล้ว ที่ประเทศฝรั่งเศสนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้ โดยการออกเสียงประชามติครั้งแรกเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1793 ซึ่งมีการนำเอา

---

[83] มลรัฐอาริโซนา แคลิฟอร์เนีย โคโรลาโด เคนตักกี้ เมน มิชิแกน มิสซูรี มอนทานา เนวาดา โอคลาโฮมา โอเรกอน และวอชิงตัน

[84] คณะบุคคลเพื่อทำการวิจัย, “กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงประชามติ,” 63 - 81

รัฐธรรมนูญฉบับ 24 มิถุนายน 1793 มาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ จากนั้นเรื่อยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน[85] ประเทศฝรั่งเศสก็ได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติไปแล้วรวม 23 ครั้ง

การออกเสียงประชามติจำนวน 23 ครั้ง ในระยะเวลา 200 กว่าปี นับได้ว่าเป็นเรื่องผิดปกติ เพราะนอกจากมาตรา 3 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับปี ค.ศ. 1958 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชนซึ่งใช้อำนาจดังกล่าวโดยผ่านทางสภาผู้แทนราษฎรและโดยการออกเสียงประชามติ” แล้ว ประเทศฝรั่งเศสเองก็มีการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศมากว่า 200 ปีเช่นกัน ดังนั้น วิธีการออกเสียงประชามติถูกนำมาใช้เฉพาะกรณีที่สำคัญจริง ๆ และมีความจำเป็นที่จะต้องขอรับฟังความเห็นจากประชาชน

ในประเทศฝรั่งเศส การออกเสียงประชามติถือได้ว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญกระบวนการหนึ่งเช่นเดียวกับกระบวนการออกเสียงเลือกตั้ง เพียงแต่มีลักษณะที่แตกต่างจากกระบวนการออกเสียงเลือกตั้ง คือ การออกเสียงประชามติเป็นไปเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บริหารประเทศได้ปรึกษาหารือกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยตรงด้วยการตั้งคำถามหรือขอให้แสดงความคิดเห็นในร่างกฎหมายสำคัญ ๆ บางประเภท ซึ่งหากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่เห็นด้วย ผู้บริหารประเทศก็ไม่อาจทำตามคำสิ่งที่นำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการออกเสียงประชามติ 4 กรณีด้วยกัน โดยใน 3 กรณีแรกเป็นการออกเสียงประชามติระดับชาติ และอีกกรณีหนึ่งสำหรับการออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น

3.1.2.1 เรื่องที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติของประเทศฝรั่งเศสระดับชาติมี 3 กรณี และระดับท้องถิ่นมี 1 กรณี คือ

3.1.2.1.1 การออกเสียงประชามติระดับชาติเกี่ยวกับร่างกฎหมาย เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11 แห่งรัฐธรรมนูญ ดังนี้

> “มาตรา 11 ตามคำเสนอแนะของรัฐบาลในระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภา หรือโดยการเสนอร่วมกันของสภาทั้งสอง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอาจประกาศในรัฐกิจจา-นุเบกษา กำหนดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการแห่งรัฐ การ

[85] การออกเสียงประชามติครั้งสุดท้ายเมื่อ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 2005 เพื่อสอบถามประชาชนว่าเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพยุโรปหรือไม่ ผลการออกเสียงประชามติ คือ ประชาชนไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ แห่งสหภาพยุโรป

เปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือต่อบริการสาธารณะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวหรือจัดให้มีเพื่อการอนุญาตให้มีการรับรองสนธิสัญญา ซึ่งแม้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่ก็จะมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของสถาบันต่าง ๆ

เมื่อการออกเสียงแสดงประชามติได้จัดขึ้นตามข้อเสนอของรัฐบาล รัฐบาลจะต้องแถลงต่อสภาแต่ละสภาก่อนที่จะเปิดให้มีการอภิปราย

เมื่อผลการออกเสียงแสดงประชามติเป็นการรับรองร่างกฎหมาย ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ประกาศใช้กฎหมายภายในกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตราก่อน”

จากบทบัญญัติมาตรา 11 จะเห็นได้ว่าประกอบด้วยกระบวนการสำคัญสองกระบวนการ คือ

3.1.2.1.1.1 กระบวนการตัดสินใจนำร่างกฎหมายมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ประกาศให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมาย แต่อำนาจดังกล่าวก็มิได้เป็นอำนาจอย่างเด็ดขาดของประธานาธิบดี เพราะการประกาศของประธานาธิบดีให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายจะต้องมี ที่มาจากข้อเสนอแนะของรัฐบาล หรือของข้อเสนอร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเท่านั้น

3.1.2.1.1.2 ประเภทของร่างกฎหมายที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดว่าร่างกฎหมายทุกฉบับสามารถนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ มีเพียงร่างกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้เท่านั้นที่จะสามารถนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ คือ

(1) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมืองแห่งรัฐ (L’ organization des pouvoirs publics) ในการพิจารณาว่าเรื่องใดเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมืองแห่งรัฐ มีแนวทางปฏิบัติว่าจะจำกัดอยู่เฉพาะเรื่องที่มิได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือจะต้องเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมืองแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติถึงการจัดตั้งสถาบันดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมืองแห่งรัฐ ได้แก่ ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดองค์ประกอบ หรือเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล หรือของรัฐสภา ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

(2) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบในข้อตกลงของประชาคมยุโรป ได้แก่ การกำหนดให้นำร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับข้อตกลงทั้งหมดที่ประเทศฝรั่งเศสทำกับประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ เช่น การ

ออกเสียงประชามติในปี ค.ศ. 1962 กรณีสนธิสัญญา Evian การออกเสียงประชามติในปี ค.ศ. 1992 กรณีสนธิสัญญา Maastricht หรือการออกเสียงประชามติในปี ค.ศ. 2005 กรณีร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพยุโรป เป็นต้น

(3) การให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา การให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาที่ถึงแม้ว่าสนธิสัญญานั้นจะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ผลของการทำสนธิสัญญาดังกล่าวอาจกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ ได้ ดังนั้น จึงเป็นเหตุที่อาจนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ หากประชาชนเห็นด้วยกับการให้สัตยาบันในสนธิสัญญาดังกล่าว ผลที่ตามมาคือต้องแก้ไขกฎหมายอื่นที่ขัดหรือแย้งกับสนธิสัญญานั้น

3.1.2.1.2 การออกเสียงประชามติระดับชาติเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 89 แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส กำหนดขั้นตอนของการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

> “มาตรา 89 สิทธิที่จะเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี และของสมาชิกรัฐสภา
>
> ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐบาลหรือของสมาชิกรัฐสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองในเนื้อความอย่างเดียวกัน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับได้ภายหลังจากได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วยวิธีการออกเสียง ลงประชามติแล้ว
>
> อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประธานาธิบดีอาจไม่ต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติก็ได้ หากประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตัดสินใจที่จะเสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของสภาทั้งสองเป็นผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ในกรณีนี้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะได้รับความเห็นชอบให้ใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้คะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภาที่ออกเสียงลงคะแนน ในกรณี ที่มีการประชุมร่วมกันนี้ ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่สำนักงานของที่ประชุมร่วม
>
> การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดนจะกระทำมิได้
>
> การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐบาลแบบสาธารณรัฐไม่อาจกระทำได้”

บทบัญญัติมาตรา 89 แห่งรัฐธรรมนูญ กำหนดให้สิทธิในการริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ นายกรัฐมนตรี หรือสมาชิกรัฐสภา

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 89 ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

3.1.2.1.2.1 ขั้นตอนในการพิจารณาของรัฐสภา ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาด้วยเนื้อความเดียวกัน หากสภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกันก็จะต้องเป็นไปตามที่มาตรา 45 แห่งรัฐธรรมนูญกำหนด (ซึ่งเป็นกระบวนการเดียวกันกับกระบวนการร่างกฎหมายธรรมดาของรัฐสภา) คือ ต้องให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติเป็นสภาสุดท้ายว่าเห็นชอบในเนื้อความอย่างไร

3.1.2.1.2.2 ขั้นตอนในการพิจารณาภายหลังรัฐสภา ขั้นตอนนี้มีความยุ่งยากเล็กน้อย คือ ในกรณีที่เป็นร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภา เมื่อผ่านการพิจารณาแล้วจะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่ หากประชาชนเห็นชอบก็สามารถประกาศใช้บังคับได้ หากร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นร่างที่เสนอโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ รัฐธรรมนูญมาตรา 89 กำหนดทางเลือกไว้สำหรับประธานาธิบดีสองทาง คือ ทางที่หนึ่ง เมื่อร่างรัฐธรรมนูญผ่าความเห็นชอบจากรัฐสภาประธานาธิบดีสามารถที่จะนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ หรือทางที่สอง คือ เลือกที่จะไม่ให้ประชาชนออกเสียงประชามติ แต่เสนอให้ที่ประชุมร่วมของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแทน โดยในการพิจารณาลงมตินั้นที่ประชุมร่วมของรัฐสภาจะต้องลงคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งสองที่ออกเสียงลงคะแนน

ในทางปฏิบัติ ประธานาธิบดีจะเลือกนำเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองรัฐ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชน เช่น อำนาจอธิปไตย วิธีการเลือกตั้งประธานาธิบดี[86] ส่งให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ส่วนเรื่องที่มีความสำคัญน้อย เช่น การแก้ไขสมัยการประชุมรัฐสภา[87] ซึ่งมิได้เกี่ยวข้องกับหลักการพื้นฐานสำคัญในการปกครองประเทศหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนก็จะใช้วิธีเสนอต่อที่ประชุมร่วมของรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

---

[86] การแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ.1962 เพื่อแก้ไขวิธีการได้มาซึ่งประธานาธิบดีจากการเลือกตั้งทางอ้อมมาเป็นการเลือกตั้งทางตรง ปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 77.2 มีผู้เห็นด้วยร้อยละ 61.7

[87] การแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 28 เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม ค.ศ. 1995

3.1.2.1.3 การออกเสียงประชามติระดับชาติเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงในดินแดน เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 53 แห่งรัฐธรรมนูญ

> “มาตรา 53 สนธิสัญญาสงบศึก สนธิสัญญาทางการค้า สนธิสัญญา หรือความตกลงเกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศ สนธิสัญญาหรือข้อตกลงที่มีผลผูกพันทางด้านการเงินต่อรัฐ สนธิสัญญาหรือข้อตกลที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมายสนธิสัญญาหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสถานภาพของบุคคล สนธิสัญญาหรือข้อตกลงเกี่ยวกับ การยกให้ การแลกเปลี่ยน หรือการผนวกดินแดนจะต้องได้รับความเห็นชอบหรือสัตยาบันในรูปของรัฐบัญญัติ
>
> สนธิสัญญาหรือข้อตกลงดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบหรือสัตยาบันแล้ว
>
> การยกให้ การแลกเปลี่ยนหรือการผนวกดินแดนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยเสียก่อน”

มาตรา 53 วรรคสาม ได้กล่าวถึงความเปลี่ยนแปลงในดินแดน คือ การยกให้ การแลกเปลี่ยนหรือการผนวกดินแดนว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากแนวความคิด ทฤษฎี และการปฏิบัติที่ผ่าน ๆ มา จะเห็นได้ว่า การขอความเห็นชอบจากประชาชนในกรณีดังกล่าวสามารถทำได้ด้วยวิธีการออกเสียงประชามติ เช่น การให้เอกราชในการปกครองตนเองแก่ประเทศอัลจีเรียในปี ค.ศ. 1961 หรือการให้เอกราชในการปกครองตนเองแก่ประเทศ New Calidonia ซึ่งทั้งสองกรณีนี้ก็ได้มีการนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ แต่อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการบางคนเห็นว่าบทบัญญัติในมาตรา 53 วรรคท้าย ที่ถ้อยคำมิได้ใช้คำว่า “ประชามติ” ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11 และ 89 ดังนั้น จึงไม่สามารถนำกระบวนการออกเสียงประชามติมาใช้ได้ การดำเนินการตามมาตรา 53 วรรคท้าย จะต้องเป็นการปรึกษาหารือกับประชาชนที่เกี่ยวข้อง คือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว

3.1.2.1.4 การออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น แต่เดิมนั้นประเทศฝรั่งเศสไม่มีการออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2003 จึงได้มีการนำเอาระบบการออกเสียงประชามติมาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 72-1 ดังนี้

> “มาตรา 72-1[88] รัฐบัญญัติกำหนดเงื่อนไขที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาสามารถใช้สิทธิร้องขอให้สภาแห่งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นบรรจุประเด็นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในวาระการประชุมสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้
>
> ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจนำร่างมติหรือร่างนิติกรรมที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอขอประชามติจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้
>
> ในกรณีที่มีการเตรียมการที่จะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีรูปแบบพิเศษหรือจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการดังกล่าวอาจกระทำได้โดยการปรึกษาผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ตามที่กำหนดในรัฐบัญญัติ การเปลี่ยนแปลงอาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจใช้วิธีการปรึกษาผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้เช่นเดียวกันตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยรัฐบัญญัติ”

เนื่องจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวกำหนดให้มีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดวิธีการในการออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น รัฐสภาจึงได้ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2003 เกี่ยวกับวิธีการในการออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป คือ เทศบาล (Commune) จังหวัด (Département) และภาค (Region) รวมไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ บรรดาเมืองอาณานิคมของฝรั่งเศสที่อยู่นอกอาณาเขตประเทศฝรั่งเศส สามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่นได้ กระบวนการออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่นเริ่มต้นจากการที่สภาท้องถิ่นที่จะมีการออกเสียงประชามติจะต้องกำหนดวันออกเสียงประชามติ โดยการออกเสียงประชามติจะต้องไม่เกิดขึ้นก่อน 2 เดือน นับจากวันที่มีการนำเสนอสิ่งที่จะทำการออกเสียงประชามติต่อตัวแทนของรัฐประจำจังหวัด (เทียบเท่ากับผู้ว่าราชการจังหวัดใน ส่วนภูมิภาค) นอกจากนี้ ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญยังได้ห้ามทำการออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่นซ้อนกับการหาเสียงหรือวันออกเสียงเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นการหาเสียงหรือวันเลือกตั้งประธานาธิบดี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สภาท้องถิ่น หรือสภายุโรป รวมไปถึงการออกเสียงประชามติระดับชาติที่จัดให้มีขึ้นโดยประธานาธิบดีด้วย

---

[88] รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 2003

3.1.2.2 การเกิดขึ้นของการออกเสียงประชามติระดับชาติ

ในการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญนั้น มาตรา 89 ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า เมื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยมีเนื้อความเดียวกันแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมจะมีผลสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วยวิธีการออกเสียงประชามติซึ่งจัดให้มีขึ้นโดยประธานาธิบดี และประธานาธิบดีอาจเลือกใช้วิธีไม่ให้มีการออกเสียงประชามติก็ได้ หากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นร่างที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยประธานาธิบดีมีดุลพินิจที่จะส่งให้ประชาชนออกเสียงประชามติหรือเสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของสภาทั้งสองเป็นผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็ได้ แต่ถ้าหากเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มาจากการเสนอของนายกรัฐมนตรีหรือของสมาชิกรัฐสภา ประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจที่จะเลือกระหว่างการให้ประชาชนออกเสียงประชามติกับการให้ที่ประชุมร่วมของรัฐสภาพิจารณาได้ ประธานาธิบดีสามารถทำได้เพียงออกรัฐกฤษฎีกา (décret) กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ

ส่วนการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายนั้น มาตรา 11 แห่งรัฐธรรมนูญ ได้วางกลไกในการออกเสียงประชามติไว้ว่าการเริ่มต้นที่จะให้มีการออกเสียงประชามติเป็นอำนาจของรัฐหรือของรัฐบาล จากนั้นก็จะเป็นอำนาจของประธานาธิบดีที่อาจประกาศในรัฐกิจจานุเบกษากำหนดให้มีการออกเสียง ซึ่งบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวให้อำนาจดุลพินิจแก่ประธานาธิบดีที่จะประกาศให้มีการออกเสียงประชามติหรือไม่ก็ได้

3.1.2.3 บทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการออกเสียงประชามติ

มาตรา 60 ของรัฐธรรมนูญ กำหนดบทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการออกเสียงประชามติไว้ว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ดูแลตรวจสอบความถูกต้องของวิธีการออกเสียงประชามติ และเป็นผู้ประกาศผลการออกเสียงประชามติ บทบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดหน้าที่ 2 ประการ ดังนี้

3.1.2.3.1 การควบคุม ในส่วนที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามตินั้น การควบคุมมีอยู่น้อยมาก การควบคุมทางกฎหมายจะอยู่ที่การใช้จ่ายเงินเพื่อการหาเสียงตามรัฐกฤษฎีกา ส่วนการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการออกเสียงประชามติเป็นหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (le Conseil Constittionnel) โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการออกเสียงประชามติใน 3 ขั้นตอน คือ

3.1.2.3.1.1 ขั้นตอนในการเตรียมการออกเสียงประชามติ บทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในขั้นตอนนี้เป็นบทบาทเกี่ยวกับการให้คำปรึกษา (Consultatif) โดยการให้คำปรึกษาในการออกเสียงประชามตินี้บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Loi

Organique) โดยในมาตรา 46 บัญญัติไว้ว่า ให้รัฐบาลปรึกษาหารือกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการออกเสียงประชามติ

ในทางปฏิบัติ จะมีการส่งเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบไม่ว่าเอกสารนั้นจะมีลักษณะเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร (Réglementaire) หรือไม่ก็ตาม เช่น ร่างรัฐกฤษฎีกาของประธานาธิบดีที่มีสาระเป็นการกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ ก็จะต้องถูกส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตรวจสอบ โดยประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะตั้งตุลาการเจ้าของสำนวน (Rapporteur) คนหนึ่งขึ้นมาศึกษาเรื่อง ตุลาการเจ้าของสำนวนจะทำงานร่วมกับตัวแทนที่รัฐบาลส่งมาให้ข้อมูลหรืออาจขอข้อมูลเพิ่มเติมจากฝ่ายปกครองอื่นได้โดยผ่านทางเลขาธิการสำนักงานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

3.1.2.3.1.2 ขั้นตอนในการดำเนินการออกเสียงประชามติ ในระหว่างที่กระบวนการออกเสียงประชามติเริ่มต้นไปจนถึงวันออกเสียงประชามติ บทบาทของ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในขั้นตอนนี้เป็นบทบาทเกี่ยวกับการตรวจสอบ (Surveillance) โดยผ่านทางตัวแทน (Délégués) ที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตั้งขึ้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 48 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญสามารถแต่งตั้งบุคคลคนเดียวหรือหลายคนจากตุลาการศาลปกครอง ศาลยุติธรรม หรือตุลาการจากศาลอื่นเป็นตัวแทนเพื่อติดตามกระบวนการออกเสียงประชามติได้โดยการแต่งตั้งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้องด้วย ส่วนกระบวนการแต่งตั้งภายในของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น ประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ลงนามแต่งตั้งและจะต้องประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา (Journal Official) ด้วย

จำนวนของตัวแทนดังกล่าวนี้ ในการออกเสียงประชามติเมื่อวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1961 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้แต่งตั้งตุลาการจากศาลปกครองสูงสุด 5 คน (Le Conseil d'Etat) และจากศาลตรวจเงินแผ่นดิน (Le Cour Des Comptes) อีก 5 คน เป็นตัวแทน ในขณะที่การออกเสียงประชามติเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1988 มีการแต่งตั้งตัวแทนถึง 1,200 คน เพื่อให้ไปทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งที่มีอยู่ถึง 55,000 หน่วยเลือกตั้ง

หน้าที่ของตัวแทนเหล่านี้ ได้แก่ การตรวจสอบความถูกต้องของการออกเสียงประชามติในวันออกเสียงเลือกตั้ง ตัวแทนจะทำหน้าที่หาข้อมูลและเสนอข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อประกอบการตรวจสอบและการประกาศผลของการออกเสียงประชามติต่อไป

3.1.2.3.1.3 ขั้นตอนภายหลังการออกเสียงประชามติ หน้าที่ประการสุดท้ายของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา 50 แห่งรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ คือ ตรวจสอบและตัดสินคำร้องเรียนทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ

ซึ่งจากหน้าที่ดังกล่าวทำให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญสามารถที่จะประกาศให้การออกเสียงประชามติเป็นโมฆะทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ส่วนในเรื่องของการประกาศผลการออกเสียงประชามติ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะออกรัฐกฤษฎีประกาศใช้กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชน

กล่าวโดยสรุป บทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการออกเสียงประชามติ คือ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของการออกเสียงประชามติ รวมทั้งการประกาศผลการออกเสียงประชามติด้วย จากหน้าที่ดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องปรึกษากับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในทุกกรณีเกี่ยวกับการลงคะแนนออกเสียงประชามติ และยังมีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กรที่จะเผยแพร่ขั้นตอนและวิธีการในการออกเสียงประชามติ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาชี้ขาดข้อร้องเรียนทั้งหลายที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติด้วย

3.1.2.3.2 ผลของการออกเสียงประชามติ

ผลของการออกเสียงประชามติ คือ การยอมรับหรือไม่ยอมรับในสิ่งที่นำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ แต่ก็มีความแตกต่างกันบ้างในวัตถุประสงค์สำคัญกล่าวคือ การออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายนั้นก็เพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมาย ส่วนการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายนั้นคงมีเพียงวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อขอรับความเห็นชอบ การประกาศผลการออกเสียงประชามติเป็นหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับปี ค.ศ. 1958 มีผลใช้บังคับมีการออกเสียงประชามติรวม 9 ครั้งด้วยกัน (ไม่นับรวมการออกเสียงประชามติ เมื่อวันที่ 28 กันยายน ค.ศ.1958 เกี่ยวกับการให้สัตยาบันร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ปี ค.ศ. 1958 ซึ่งร้อยละ 79.25 เห็นด้วย) คือ

(1) การออกเสียงประชามติ เมื่อวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1961 เกี่ยวกับการให้สิทธิปกครองตนเองแก่ Algeria และการจัดระเบียบการปกครองแอลจีเรียก่อนได้เอกสาร (ร้อยละ 74.99 เห็นด้วย)

(2) การออกเสียงประชามติ เมื่อวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 1962 เกี่ยวกับข้อตกลงในการปกครองตนเองของ Algeria (ร้อยละ 90.8 เห็นด้วย)

(3) การออกเสียงประชามติ เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 1962 เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีทางตรง (ร้อยละ 62.2 เห็นด้วย)

(4) การออกเสียงประชามติ เมื่อวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 1969 เกี่ยวกับการจัดตั้งภาค (region) (ร้อยละ 52.41 ไม่เห็นด้วย)

(5) การออกเสียงประชามติ เมื่อวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 1972 เกี่ยวกับร่างกฎหมายอนุมัติให้มีการให้สัตยาบันในสนธิสัญญาของสหภาพยุโรปเพื่อเพิ่มประเทศบางประเทศเข้าร่วมในสหภาพยุโรป (ร้อยละ 68.31 เห็นด้วย)

(6) การออกเสียงประชามติ เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1988 เกี่ยวกับร่างกฎหมายกำหนดสถานะและการให้สิทธิในการปกครองตนเองแก่ New Calidonia (ร้อยละ 79.99 เห็นด้วย)

(7) การออกเสียงประชามติ เมื่อวันที่ 20 กันยายน ค.ศ. 1992 เกี่ยวกับการให้สัตยาบันสนธิสัญญาแห่งสหภาพยุโรป หรือที่เรียกว่า สนธิสัญญา Maastricht (ร้อยละ 51 เห็นด้วย)

(8) การออกเสียงประชามติ เมื่อวันที่ 24 กันยายน ค.ศ. 2000 เกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี (ร้อยละ 73.21 เห็นด้วย)

(9) การออกเสียงประชามติ เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 2005 เกี่ยวกับการให้สัตยาบันร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพยุโรป (ร้อยละ 69.34 ไม่เห็นด้วย)

3.1.3 การออกเสียงประชามติในสวิสเซอร์แลนด์[89]

ประเทศสวิสเซอร์แลนด์เป็นประเทศในรูปแบบของสมาพันธรัฐ (Confederation) ซึ่งประกอบด้วย 26 รัฐสมาชิก (Cantons) ที่ให้อำนาจการตัดสินใจทางการเมืองแก่รัฐสมาชิกและชุมชนอย่างสูงสุด และจำกัดอำนาจในระดับสหพันธรัฐให้น้อยลงอย่างมาก

ตามรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐ โครงสร้างทางการเมืองของประเทศสวิสเซอร์แลนด์มี 3 ระดับ ได้แก่ ระดับสมาพันธรัฐหรือระดับประเทศ ระดับรัฐสมาชิก และระดับชุมชน โดยสมาพันธรัฐมีอำนาจเฉพาะในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้เท่านั้น งานอื่น ๆ ทั้งหมดอยู่ภายใต้การจัดการในระดับรัฐสมาชิก แต่ในบางเรื่องสมาพันธรัฐและรัฐสมาชิกจะแบ่งความรับผิดชอบกัน รัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐเป็นที่มาทางกฎหมายของอำนาจหน้าที่ของสมาพันธรัฐ และเป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและความมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐสมาชิก 20 รัฐ จาก 26 รัฐสมาชิก ได้รับการพิจารณาว่าเป็นรัฐสมาชิกเต็มรัฐ (full cantons) อีก 6 รัฐสมาชิกถูกพิจารณาว่าเป็นเพียงรัฐสมาชิกครึ่งรัฐ (half cantons) เหตุเพราะทั้ง 6 รัฐสมาชิกนั้นเกิดมาจากการแบ่งภายในของ 3 รัฐสมาชิก ได้แก่ Appenzell Basel และ Unterwalden จึงทำให้ทั้ง 6 รัฐสมาชิก ได้แก่ รัฐ Appenzell Outer – Rhodes รัฐ Appenzell Inner – Rhodes รัฐ Basle-City รัฐ Basle-Land รัฐ Obwald และรัฐ Nidwald แต่ละรัฐสมาชิกมีเสียงครึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงของรัฐสมาชิกหนึ่ง ๆ ตามมาตร 142 ของรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐ แต่ในแง่สถาบัน รัฐสมาชิกทั้งหมดมีอำนาจและสิทธิอธิปไตยที่เท่าเทียมกัน และโครงสร้างองค์กรภายในไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่ารัฐสมาชิกนั้นเป็นรัฐสมาชิกเต็มรัฐ หรือเป็นเพียงครึ่งรัฐ แต่เป็นเพราะความแตกต่างของขนาดพื้นที่และประชากร

---

[89] คณะบุคคลเพื่อทำการวิจัย, “กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงประชามติ,” 81 - 106

ในแต่ละรัฐสมาชิกจะมีรัฐธรรมนูญ ฝ่ายบริหาร รัฐสภา ศาล และกฎหมายของตนเอง รัฐสมาชิกมีอิสระและเสรีภาพในการตัดสินใจที่เป็นของตนเอง รัฐสมาชิกทั้งหมดจะถูกแบ่งออกเป็นท้องถิ่นหรือชุมชน ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 3,000 แห่ง โดยประมาณ 20 % ของชุมชนเหล่านี้มีรัฐสภาเป็นของตนเอง อีก 80 % การตัดสินใจกระทำโดยวิธีประชาธิปไตยทางตรงในการจัดประชุมร่วมกันของท้องถิ่น ขอบเขตความเป็นอิสระของท้องถิ่นถูกกำหนดโดยรัฐสมาชิกต่าง ๆ ซึ่งทำให้มีความหลากหลายมาก

สภาแห่งสมาพันธรัฐของประเทศสวิสเซอร์แลนด์ประกอบด้วยสองสภา เหมือนกับประเทศประชาธิปไตยส่วนมาก ได้แก่ The National Council (สภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชากรทั้งประเทศ)[90] และ The Council Of States (สภาซึ่งเป็นผู้แทนรัฐสมาชิก)[91] วาระการประชุมนั้นโดยปกติจะมีสี่สมัยประชุมต่อปี แต่ละสมัยประชุมจะมีระยะเวลาประมาณ 3 สัปดาห์ สมาชิกสภาไม่ได้ทำงานเต็มเวลา ซึ่งตรงข้ามกับประเทศอื่น ๆ วิธีการนี้ทำให้สมาชิกสภาสามารถทำงานปกติของตนได้ ทั้งสองสภามีสถานะเท่าเทียมกัน กฎหมายใหม่ทุกฉบับต้องผ่านการอภิปรายและได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา ขั้นตอนการนำไปสู่การออกกฎหมายใหม่มีความซับซ้อนและใช้ระยะเวลา กระบวนการปกติของการร่างกฎหมายโดยรัฐสภา คือ ขั้นตอนการริเริ่ม (Initiative Stage) ขั้นตอนการยกร่าง (Drafting) ขั้นตอนการยืนยัน (Verification Stage) ขั้นตอนการตัดสินใจ (Final Decision Force) และขั้นตอนการมีผลบังคับใช้ (Entry Into Stage) และเกือบทุกกรณีกฎหมายใหม่จะไม่ถูกเสนอโดยสมาชิกสภา แต่จะถูกเสนอโดย Federal Council ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร

สิทธิทางการเมืองของประชาชนสวิสมีอยู่มากมาย ไม่เพียงแต่สิทธิการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา แต่ยังมีสิทธิในการเลือกตั้งฝ่ายบริหารและสมาชิกรัฐสภาในระดับรัฐสมาชิกด้วย รวมถึงองค์กรฝ่ายบริหารในระดับท้องถิ่น และในกรณีที่ท้องถิ่นนั้นมีรัฐสภาก็มีสิทธิเลือกสมาชิกของรัฐสภาในท้องถิ่นนั้นด้วย นอกจากนี้ ในระดับสมาพันธรัฐ การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญและการเข้าร่วม

---

[90] The National Council มีสมาชิก 200 คน ได้รับเลือกมาทุก 4 ปี ตามระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน จำนวนที่นั่งกระจายตามจำนวนผู้อยู่อาศัยในแต่ละรัฐสมาชิก รัฐสมาชิกที่เล็กมาก ๆ อาจมีตัวแทนเพียงหนึ่งที่นั่ง ในขณะที่รัฐสมาชิกที่ใหญ่ที่สุดอาจมีถึงประมาณ 30 ที่นั่ง The National Council ไม่ใช่สภาวิชาชีพ สมาชิกได้รับเพียงค่าตอบแทนเล็กน้อยเพื่อเป็นค่าใช้จ่าย

[91] The Council of States มีสมาชิก 46 คน 2 คนต่อ full cantons และ 1 คนต่อ half cantons รัฐสมาชิกมีอำนาจในการกำหนดผู้ที่จะมาเป็นตัวแทน ระบบการเลือก และระยะเวลาการดำรงตำแหน่งในรัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิก ในรัฐสมาชิกส่วนใหญ่สมาชิกของ The Council of States จะถูกเลือกโดยเสียงข้างมากในวันเดียวกับการเลือกตั้ง The National Council

เป็นสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศบางประเภทจะทำได้ก็แต่โดยเสียงข้างมากของประชาชนทั้งประเทศและเสียงข้างมากของรัฐสมาชิก

สิทธิทางการเมืองอีกประการ คือ การริเริ่มเสนอร่างรัฐธรรมนูญ (Popular Initiative) โดยประชาชนจำนวน 100,000 คน สามารถลงนามเพื่อเสนอริเริ่มให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐได้ ข้อเสนอริเริ่มนี้ต้องถูกอภิปรายจากทั้งสองสภา รัฐสภาสามารถให้ความเห็นเพื่อจะยอบรับหรือปฏิเสธข้อเสนอริเริ่มนั้น หรือมีความเห็นแย้งของตนเองได้ ต่อจากนั้นข้อเสนอริเริ่มนี้จะมีการออกเสียงโดยประชาชนทั้งประเทศและโดยรัฐสมาชิก นอกจากนี้ ประชาชนมีสิทธิที่จะเสนอให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายใหม่หรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศบางฉบับที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วด้วย โดยประชาชนจำนวน 50,000 คน สามารถรวบรวมรายชื่อโดยการลงนามภายใน 100 วัน

ลักษณะเฉพาะของระบบการเมืองของประเทศสวิสเซอร์แลนด์ คือ **ประชาธิปไตยทางตรง** (Direct Democracy) ซึ่งเป็นระบบที่ให้โอกาสประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างมากในกระบวนการทางการเมือง หรืออีกนัยหนึ่งคือไม่ใช่เพียงความมีอยู่ของกลไกในประชาธิปไตยทางตรงเท่านั้น แต่เป็นเพราะการใช้กลไกประชาธิปไตยทางตรงที่บ่อยครั้งมากกว่า ซึ่งไม่ได้เกิดจากการที่มีบทบัญญัติสนับสนุนไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่เป็นด้วยความกระตือรือร้นของพลเมือง ประชามติที่เกิดบ่อยครั้งมีอิทธิพลในการสร้างความมั่นคงให้แก่สภา รัฐบาล เศรษฐกิจ และสังคม กล่าวคือ

(1) การออกเสียงประชามติเป็นกระบวนการที่มีลักษณะเอื้อต่อการประนีประนอม (มิเช่นนั้นพรรคที่ชนะในสภาก็จะเรียกให้มีการทำประชามติ)

(2) การออกเสียงประชามติสนับสนุนการมีรัฐบาลผสมที่ใหญ่

(3) การออกเสียงประชามติเพิ่มความมั่นคง

การออกเสียงประชามติเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงซึ่งเป็นประเพณีที่ยาวนานของบางรัฐสมาชิกของประเทศสวิสเซอร์แลนด์ตั้งแต่ศตวรรษที่ 14 และเมื่อประเทศสวิสเซอร์แลนด์ได้กลายเป็น federal state ในปี ค.ศ. 1848 กลไกนี้ก็ถูกนำมาใช้ในระดับประเทศด้วย รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐยึดหลักการกำหนดการออกเสียงประชามติที่ถูกบังคับให้ต้องทำเพื่อการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ และการทบทวนรัฐธรรมนูญทั้งฉบับซึ่งเกิดจากการริเริ่มโดยประชาชน สำหรับการเสนอริเริ่มโดยประชาชนเพื่อการทบทวนรัฐธรรมนูญบางส่วนเริ่มในปี ค.ศ.1891 และระหว่างปี ค.ศ. 1848 จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 มีการจัดการออกเสียงประชามติทั้งสิ้น 517 ครั้ง ในขณะที่ระหว่างปี ค.ศ. 1892 จนถึงเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2004 มีการริเริ่มโดยประชาชนทั้งสิ้น 244 ครั้ง

3.1.3.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปในการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติในประเทศสวิสเซอร์แลนด์มีความแตกต่างจากประเทศอื่น กล่าวคือ รัฐบาลไม่ใช่ผู้ตัดสินว่าการออกเสียงประชามติจะจัดทำในเรื่องใดได้บ้าง แต่จะมี

การกำหนดเรื่องที่จะมีการออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ การออกเสียงประชามติโดยได้รับเสียงข้างมากชั้นเดียว (Single Majorities) ก็เพียงพอในระดับเมืองและรัฐสมาชิก แต่ในระดับประเทศ เสียงข้างมากสองชั้น (Double Majorities) จำเป็นในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เจตนารมณ์ของการได้รับเสียงข้างมากสองชั้นเป็นการประกันความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายที่ถูกเสนอโดยพลเมือง (Citizen – Made Law) การได้รับเสียงข้างมากสองชั้นนั้น ชั้นแรกเป็นการให้ความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากของประชาชนทั้งประเทศสำหรับการออกเสียงในครั้งนั้นทั้งหมด และชั้นที่สอง เป็นเสียงข้างมากของรัฐสมาชิก

3.1.3.1.1 การออกเสียงประชามติในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ อาจเกิดจากการริเริ่มจากประชาชนโดยวิธีการร้องขอได้ ซึ่งเรียกว่า **การริเริ่มโดยประชาชน** (Popular Or Citizen's Initiative)

3.1.3.1.2 ประเด็นที่จะนำมาออกเสียงประชามติ

(1) การออกเสียงลงคะแนนหลายเรื่องรวมกัน เมื่อการทำประชามติถูกจัดขึ้น ต้องมีการตัดสินใจว่าจะรวมกับการลงคะแนนเสียงในอีกเรื่องหนึ่งซึ่งจะมีขึ้นในเวลาใกล้เคียงหรือไม่ เช่น การเลือกตั้งทั่วไป หรือการทำประชามติควรจัดแยกกับการลงคะแนนอื่น ๆ เนื่องจากบางครั้งก่อให้เกิดข้อโต้แย้งได้ว่าการรวมการลงคะแนนออกเสียงไปในครั้งเดียวกันเพิ่มความเสี่ยงต่อการที่จะทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนสับสน แต่ในมุมมองฝ่ายบริหาร การจัดประชามติพร้อมไปในครั้งเดียวกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะเป็นความคุ้มค่ามากกว่า

(2) ประเด็นที่สามารถจัดให้มีการทำประชามติได้จะถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกรอบกฎหมายของประเทศ ในประเทศสวิสเซอร์แลนด์จะมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสำหรับการทำประชามติในระดับสมาพันธรัฐ สำหรับเรื่องที่จะทำประชามติในระดับรัฐสมาชิกหรือชุมชนก็๗เป็นไปตามกฎหมายของรัฐสมาชิกนั้น ๆ เอง โดยปกติเรื่องที่ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับประเทศจะเกี่ยวพันกับเรื่องที่มีความสำคัญทางการเมืองหรือทางรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศอำนาจอธิปไตย หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

เรื่องที่สำคัญซึ่งจะเป็นปัญหาในการทำประชามติและควรได้รับการพิจารณา คือ ถ้อยคำที่ใช้ในการตั้งคำถามให้ลงประชามติหรือข้อความในบัตรออกเสียงประชามติ เนื่องจากมีการศึกษาแล้วพบว่า ถ้อยคำที่ใช้ในการตั้งคำถามมีผลกระทบต่อผลการออกเสียงประชามติ ดังนั้น การกำหนดตัวผู้มีอำนาจตั้งคำถามที่แน่นอนในบัตรออกเสียงประชามติ ดังนั้น การกำหนดตัวผู้มีอำนาจตั้งคำถามที่แน่นอนในบัตรออกเสียงประชามติจึงเป็นสิ่งสำคัญ และใครก็ตามที่เป็นผู้ออกแบบคำถาม สิ่งสำคัญที่ต้องตรวจสอบก็คือคำถามที่ให้แก่ผู้มีสิทธิออกเสียงชัดเจนและตรงประเด็นหรือไม่ จากการศึกษาแสดงให้เห็นว่า เมื่อผู้มีสิทธิออกเสียงสงสัยในประเด็นที่ให้มีการลงประชามติ ผู้มีสิทธิออกเสียงจะมีแนวโน้มไปในทางอนุรักษ์นิยมและคงสภาพเดิมไว้

3.1.3.1.3 ผลของการออกเสียงประชามติต้องการเสียงข้างมาก โดยกำหนดในมาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐ ดังนี้

(1) ข้อเสนอที่ส่งให้แก่ประชาชนทั้งประเทศออกเสียงประชามติจะได้รับการยอมรับต่อเมื่อเสียงข้างมากของการออกเสียงประชามติเห็นชอบกับข้อเสนอนั้น

(2) ข้อเสนอที่ส่งให้แก่ประชาชนทั้งประเทศและรัฐสมาชิกต่าง ๆ ออกเสียงประชามติจะได้รับการยอมรับต่อเมื่อเสียงข้างมากของการออกเสียงและเสียงข้างมากของรัฐสมาชิกต่าง ๆ เห็นชอบกับข้อเสนอนั้น

(3) ผลของการออกเสียงประชามติโดยประชาชนในรัฐสมาชิกใดนับเป็นคะแนนเสียงข้างมากของรัฐสมาชิกนั้น

(4) รัฐ Obwald รัฐ Nidwald รัฐ Basle – City รัฐ Basle – Land รัฐ Appenzell Outer – Rhodes และรัฐ Appenzell Inner – Rhodes แต่ละรัฐสมาชิกนี้มีเสียงเป็นครึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงของรัฐสมาชิกหนึ่ง ๆ

ในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ไม่มีการออกเสียงประชามติที่มีผลเป็นเพียงคำปรึกษา ประชามติทั้งหมดแสดงถึงการตัดสินใจที่มีผลผูกมัดในแง่ที่จะไม่มีการลบล้างหรือปฏิเสธประชามตินั้น เว้นเสียแต่โดยประชามติด้วยกัน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมีอิสระที่จะพยายามอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้มีการผ่านกฎหมายหรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญภายหลงจากที่มีการปฏิเสธโดยการออกเสียงประชามติมาแล้ว

ตัวอย่างผลการออกเสียงประชามติปรากฏตามตารางแสดงอัตราการประสบผลสำเร็จสำหรับแต่ละชนิดของประเด็นที่กำหนดในใบลงคะแนนเสียง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1848 – 1993 ตามตารางนี้ มีการจัดทำประชามติในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ กฎหมายสมาพันธรัฐที่มีการท้าทาย (Challenged Laws) และสนธิสัญญาที่ถูกริเริ่มโดยรัฐบาลทั้งหมดมีเพียง 174 ครั้ง หรือ 63.3 % ที่ผ่านการออกเสียงประชามติ สำหรับผลการออกเสียงประชามติในกฎหมาย (Routine Laws) และรัฐกำหนด (Decree) ประสบผลสำเร็จน้อยกว่า โดยมีเพียง 48.7 % ที่ผ่านความเห็นชอบของประชาชน ในขณะที่การแก้ไขรัฐธรรมนูญมีอัตราการประสบผลสำเร็จถึง 72.7 %

ตารางที่ 3.2 แสดงผลการลงประชามติแบ่งตามประเภท ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1848 – 1993

ประเภทการออกเสียงประชามติ	จำนวนครั้ง	เห็นชอบ (Yes vote)	ไม่เห็นชอบ (No vote)	ความสำเร็จ (ร้อยละ)
การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาเสนอ - การทบทวนทั้งฉบับ (ค.ศ. 1872 , 1874) - การทบทวนบางส่วน	2 143	1 104	1 39	50.0 72.7
ข้อเสนอริเริ่มทางรัฐธรรมนูญ - การทบทวนทั้งฉบับ (ค.ศ. 1880 , 1935) - การทบทวนบางส่วน	2 110	0 11	2 99	0.0 10.0
ข้อเสนอแย้งของรัฐสภา	27	17	10	63.0
การทำประชามติกฎหมายและรัฐกำหนดที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจทำได้	115	56	59	48.7
การทำประชามติสนธิสัญญาที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจทำได้	4	2	2	50.0
รัฐกำหนดฉุกเฉินที่เบี่ยงเบนจากรัฐธรรมนูญ	11	11	0	100.0
การทำประชามติในมาตรการที่รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มทั้งหมด (รวมถึงประชามติการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ข้อเสนอริเริ่มทางรัฐธรรมนูญ และข้อเสนอแย้งของรัฐสภา รวมทั้งการทำประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจทำได้ และรัฐกำหนดฉุกเฉิน)	275	174	101	63.3

สำหรับสัดส่วนของมาตรการทางรัฐสภาที่ถูกปฏิเสธการออกเสียงประชามติเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ปรากฏตามตารางแสดงผลการออกเสียงประชามติในสัดส่วนที่มีการปฏิเสธมาตรการที่รัฐสภาเสนอ

ตารางที่ 3.3 แสดงผลการออกเสียงประชามติในสัดส่วนที่มีการปฏิเสธมาตรการที่รัฐสภาเสนอตั้งแต่ปี ค.ศ. 1848 – 1993

	1848 – 1879	1880 – 1899	1900 – 1919	1920 – 1939	1940 – 1959	1960 – 1979	1980 – 1993	รวม
จำนวนทั้งหมด	20	30	17	30	40	77	61	275
จำนวนครั้งที่ปฏิเสธ	14	16	3	13	19	21	15	101
ร้อยละของการปฏิเสธ	70.0	53.3	17.6	43.3	47.5	27.3	24.6	36.7

หมายเหตุ : รวมการแก้ไขรัฐธรรมนูญ กฎหมาย รัฐกำหนด สนธิสัญญา และรัฐกำหนดฉุกเฉินที่เบี่ยงเบนจากรัฐธรรมนูญ

3.1.3.1.4 การให้ความเห็นชอบสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

(1) ถ้าการให้ความเห็นชอบสนธิสัญญาระหว่างประเทศในเรื่องใดอยู่ภายใต้การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับว่าต้องทำ สภาแห่งสมาพันธรัฐอาจจัดรวมเข้ากับการให้ความเห็นชอบการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จำเป็นเพื่อการบังคับใช้สนธิสัญญานั้นได้

(2) ถ้าการให้ความเห็นชอบสนธิสัญญาระหว่างประเทศในเรื่องใดอยู่ภายใต้การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจที่จะทำได้ สภาแห่งสมาพันธรัฐอาจจัดรวมเข้ากับการให้ความเห็นชอบการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่จำเป็นเพื่อการบังคับใช้สนธิสัญญานั้น

3.1.3.2 รูปแบบของการออกเสียงประชามติ

3.1.3.2.1 การออกเสียงประชามติในระดับสมาพันธรัฐ นอกจากเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะ ซึ่งแบ่งเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบังคับว่าต้องทำ (Mandatory Referendum) หรือที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจที่จะทำได้ (Optional Referendum) แล้ว รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้การออกเสียงประชามติอาจเกิดขึ้นได้โดยวิธีการร้องขอจากประชาชน ซึ่งเรียกว่าการริเริ่มโดยประชาชน (Popular Or Citizen’s Initiative) จึงได้จัดการออกเสียงประชามติเป็นสามรูปแบบ ได้แก่

3.1.3.2.1.1 การออกเสียงประชาติที่รัฐธรรมนูญบังคับว่าต้องทำ (Mandatory Referendum)

รัฐบาลต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติโดยประชาชนทั้งประเทศและโดยรัฐสมาชิกต่าง ๆ ในเรื่องทางการเมืองที่สำคัญบางประการ ได้แก่

(1) การทบทวนแก้ไขรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐไม่ว่าบางส่วนหรือทั้งหมด

(2) การเข้าเป็นสมาชิกขององค์การที่ทำหน้าที่ด้านความมั่นคงร่วมกัน หรือชุมชนข้ามชาติ

(3) กฎหมายระดับสมาพันธรัฐที่ได้ประกาศเร่งด่วน โดยไม่มีฐานจากรัฐธรรมนูญและมีผลใช้บังคับเกินกว่า 1 ปี กฎหมายดังกล่าวต้องจัดให้มี การออกเสียงประชามติภายใน 1 ปี หลังจากสภาให้ความเห็นชอบ

นอกจากนี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้ ก็ต้องจัดให้มี การออกเสียงประชามติโดยประชาชนทั้งประเทศ และโดยรัฐสมาชิกต่าง ๆ

1) การริเริ่มโดยประชาชนเพื่อการทบทวนรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐทั้งฉบับ

2) การริเริ่มโดยประชาชนเพื่อการทบทวนรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐบางส่วนในรูปแบบของข้อเสนอแนะทั่วไปซึ่งสภาแห่งสมาพันธรัฐให้การปฏิเสธ

3) ปัญหาว่าควรมีการทบทวนรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐทั้งฉบับหรือไม่ โดยที่สภาทั้งสองไม่เห็นด้วย

3.1.3.2.1.2 การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจที่จะทำได้ (Optional Referendum) ผู้มีสิทธิออกเสียง 50,000 คน หรือรัฐสมาชิก 8 รัฐ สามารถเรียกร้องให้เรื่องดังต่อไปนี้มีการส่งให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ ภายใน 100 วัน นับแต่ประกาศใช้

(1) กฎหมายแห่งสมาพันธรัฐ

(2) กฎหมายแห่งสมาพันธรัฐที่ประกาศเร่งด่วนและมีผลบังคับใช้เกินกว่า 1 ปี

(3) รัฐกำหนดแห่งสมาพันธรัฐภายในขอบเขตรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่ให้อำนาจออกรัฐกำหนดนั้น

(4) สนธิสัญญาซึ่งไม่มีระยะเวลาจำกัดหรือไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด หรือสนธิสัญญาเพื่อการเข้าเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ หรือสนธิสัญญาซึ่งรวมบทบัญญัติทางกฎหมายที่สำคัญ หรือต้องมีการให้ความเห็นชอบกฎหมายแห่งสมาพันธรัฐ

3.1.3.2.1.3 ประชามติที่ประชาชนริเริ่มให้มีการออกเสียง (Popular Initiative) มีในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การทบทวนรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐทั้งฉบับ ผู้มีสิทธิออกเสียงจำนวน 100,000 คน มีสิทธิร้องให้มีการทบทวนรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐทั้งฉบับได้ โดยมีกำหนดเวลาในการรวบรวมรายชื่อภายใน 18 เดือน นับแต่การประกาศข้อเสนอริเริ่มและข้อเสนอนี้ต้องส่งให้แก่ประชาชนทั้งประเทศเพื่อทำการออกเสียงประชามติ

(2) การทบทวนรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐบางส่วนโดยข้อเสนอริเริ่มของประชาชนที่มีรูปแบบ ผู้มีสิทธิออกเสียงจำนวน 100,000 คน มีสิทธิเรียกร้องให้มีการทบทวนรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐบางส่วน โดยมีกำหนดเวลาในการรวบรวมรายชื่อภายใน 18 เดือน นับแต่การประกาศข้อเสนอริเริ่มที่มีรูปแบบ หากข้อเสนอริเริ่มนั้นฝ่าฝืน หลักความเป็นหนึ่งเดียวในเรื่องรูปแบบ หลักความเป็นหนึ่งเดียวในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญ หรือหลักกฎหมายที่สำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศ ให้สภาแห่งสมาพันธรัฐประกาศว่าข้อเสนอริเริ่มนั้นเป็นโมฆะทั้งหมดหรือบางส่วน

(3) การเสนอริเริ่มในเรื่องทั่วไป ผู้มีสิทธิออกเสียง จำนวน 100,000 คน มีสิทธิเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมายแห่งสมาพันธรัฐ โดยมีกำหนดเวลาในการรวบรวมรายชื่อภายใน 18 เดือน นับแต่การประกาศข้อเสนอริเริ่ม ในรูปแบบของข้อเสนอแนะทั่วไป หากข้อเสนอริเริ่มนั้นฝ่าฝืนหลักความเป็นหนึ่งเดียว ในเรื่องรูปแบบ หลักความเป็นหนึ่งเดียวในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญ หรือหลักกฎหมายที่สำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศ ให้สภาแห่งสมาพันธรัฐประกาศว่าข้อเสนอริเริ่มนั้นเป็นโมฆะทั้งหมดหรือบางส่วน หากสภาแห่งสมาพันธรัฐยินยอมตามข้อเสนอริเริ่ม ก็จะต้องดำเนินการจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแห่งสมาพันธรัฐที่จำเป็น แต่สภาแห่งสมาพันธรัฐอาจเห็นตรงข้ามกับการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นตามข้อเสนอริเริ่มนั้นพร้อมด้วยข้อเสนอแย้งต้องส่งให้แก่ประชาชนทั้งประเทศและรัฐสมาชิกต่าง ๆ เพื่อการออกเสียง แต่ถ้าสภาแห่งสมาพันธรัฐปฏิเสธข้อเสนอริเริ่ม ก็จะต้องส่งข้อเสนอริเริ่มนั้นให้แก่ประชาชนทั้งประเทศเพื่อออกเสียงประชามติ แต่ถ้าข้อเสนอริเริ่มนั้นได้รับความเห็นชอบ สภาแห่งสมาพันธรัฐต้องจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแห่งสมาพันธรัฐ

3.1.3.2.2 การออกเสียงประชามติในรัฐสมาชิก การใช้รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงในแต่ละรัฐสมาชิกมีความหลากหลายต่างกันไป เช่น ในช่วงปี ค.ศ. 1970 – 2003 Zurich จัดให้มีการทำประชามติ 457 ครั้ง ในขณะที่ Ticino จัดเพียง 53 ครั้ง สำหรับ Jura จัดเพียง 45 ครั้ง แต่มีเพียงครั้งเดียวในปี ค.ศ. 1979 ที่จัดขึ้นอย่างเต็มรูปแบบ นอกจากการใช้กลไกในการออกเสียงประชามติและการเสนอริเริ่มโดยประชาชนซึ่งเป็นกลไกในระดับสมาพันธรัฐแล้ว ยังมีการนำกลไกอื่นที่นำมาใช้ในรัฐสมาชิกทั้งหมดหรือบางรัฐสมาชิกด้วย ดังนี้

3.1.3.2.2.1 การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Legislative Initiative) มีบางครั้งที่เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิออกเสียงตามที่กำหนดไว้เสนอเพิ่มเติมกฎหมายได้ ในบางรัฐสมาชิกข้อเสนอริเริ่มทางปกครอง (Administrative Initiative) บางเรื่องเคยถูกเรียกร้องให้อยู่ภายใต้การจัดการเพื่อสาธารณะ เช่น การสร้างโรงเรียนใหม่ หรือการสร้างถนนใหม่ นอกจากนี้ บางรัฐสมาชิกกำหนดข้อเสนอที่จะเริ่มข้อเสนอริเริ่มของรัฐสมาชิกซึ่งเป็นข้อเสนอริเริ่มที่จะบังคับให้รัฐสมาชิกยื่นญัตติแก่รัฐสภาของสมาพันธรัฐ

3.1.3.2.2.2 การออกเสียงประชามติในกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาของรัฐสมาชิก มีการกำหนดอยู่ในทุกรัฐสมาชิก โดยอาจมีการกำหนดให้เป็นการออกเสียงประชามติที่บังคับต้องทำ หรือเป็นการออกเสียงประชามติที่มีอำนาจทำได้ สำหรับการออกเสียงประชามติในทางปกครองอาจถูกจัดในโครงการสาธารณะที่สำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายสาธารณะในจำนวนสูง และอาจนำไปสู่การเพิ่มภาษี บางครั้งอาจเรียกได้ว่าเป็นการออกเสียงประชามติด้านการคลัง ประการสุดท้าย การออกเสียงประชามติในทางปกครองอาจถูกจัดในประเด็นการจัดการเพื่อสาธารณะที่ไม่เกี่ยวกับการคลังก็ได้

3.2 การออกเสียงประชามติในประเทศไทย

เรื่องการออกเสียงประชามติของประเทศไทยพบว่ามีการบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 174 บัญญัติว่า *“การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากพระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่าอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติหรือประชาชน อาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้”* และได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญฯ ฉบับพุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญฯ ฉบับพุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญฯ ฉบับพุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 รัฐธรรมนูญฯ ฉบับพุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญฯ ฉบับพุทธศักราช 2549 รัฐธรรมนูญฯ ฉบับพุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญฯ ฉบับชั่วคราว 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 และ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559[92]

[92] สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *ความรู้เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ* (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดบางกอกบล็อก,2550), 3 -4.

ตารางที่ 3.4 เปรียบเทียบการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช	มาตรา	เหตุในการจัดทำประชามติ	กำหนดวันออกเสียง	เกณฑ์ของการออกเสียง
2492 2511 2517	174 - 176 170 - 173 229 - 231	ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่าอาจกระทบต่อประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติและประชาชน	ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่มีพระราชกฤษฎีกาฯ	เสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียง
2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) 2539	211 ปัณรส โสฬส	ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างฯ เสนอต่อรัฐสภาและได้รับคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา	ไม่ก่อน 90 วัน แต่ไม่ช้ากว่า 120 วัน นับแต่วันที่ประธานรัฐสภาประกาศให้มีการออกเสียง	เสียงข้างมากของผู้ที่มาออกเสียงและผู้มาใช้สิทธิออกเสียงต้องไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวน ผู้มีสิทธิ
2540	214	ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องสำคัญที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน	ไม่ก่อน 90 วัน แต่ไม่ช้ากว่า 120 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียง	ต้องไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียง และผลการออกเสียงเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น
2549	29, 31 และ 32	ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้น	ไม่เร็วกว่า 15 วัน และไม่ช้ากว่า 30 วัน นับแต่วันที่เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ	เสียงข้างมากของผู้ที่มาออกเสียง
2550	165	(1) กรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน	ไม่น้อยกว่า 90 วัน แต่ไม่เกิน 120 วัน นับแต่วันประกาศให้มีการออกเสียงในราชกิจจานุเบกษา	- การออกเสียงที่จะถือว่ามีข้อยุติในเรื่องที่จัดทำประชามติ ต้องมีผู้มาออกเสียงเป็นจำนวนเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียง
		(2) กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามติตาม		และมีจำนวนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาออกเสียง

พุทธศักราช	มาตรา	เหตุในการจัดทำประชามติ	กำหนดวันออกเสียง	เกณฑ์ของการออกเสียง
		(1) หรือ (2) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติหรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ		- การออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีให้ถือเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียง
2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2559	37 และ 39/1	ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น	ไม่เร็วกว่า 90 วัน และไม่ช้ากว่า 120วัน นับแต่วันถัดจากวันที่คณะกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญส่งคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง	มีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญมากกว่าคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ

จากตารางดังกล่าว เห็นได้ว่าการออกเสียงประชามติของประเทศไทยส่วนใหญ่นั้นจะบัญญัติให้เป็นการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญหรือการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ จะมีเพียงรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปีพุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องสำคัญที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน และฉบับปีพุทธศักราช 2550 ที่วางกรอบการออกเสียงประชามติออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน และกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ แต่การออกเสียงประชามติของประเทศไทยที่ได้มีการจัดทำขึ้นนั้นมีเพียง 2 ครั้ง คือ การจัดทำประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และการจัดทำประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559 ที่บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับที่จัดทำขึ้นใหม่

3.2.1 การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 บัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติไว้[93] ดังนี้

มาตรา 29 วรรคสอง

"เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งต้องจัดทำไม่เร็วกว่าสิบห้าวันและไม่ช้ากว่าสามสิบวันนับแต่วันที่เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญประกาศกำหนด"

มาตรา 31 วรรคหนึ่ง

"ในการออกเสียงประชามติ ถ้าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับแล้ว ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้"

มาตรา 32 วรรคหนึ่ง

"ในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ก็ดี สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 28 วรรคสอง ก็ดี หรือในการออกเสียงประชามติตามมาตรา 31 ประชาชนโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบให้ใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ดี ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง และให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป"

---

[93] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549*, มาตรา 29,31,32, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 123 ตอนที่ 102 ก (วันที่ 1 ตุลาคม 2549).

การออกเสียงประชามติในครั้งนี้ถือได้ว่าเป็นการออกเสียงประชามติทั่วราชอาณาจักรครั้งแรกของประเทศไทย แม้ว่าประเทศไทยจะมีการบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ พ.ศ. 2492 ซึ่งในการออกเสียงประชามติครั้งนี้เกิดจากการทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) จากรัฐบาลที่มีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อมาจึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีการแต่งตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและแต่งตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อทำการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น

การออกเสียงประชามติตามมาตรา 29 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 จึงเป็นการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น โดยมีวิธีการดำเนินการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ และการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความเรียบร้อยในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดและบทกำหนดโทษในการออกเสียงประชามติ และในการดำเนินการจัดการออกเสียงประชามติในครั้งนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดและควบคุมการออกเสียงประชามติให้เป็นไปด้วย ความสุจริตและเที่ยงธรรมตามที่สภาร่างรัฐธรรมนูญมอบหมาย ซึ่งผลของการออกเสียงประชามติครั้งนี้ปรากฏว่า ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำ ร่างรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับ

ตารางที่ 3.5 แสดงสถิติการออกเสียงประชามติ เมื่อ 19 สิงหาคม 2550

รายการ	คน	ร้อยละ
จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงทั่วประเทศ	**45,092,955**	**100**
จำนวนผู้มาออกเสียง	**25,978,954**	**57.61**
จำนวนผู้เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ	**14,727,306**	**56.69**
จำนวนผู้ไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ	**10,747,441**	**41.37**
จำนวนบัตรเสีย	**504,207**	**1.94**

3.2.2 การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559

สำหรับการออกเสียงประชามติครั้งนี้เป็นการออกเสียงประชามติทั่วราชอาณาจักรครั้งที่สองของประเทศไทย โดยเหตุผลในการออกเสียงประชามติครั้งนี้ก็เหมือนกับการออกเสียงประชามติครั้งที่แล้วในปี พ.ศ. 2550 กล่าวคือ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ได้ทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลรักษาการของ นายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 พร้อมทั้งยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และมีการกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต่อมารัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการออกเสียงประชามติรับรองร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการยกร่างจัดทำขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 บัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติไว้[94] ดังนี้

มาตรา 37 วรรคสาม

“เมื่อคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ แล้วให้สภาปฏิรูปแห่งชาติรอไว้สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติประชุมเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้นทั้งฉบับภายในสามวันนับแต่วันที่ครบกำหนดดังกล่าว ในการนี้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ เว้นแต่คณะกรรมาธิการ ยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้แก้ไขเฉพาะในกรณีพบเห็นข้อผิดพลาดที่มิใช่สาระสำคัญและจำเป็นต้องแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วน

เมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญตามวรรคสอง ให้แจ้งคณะรัฐมนตรีทราบและให้คณะรัฐมนตรีแจ้งคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบโดยเร็ว โดยให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการให้มีการ

---

[94] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558*, มาตรา 37, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 132 ตอนที่ 64 ก (วันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2558).

ออกเสียงประชามติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ให้นำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดและบทกำหนดโทษมาใช้บังคับแก่การดำเนินการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญนี้ด้วย

การจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้นทั้งฉบับ โดยต้องกระทำในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ในการนี้ สภาปฏิรูปแห่งชาติหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะมีมติเสนอประเด็นอื่นใด ที่สมควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพิ่มเติมพร้อมไปในคราวเดียวกันด้วยสภาละไม่เกินหนึ่งประเด็น ก็ได้ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติหรือประธาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอประเด็นดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยกับประเด็นใด ให้แจ้งคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับมติของสภาปฏิรูปแห่งชาติหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติสำหรับประเด็นนั้นในคราวเดียวกันกับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ โดยในกรณีดังกล่าวนี้ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์

การมีมติเสนอประเด็นตามวรรคสี่ ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติกระทำในวันเดียวกับการมีมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติภายในสามวันนับแต่วันที่สภาปฏิรูปแห่งชาติมีมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดวันออกเสียงประชามติตามวรรคสี่ซึ่งต้องไม่เร็วกว่าสามสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งร่างรัฐธรรมนูญให้แก่ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติได้ไม่น้อยกว่าร้อยละแปดสิบของครัวเรือนทั้งหมดที่ ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน

ในการออกเสียงประชามติ ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งสุดท้ายก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ ใช้บังคับ และภายใต้บังคับมาตรา 37/1 ถ้าผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในสามสิบวัน นับแต่วันประกาศผลการ

ออกเสียงประชามติ และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้โดยให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

เมื่อคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนด และได้นำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติว่าจะเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ โดยในการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ 67/2558 เมื่อวันอาทิตย์ที่ 6 กันยายน 2558[95] ที่ประชุมได้มีการลงมติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ทั้งฉบับ ซึ่งผลการลงมติปรากฏว่า มีคะแนนเสียงเห็นชอบ 105 เสียง ไม่เห็นชอบ 135 เสียง และงดออกเสียง 7 เสียง ทำให้มีคะแนนเสียงเห็นชอบไม่มากกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (ณ ขณะนั้น สมาชิกสภาปฏิรูปมีจำนวนทั้งสิ้น 247 คน) จึงถือว่าสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติลงมติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ตามมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558

จากกรณีดังกล่าวที่สภาปฏิรูปแห่งชาติมีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ มีผลให้คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงพร้อมกับสภาปฏิรูปแห่งชาติ และภายใน 30 วันนับแต่วันที่สภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกไม่เกินยี่สิบคน เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และเมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

มาตรา 39/1 วรรคสาม[96]

“เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้แจ้งคณะรัฐมนตรีทราบและให้คณะรัฐมนตรีแจ้งคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบโดยเร็ว โดยให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดโดย

---

[95] บันทึกการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ 67/2558 วันอาทิตย์ที่ 6 กันยายน 2558

[96] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559*, มาตรา 39, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 133 ตอนที่ 25 ก (วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2559).

ความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำมาตรา 37 วรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก วรรคเจ็ด และวรรคแปด มาตรา 37/1 และมาตรา 39 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ”

คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติพบว่า การออกเสียงประชามติตามมาตรา 39/1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 มิได้กำหนดเกี่ยวกับความผิดและบทกำหนดโทษในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญไว้ จึงส่งผลให้ไม่มีกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับหากมีการกระทำฝ่าฝืนหรือกระทำการที่เป็นเหตุให้การออกเสียงประชามติ มิเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ประกอบกับคณะรัฐมนตรีเห็นว่าควรมีการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น คณะรัฐมนตรีจึงดำเนินการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

มาตรา 39/1 วรรคสาม[97] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559

“เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้แจ้งคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบ และให้คณะรัฐมนตรีแจ้งคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบโดยเร็ว เพื่อดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรานี้ และให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญโดยสรุปในลักษณะที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญ ๆ ของร่างรัฐธรรมนูญได้โดยสะดวก และส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสิบห้าวันนับแต่วันถัดจากวันที่แจ้งคณะรัฐมนตรี”

ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก วรรคเจ็ด วรรคแปด วรรคเก้า วรรคสิบ วรรคสิบเอ็ด และวรรคสิบสอง ของมาตรา 39/1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558

[97] เรื่องเดียวกัน.

“ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ และประกาศผลการออกเสียงประชามติ และจัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญและคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญตามวรรคสามเพื่อเผยแพร่ด้วยวิธีการใด ๆ ให้ประชาชนทราบได้โดยสะดวกและเป็นการทั่วไป

หลักเกณฑ์ วิธีการ และกำหนดเวลาในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ การเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญการออกเสียงประชามติ การนับคะแนน บัตรเสีย และการประกาศ ผลการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติต้องใกล้เคียงกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งสุดท้ายก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวกับอายุ ให้ผู้มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีในวันออกเสียงประชามติเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ

การจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ให้ออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้นทั้งฉบับ โดยต้องกระทำในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ในการนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะมีมติเสนอประเด็นอื่นใดไม่เกินหนึ่งประเด็นที่สมควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพิ่มเติมว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบพร้อมไปในคราวเดียวกันด้วยก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องเสนอภายในสิบวันนับแต่วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญตามวรรคสาม เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติรับฟังความคิดเห็นของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศประกอบการพิจารณาด้วย

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดวันออกเสียงประชามติ ซึ่งต้องไม่เร็วกว่าเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันถัดจากวันที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญส่งคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตามวรรคสาม

ภายใต้บังคับวรรคสิบสอง ในการออกเสียงประชามติตามมาตรานี้ ถ้าผลการออกเสียงประชามติมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญมากกว่าคะแนนเสียงไม่เห็นชอบให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการออกเสียงประชามติ และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้ โดยให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ก่อนนายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามวรรคเก้า ให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์และสอดคล้องกับผลการลงประชามติ

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ให้นำมาตรา 39 มาใช้บังคับแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม และในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอประเด็นเพิ่มเติม ให้นำมาตรา 37/1 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ให้ถือคะแนนเสียงข้างมากระหว่างคะแนนเสียงเห็นชอบกับไม่เห็นชอบเป็นเกณฑ์ และไม่ต้องให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ โดยให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ”

ดังนั้น การออกเสียงประชามติในครั้งนี้ จึงเป็นการออกเสียงประชามติตามมาตรา 39/1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559 และเป็นการออกเสียงประชามติในสองประเด็น คือ

(1) การออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ....ทั้งฉบับ

(2) ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบประเด็นเพิ่มเติมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

“ท่านเห็นชอบหรือไม่ว่า เพื่อให้การปฏิรูปประเทศเกิดความต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติ สมควรกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ในระหว่าง 5 ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ให้ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี”

โดยในการออกเสียงประชามติครั้งนี้มีวิธีการดำเนินการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดให้วันอาทิตย์ที่ 7 สิงหาคม 2559 เป็นวันออกเสียงประชามติ

ตารางที่ 3.6 เปรียบเทียบการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559

ลำดับที่	ประเด็น	การออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549	การออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2559
1	**ระยะเวลาในการกำหนดวันออกเสียงประชามติ**	ไม่เร็วกว่า 15 วัน และไม่ช้ากว่า 30 วัน นับแต่วันที่เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว 2549 มาตรา 29 วรรคสอง)	ไม่เร็วกว่า 90 วัน แต่ไม่ช้ากว่า 120 วัน นับแต่วันถัดจากวันที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญส่งคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการ การเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2559 มาตรา 39/1 วรรคแปด)
2	**เกณฑ์ในการตัดสินผลการออกเสียงประชามติ**	โดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติ (รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว 2549 มาตรา 31)	คะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่าคะแนนเสียง ไม่เห็นชอบ (รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2559 มาตรา 39/1 วรรคเก้า)
3	**กรณีผลการออกเสียงประชามติมีคะแนนเสียงไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ**	ให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารัฐธรรมนูญที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงแก้ไขให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบ (รัฐธรรมนูญ ฉบับ	-

ลำดับที่	ประเด็น	การออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549	การออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2559
		ชั่วคราว 2549 มาตรา 32)	
4	**ประเด็นที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ**	การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับ (รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว 2549 มาตรา 29 วรรคสอง)	เป็นการออกเสียงประชามติใน 2 ประเด็น คือ 1. การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับ 2. การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบประเด็นเพิ่มเติมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2559 มาตรา 39/1 วรรคเจ็ด)
5	**หน่วยงานที่รับผิดชอบในการออกเสียงประชามติ**	สภาร่างรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว 2549 มาตรา 29 วรรคสอง)	คณะกรรมการการเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2559 มาตรา 39/1 วรรคสี่)

ลำดับที่	ประเด็น	การออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549	การออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2559
6	**การเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ**	คณะกรรมาธิการที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ[98] (ประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ และการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2550 ข้อ 6)	- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ[99] - สภานิติบัญญัติแห่งชาติ[100] (ในส่วนของประเด็นเพิ่มเติม) (พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 มาตรา 10)
7	**การเผยแพร่กระบวนการและขั้นตอนการออกเสียงประชามติ**	ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเผยแพร่กระบวนการและขั้นตอนการออกเสียงประชามติให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึงตามที่สภาร่างรัฐธรรมนูญมอบหมาย (ประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญ	ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเผยแพร่กระบวนการและขั้นตอนการออกเสียงประชามติให้ประชาชนได้รับทราบเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ ตามรูปแบบ แนวทาง และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควร

[98] โดยการจัดทำเอกสารชี้แจงให้ประชาชนได้รับทราบและทำความเข้าใจอย่างทั่วถึงว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้น มีสาระสำคัญอย่างไร และมีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในเรื่องใด

[99] ดำเนินการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เพื่อทำความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับบทบัญญัติและสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป โดยให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกหน่วย สนับสนุน ให้ความร่วมมือ และช่วยเหลือแก่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร้องขอ

[100] ดำเนินการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เพื่อทำความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับสาระสำคัญของประเด็นให้แก่ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

ลำดับที่	ประเด็น	การออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549	การออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2559
		เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ และการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2550 ข้อ 7)	(พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 มาตรา 9 วรรคสอง)
8	**อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง**	ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดและควบคุมการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามที่สภาร่างรัฐธรรมนูญมอบหมาย (ประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ และการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2550 ข้อ 8)	ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดและควบคุมการออกเสียงประชามติให้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม (พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 มาตรา 13)
9	**ผู้มีอำนาจในการประกาศกำหนดวันออกเสียงประชามติ**	สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ และการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2550 ข้อ 9)	คณะกรรมการการเลือกตั้ง (พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 มาตรา 14)

ลำดับที่	ประเด็น	การออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549	การออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2559
10	**เขตออกเสียง**	ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตออกเสียง (ประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการเผยแพร่ ร่างรัฐธรรมนูญ และการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2550 ข้อ 11)	ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตออกเสียง (พระราชบัญญัติว่าด้วย การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 มาตรา 22)
11	**เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น**	-	บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเผยแพร่ความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติโดยสุจริตและไม่ขัดต่อกฎหมาย (พระราชบัญญัติว่าด้วย การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 มาตรา 7)
12	**หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ**	-	ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดูแลให้การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยสุจริตและมิให้มีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายประชามติ (พระราชบัญญัติว่าด้วย การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 มาตรา 11)

ลำดับที่	ประเด็น	การออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549	การออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2559
13	**อายุของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ**	มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการออกเสียงประชามติ (ประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการเผยแพร่ ร่างรัฐธรรมนูญ และการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2550 ข้อ 13 (2)	มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ ในวันออกเสียงประชามติ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 มาตรา 25 (2)
14	**ระยะเวลาในการเปิดการลงคะแนนออกเสียงประชามติ**	ตั้งแต่เวลา 08.00 – 16.00 นาฬิกา (ประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการเผยแพร่ ร่างรัฐธรรมนูญ และการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2550 ข้อ 27)	ตั้งแต่เวลา 08.00 – 16.00 นาฬิกา (พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 มาตรา 34)
15	**การคัดค้านการออกเสียงประชามติ**	ผู้มาใช้สิทธิออกเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงในหน่วยออกเสียงมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านพร้อมทั้งแสดงหลักฐานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่การลงคะแนนออกเสียงสิ้นสุดลง (ประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการเผยแพร่ ร่างรัฐธรรมนูญ และการออกเสียง	ผู้มาใช้สิทธิออกเสียงจำนวนไม่น้อยกว่า 50 คน ในหน่วยออกเสียงมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านพร้อมทั้งแสดงหลักฐานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย ภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่การลงคะแนนออกเสียงสิ้นสุดลง (พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 มาตรา 49)

ลำดับที่	ประเด็น	การออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549	การออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2559
		ประชามติ พ.ศ. 2550 ข้อ 37)	
16	**การประกาศผลการออกเสียงประชามติ**	ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งผลการออกเสียงประชามติและจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงให้สภาร่างรัฐธรรมนูญทราบโดยเร็ว เพื่อประกาศผลการออกเสียงประชามติในราชกิจจานุเบกษา (ประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ และการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2550 ข้อ 39)	ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการออกเสียงประชามติและจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียง แล้วให้รายงานนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว (พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 มาตรา 52)
17	**การควบคุมการออกเสียงประชามติและบทกำหนดโทษ**	นำเอาบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมและบทกำหนดโทษในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาปรับให้มีความเหมาะสมกับการออกเสียงประชามติ	นำเอาบทบัญญัติที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยความเรียบร้อยในการออกเสียงประชามติ ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาปรับใช้กับการออกเสียงประชามติในครั้งนี้ และมีการเพิ่มบทบัญญัติบางเรื่องให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ดังนี้

ลำดับที่	ประเด็น	การออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549	การออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2559
			(1) ผู้ใดดำเนินการเผยแพร่ข้อความ ภาพ เสียง ในสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือในช่องทางอื่นใดที่ผิดไปจากข้อเท็จจริงหรือมีลักษณะรุนแรง ก้าวร้าว หยาบคาย ปลุกระดม หรือข่มขู่ โดยมุ่งหวังเพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่ออกเสียง ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำการก่อความวุ่นวายเพื่อให้การออกเสียงไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย (พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 มาตรา 61 วรรคสอง) (2) ผู้ใดจัดยานพาหนะนำผู้มีสิทธิออกเสียงไปยังที่ออกเสียงเพื่อการออกเสียง หรือนำกลับไปจากที่ออกเสียงโดยไม่ต้องเสียค่าโดยสารยานพาหนะหรือค่าจ้างซึ่งต้องเสียตามปกติ หรือจัดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไปยังที่ออกเสียงหรือกลับจากที่ออกเสียง เพื่อจูงใจหรือควบคุมให้ผู้มีสิทธิ

ลำดับที่	ประเด็น	การออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549	การออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2559
			ออกเสียงไปลงคะแนนหรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ออกเสียง[101] (พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 มาตรา 62) (3) กรณีศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 ให้นับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด (พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 มาตรา 65) (4) กรณีศาลมีคำพิพากษาลงโทษผู้ใดตามฐานกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 และผู้นั้นเป็นผู้กระทำให้การออกเสียงไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมอันเป็นเหตุให้ต้องมีการออกเสียงใหม่ในหน่วยออกเสียงใด ให้ศาลมีคำพิพากษาว่าผู้นั้นต้องรับผิดชอบ

[101] บทบัญญัติในมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่การที่หน่วยงานของรัฐจัดยานพาหนะเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิออกเสียง

ลำดับที่	ประเด็น	การออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549	การออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2559
			ค่าใช้จ่ายสำหรับการออกเสียงในหน่วยออกเสียงที่เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้ต้องมีการออกเสียงใหม่นั้นด้วย (พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 มาตรา 66)

บทที่ 4
วิเคราะห์ปัญหาในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายและกระบวนการขั้นตอนในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแนวทางในการแก้ไขเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว เพื่อความมุ่งหวังว่าในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญในครั้งต่อไป จะเป็น การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญที่มีความถูกต้องเป็นไปตามหลักการสากลทั่วไปของการออกเสียงประชามติ

เป็นระยะเวลากว่า 84 ปีมาแล้ว นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ประชาชนยังถือว่า มีโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับที่น้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงอย่างการออกเสียงประชามติ โดยแม้จะมีการบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมทั้งยังมีการบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับต่อมา เช่น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2511 , ฉบับปี พ.ศ. 2517 , ฉบับปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 , ฉบับปี พ.ศ.2540 , ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 , ฉบับปี พ.ศ. 2550 และฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ซึ่งรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะกำหนดให้เป็นการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยมีเพียงรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 และพ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้เป็นการออกเสียงประชามติในเรื่องสำคัญที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน แม้ว่ารัฐธรรมนูญไทยจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติมาเป็นระยะเวลายาวนาน แต่ประเทศไทยเคยผ่านการออกเสียงประชามติทั่วราชอาณาจักรเพียงครั้งเดียว คือ การออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ที่กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

โดยในการออกเสียงประชามติทั้งสองครั้งของประเทศไทยนั้น เป็นการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญที่ถูกยกร่างขึ้นใหม่จากการที่คณะรัฐประหารได้เข้ามาทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศและทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ทำให้ต้องมีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดยเมื่อดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้วก็

นำมาให้ประชาชนได้ลงคะแนนออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับที่จัดทำขึ้นใหม่

จากการที่ได้ศึกษากระบวนการออกเสียงประชามติในต่างประเทศพบว่า หลักการสากลทั่วไปของการออกเสียงประชามติที่ได้รับการยอมรับจากนานาอารยประเทศ เป็นหลักการที่มีความสำคัญและถือได้ว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการออกเสียงประชามติ คือ

(1) ประเด็นที่จะนำมาออกเสียงประชามติต้องมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยในหลายประเทศได้มีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องที่จะนำมาจัดทำประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ หากเรื่องใดเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนจะต้องนำมาขอความเห็นชอบจากประชาชนเพื่อให้การรับรองหรือให้สัตยาบันก่อนจึงจะสามารถนำมาบังคับใช้ได้ หรืออย่างในประเทศออสเตรเลียมีการกำหนดหลักการสำคัญของเรื่องที่จะจัดทำประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าต้องเป็นเรื่องที่รัฐบาลกลางเห็นว่ามีความสำคัญหรืออาจกระทบถึงประโยชน์ของประเทศหรือสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น นอกจากนี้ ประเด็นปัญหาที่เสนอขอความเห็นจากประชาชนในการออกเสียงประชามตินั้นต้องเป็นประเด็นปัญหาที่แท้จริง คือ ประเด็นปัญหาที่เสนอขอความเห็นจากประชาชนต้องมิใช่ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวเนื่องกับตัวบุคคล หรือเป็นประเด็นปัญหาส่วนบุคคล เช่น การออกเสียงประชามติในประเทศฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1800 ซึ่งนโปเลียนได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติสอบถามความเห็นประชาชนว่าเห็นชอบให้ตนเองเป็นจักรพรรดิ์หรือไม่ โดยเหตุผลสำคัญที่กำหนดให้การออกเสียงประชามติต้องไม่เกี่ยวกับตัวบุคคล เพื่อมิให้การออกเสียงประชามติทับซ้อนกับการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจใช้กระบวนการออกเสียงประชามติสร้างความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งหรือการรักษาสถานภาพตำแหน่งของตนเอง

(2) ความซับซ้อนของประเด็นที่จะนำมาลงคะแนนออกเสียงประชามติ ในการออกเสียงประชามติ นอกจากเรื่องของประเด็นที่จะนำมาออกเสียงประชามติจะต้องมีความสำคัญและกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประชาชนแล้ว สิ่งที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ข้อความที่จะนำมาถามความเห็นนั้นจะต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติสามารถตัดสินใจว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในประเด็นนั้น ๆ ได้ ซึ่งเมื่อศึกษาดูจากการออกเสียงประชามติในหลาย ๆ ประเทศพบว่า ประเด็นที่นำมาให้ลงคะแนนออกเสียงประชามติมักจะเป็นประเด็นง่าย ๆ มีข้อความกะทัดรัด ไม่มีความซับซ้อน หรือต้องก่อให้เกิดการตีความใด ๆ เช่น การลงคะแนนออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ เป็นต้น ซึ่งการตั้งคำถามควรจะเป็นคำถามมีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ และไม่มีลักษณะการชักจูงโน้มน้าวให้ผู้ตอบเห็นไปในทางใดทางหนึ่ง โดยส่วนใหญ่ในการตั้งคำถามนั้นมักจะเป็นประเด็นเดียวที่ไม่มีความสลับซับซ้อน และมี

การอธิบายความของเรื่องดังกล่าวไว้พอสมควร เพื่อทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถเข้าใจในประเด็นคำถามได้ง่ายอีกด้วย

(3) เงื่อนไขที่สำคัญก่อนการออกเสียงประชามติ ก่อนที่จะมีการลงคะแนนออกเสียงประชามติ รัฐควรมีการกำหนดถึงเงื่อนไขต่าง ๆ ในการออกเสียงประชามติให้มีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ และทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเข้าใจได้ง่าย เช่น การกำหนดเงื่อนไขของการออกเสียงประชามติว่าถ้ามีคะแนนเสียงเห็นชอบจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป หรือถ้ามีคะแนนเสียงไม่เห็นชอบจะต้องดำเนินการอย่างไร เหมือนกับการออกเสียงประชามติของฝรั่งเศสเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ซึ่งกำหนดว่า ถ้าคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ก็ให้ประธานาธิบดีนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย แต่ถ้าคะแนนเสียงไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ซึ่งคงให้รัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ ณ ขณะนั้น มีผลบังคับใช้ต่อไป เป็นต้น

(4) การเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระและเท่าเทียมกันของฝ่ายที่เห็นชอบและฝ่ายที่ไม่เห็นชอบ หลักการนี้ถือเป็นหัวใจหลักและมีความสำคัญที่สุดในการจัดทำประชามติ เนื่องจากการออกเสียงประชามติเป็นการจัดให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงได้ออกมาลงคะแนนออกเสียงเพื่อแสดงความคิดเห็นของตนเองที่มีต่อประเด็นหรือเรื่องที่กำหนดให้ออกเสียงประชามติ ดังนั้น หากผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนในทุก ๆ ด้าน หรือได้รับข้อมูลเพียงด้านใดด้านหนึ่ง หรือได้รับข้อมูลที่แฝงด้วยอคติ มีสิ่งซ้อนเร้น หรือมีการบิดเบือนข้อมูลให้ผิดไปจากข้อเท็จจริง อาจจะทำให้การตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียงคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง หรือมีการลงคะแนนออกเสียงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของตนเองได้ เช่น การออกเสียงประชามติ ครั้งที่ 43 ของประเทศออสเตรเลียที่ได้กำหนดให้มีการลงทะเบียนแยกฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้าน โดยเปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายสามารถนำเสนอความเห็นของกลุ่มตนเองต่อเรื่องที่จะจัดทำประชามติ เสนอเป็นเอกสารที่มีความยาวของถ้อยคำของแต่ละกลุ่มไม่เกิน 2,000 คำ เพื่อเสนอความเห็นชอบจากรัฐสภา และเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะส่งเอกสารดังกล่าวไปยังผู้มีสิทธิออกเสียงทุกคน และนอกจากนี้ยังให้รัฐจัดให้ผู้แทนของทั้งสองกลุ่มได้แสดงความคิดเห็นผ่านสถานีโทรทัศน์และสถานีวิทยุอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งให้มีการเผยแพร่รายละเอียดในเรื่องที่จะจัดทำประชามติพร้อมเหตุผลทั้งฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบทางอินเทอร์เนต ซึ่งมีการแปลเป็นภาษาต่าง ๆ ถึง 15 ภาษา และมีการกำหนดระยะเวลาในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และแสดงความคิดเห็นเป็นเวลาประมาณ 3 เดือน ทำนองเดียวกันกับการออกเสียงประชามติของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นการออกเสียงประชามติในระดับมลรัฐแต่ละมลรัฐก็จะมีข้อกำหนดและรายละเอียดแตกต่างกันไป แต่หลายมลรัฐก็มีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาสาระแบบเดียวกันว่า ในการออกเสียงประชามติทุกครั้ง รัฐต้องให้ข้อมูลพื้นฐานของฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบ โดยต้องพิมพ์เป็นเอกสาร

เผยแพร่และแจกจ่ายแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงอย่างทั่วถึงก่อนวันออกเสียงประชามติอย่างน้อย 6 สัปดาห์ และต้องจัดพิมพ์รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติลงในหนังสือพิมพ์สัปดาห์ละอย่างน้อย 1 ครั้ง ก่อนการออกเสียงประชามติอย่างน้อย 3 สัปดาห์ รวมทั้งต้องมีการประชาพิจารณ์ในเขตชุมชนเมือง เพื่อเปิดโอกาสให้มีการถกเถียงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง

เมื่อได้มีการศึกษาถึงหลักการสากลทั่วไปของการออกเสียงประชามติในต่างประเทศแล้ว พบว่าการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้นยังมีปัญหาขัดข้องในการปฏิบัติอยู่หลายประการด้วยกัน โดยผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ฝ่ายที่เห็นชอบหรือฝ่ายที่ไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติได้แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระและเท่าเทียมกัน

4.1.1 การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

ในการออกเสียงประชามติครั้งดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติใดเลยที่กำหนดให้มีการเปิดโอกาสให้ฝ่ายที่เห็นชอบและฝ่ายที่ไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระและเท่าเทียมกัน โดยในประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ และการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2550[102] หมวด 1 การเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและกระบวนการขั้นตอนการออกเสียง ข้อ 6 กำหนดให้

> *ข้อ 6 ในการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมาธิการที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและจัดทำเอกสารชี้แจงให้ประชาชนได้รับทราบและทำความเข้าใจอย่างทั่วถึงว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้น มีสาระสำคัญอย่างไร และมีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในเรื่องใด*
>
> *นอกจากการจัดทำเอกสารเผยแพร่แล้ว ให้คณะกรรมาธิการตามวรรคหนึ่งพิจารณารูปแบบ แนวทาง และวิธีการในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ โดยประสานความร่วมมือกับสื่อประชาสัมพันธ์ทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้การเผยแพร่*

---

[102] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549*, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 124 ตอนพิเศษ 30 ง (วันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2550).

ประชาสัมพันธ์เป็นไปอย่างกว้างขวางและทั่วถึง ทั้งนี้ อาจมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคล คณะหนึ่งหรือหลายคณะ ดำเนินการในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ด้วยก็ได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้คณะกรรมาธิการดำเนินการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญโดยได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากหน่วยงานของรัฐและสื่อมวลชนทุกแขนงด้วยการลงโฆษณาในสื่อสิ่งพิมพ์และโทรทัศน์แทบทุกช่องเพื่อให้ประชาชนรับร่างรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงมีการจัดทำธงเขียวและมาสค็อต “มนุษย์ไฟเขียว” พร้อมกับการสร้างวาทกรรมที่ว่า “รับไปก่อนแก้ทีหลัง”[103] แต่สิ่งที่แสดงออกถึงความไม่เท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็นของฝ่ายที่ไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สุด คือ การที่ นายสังศิต พิริยะรังสรรค์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เสนอให้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ และหากผู้ใดต่อต้านการรับร่างรัฐธรรมนูญจะมีโทษจำคุกถึง 10 ปี ไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยความเรียบร้อยในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ส่งผลให้องค์กรสิทธิมนุษยชนนานาชาติ Asian Human Rights Commission (AHRC) โดย AHRC ได้กล่าวว่า "กฎหมายดังกล่าวมีจุดประสงค์อย่างชัดเจนที่จะข่มขู่และปิดปากผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับความคิดของรัฐบาล”[104] รวมถึงประชาชนจำนวนไม่น้อยลุกขึ้นมาวิพากษ์วิจารณ์กันว่าเป็นการ “ปิดหู ปิดตา ปิดปาก” ประชาชน ซึ่งในที่สุดข้อเสนอดังกล่าวก็ไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยความเรียบร้อยในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีการดัดแปลงแก้ไขให้สามารถรณรงค์แบบกล่าวแต่เพียงข้อเท็จจริงได้เพียงอย่างเดียว พร้อมทั้งได้กำหนดลักษณะของการกระทำที่เป็นการก่อความวุ่นวายเพื่อให้การออกเสียงไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อยโดยมีโทษจำคุกสูงสุด 10 ปี ทำให้พื้นที่ในการแสดงความคิดเห็นของฝ่ายที่ไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญถูกจำกัดอยู่เพียงในวงแคบ ๆ เช่น ผู้ขับรถแท็กซี่ติดสติ๊กเกอร์รณรงค์ "ไม่รับ" ร่างรัฐธรรมนูญบนรถแท็กซี่ หรือจะเป็น การติดโปสเตอร์ที่มีข้อความระบุว่า "โหวตล้มร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ผิดกฎหมาย"[105] เป็นต้น โดยที่ฝ่าย ไม่เห็นชอบไม่พื้นที่ในการนำเสนอความคิดเห็นของฝ่ายตนผ่านทางสื่อสารมวลชน เช่น โทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์รายใหญ่ได้เลย

นอกจากนี้ การที่ฝ่ายไม่เห็นชอบพยายามหาพื้นที่ในการแสดงความคิดเห็นของฝ่ายตนอย่างเต็มที่ในสภาพที่ถูกจำกัด ฝ่ายรัฐบาลยังเพิ่มความกดดันแก่ฝ่ายไม่เห็นชอบด้วยการให้

---

[103] พลเมืองเสวนา, “จากปี 40 ถึง 58 พลิกปรากฏการณ์ “ชูธง” หนุน-ต้านรัฐธรรมนูญ,” (2558) http://www.citizenforum.in.th/post.php?id=17. (สืบค้นเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2559).

[104] “การลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550,” https://th.wikipedia.org/wiki/การลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ_พ.ศ._2550 (สืบค้นเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2559).

[105] เรื่องเดียวกัน.

เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงทั้งทหารและตำรวจดำเนินการแจ้งความหรือร้องทุกข์กล่าวโทษว่าการกระทำของฝ่ายที่ไม่เห็นชอบนั้นเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความเรียบร้อยในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 อีกด้วย ทำให้การรณรงค์ของฝ่ายที่ไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการไปอย่างยากลำบากและทำให้ไม่สามารถแสดงความคิดเห็นของกลุ่มได้อย่างอิสระและเกิดความเท่าเทียมกับทางฝั่งของกลุ่มที่เห็นชอบ

เมื่อผลการออกเสียงประชามติปรากฏว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงได้ลงคะแนนให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญมากกว่าไม่เห็นชอบ ซึ่งมีผลให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้นำมาบังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ตลอดระยะเวลาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญนี้ก็มีปัญหาอยู่ตลอดเวลาเนื่องจากตอนที่มีการออกเสียงประชามตินั้น มีการแสดงความคิดเห็นได้เพียงฝ่ายเดียว คือ ฝ่ายที่เห็นด้วย โดยที่ฝ่ายไม่เห็นด้วยมีโอกาสและช่องทางในการแสดงความคิดเห็นของฝ่ายตนได้อย่างไม่เต็มที่ จึงทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ได้รับทราบถึงปัญหาหรือข้อบกพร่องของร่างรัฐธรรมนูญนั่นเอง ทำให้ผลของการออกเสียงประชามติได้รับความเห็นชอบ เพราะผู้มีสิทธิออกเสียงได้รับทราบข้อมูลเพียงด้านเดียว

4.1.2 การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559

การออกเสียงประชามติครั้งนี้มีลักษณะเดียวกับการออกเสียงประชามติในครั้งที่แล้ว โดยเป็นการออกเสียงเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับ ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากคณะรัฐประหารเช่นเดียวกัน ดังนั้น กระบวนการในการจัดการออกเสียงประชามติจึงมีความคล้ายคลึงกับการออกเสียงประชามติครั้งก่อนอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการไม่เปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นของฝ่ายที่เห็นชอบและฝ่ายที่ไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างอิสระและเท่าเทียมกัน ซึ่งจะเห็นได้จากมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 ที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการขอความร่วมมือหรือความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐได้ตามที่ร้องขอ

> “มาตรา 10 ให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และกรรมการ อนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ดำเนินการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เพื่อทำความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับบทบัญญัติและสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป
>
> ให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกหน่วย สนับสนุน ให้ความร่วมมือและช่วยเหลือแก่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และกรรมการ อนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร้องขอ

> การดำเนินการใด ๆ ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และกรรมการ อนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง หรือของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคสอง ไม่ถือว่าเป็นการจูงใจให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่ออกเสียง[106]"

ในการดำเนินการตามมาตราดังกล่าว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีข้อตกลงให้กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ในการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์บทบัญญัติและสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ โดยกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดจัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจเพื่อเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ร่างรัฐธรรมนูญ และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ร่างรัฐธรรมนูญระดับจังหวัดเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกวิทยากรระดับจังหวัด (ครู ก) เพื่อเข้ารับการอบรมและดำเนินการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกำกับ ดูแล ติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของวิทยากรระดับจังหวัด (ครู ก) วิทยากรระดับอำเภอ (ครู ข) และวิทยากรระดับพื้นที่หมู่บ้านและชุมชน (ครู ค) ให้เป็นไปตามกรอบแนวทางของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ร่างรัฐธรรมนูญโดยสามารถใช้กลไกของรัฐทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้อย่างเต็มที่และทั่วถึง นอกจากนี้มาตรา 10 วรรคสาม ของกฎหมายฉบับดังกล่าว ยังกำหนดให้การดำเนินการต่าง ๆ ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ รวมถึงหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ช่วยเหลือในการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ร่างรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ถือว่าเป็นการจูงใจให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่ออกเสียง ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายให้ความคุ้มครองแก่การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่ แต่ในส่วนของฝ่ายที่ไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญกลับไม่มีบทบัญญัติใดในกฎหมายที่บัญญัติถึงไว้เลย จะมีก็เพียงในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่บัญญัติให้

---

[106] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559*, มาตรา 10, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 133 ตอนพิเศษ 34 ก (วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2559).

> “มาตรา 7 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเผยแพร่ความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียงโดยสุจริตและไม่ขัดต่อกฎหมาย[107]”

แม้กฎหมายจะกำหนดให้มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นรวมทั้งการเผยแพร่ความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติไว้ก็ตาม แต่ในมาตรา 61 วรรคสอง ของกฎหมายประชามติฉบับเดียวกันนี้กลับมีบทบัญญัติที่ดูเหมือนจะเป็นการจำกัดสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและเผยแพร่ความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติบัญญัติไว้ด้วย

> มาตรา 61 วรรคสอง
> “ผู้ใดดำเนินการเผยแพร่ข้อความ ภาพ เสียง ในสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือในช่องทางอื่นใด ที่ผิดไปจากข้อเท็จจริงหรือมีลักษณะรุนแรง ก้าวร้าว หยาบคาย ปลุกระดม หรือข่มขู่ โดยมุ่งหวังเพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่ออกเสียง ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำการก่อความวุ่นวายเพื่อให้การออกเสียงไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย[108]”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ถ้ามีผู้ใดกระทำความคิดตามมาตรานี้จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี และปรับไม่เกิน 200,000 บาท และศาลอาจสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดไม่เกิน 5 ปีด้วยก็ได้ และถ้าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดของคณะบุคคลตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 – 10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 – 200,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี ซึ่งถ้าดูจากบทกำหนดโทษแล้วจะเห็นได้ว่ามีการกำหนดโทษ ไว้ในอัตราที่สูงมาก ประกอบกับคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแสดงความคิดเห็นในการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2559 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแสดงความคิดเห็นว่ามีอะไรบ้างที่สามารถกระทำได้ และการแสดงความคิดเห็นแบบใดบ้างที่ไม่สามารถกระทำได้ ซึ่งในประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งฉบับดังกล่าวได้กำหนดมาตรการ 8 ข้อ ที่ไม่ควรพึงกระทำในการแสดงความคิดเห็น ดังนี้

> “ข้อ 5 ในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียง ห้ามมิให้บุคคลกระทำการเพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่ออกเสียง หรือเพื่อให้สำคัญผิด ในวัน เวลา ที่ออกเสียงหรือวิธีการลงคะแนนออกเสียงด้วยวิธีการ ดังนี้

---

[107] เรื่องเดียวกัน.

[108] เรื่องเดียวกัน.

(1) การสัมภาษณ์ผ่านสื่อด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือมีลักษณะรุนแรง ก้าวร้าว หยาบคาย ปลุกระดมหรือข่มขู่

(2) การนำเข้า หรือการส่งต่อข้อมูลอันเป็นเท็จหรือมีลักษณะรุนแรง ก้าวร้าว หยาบคาย ปลุกระดมหรือข่อขู่ ในเว็บไซต์หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์

(3) การทำหรือส่งสัญลักษณ์หรือเครื่องหมายอันมีลักษณะรุนแรง ก้าวร้าว หยาบคาย ปลุกระดมหรือข่มขู่

(4) การจัดเวทีสัมมนา อภิปราย โดยกลุ่มต่าง ๆ ที่ไม่มีหน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา หรือองค์กรที่ประกอบกิจการด้านสื่อสารมวลชนตามกฎหมาย เข้าร่วมและมีเจตนาเพื่อปลุกระดมทางการเมือง

(5) การชักชวนให้ใส่เสื้อ หรือติดป้าย เข็มกลัด ธง ริบบิ้น หรือเครื่องหมายที่แสดงสัญลักษณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการขาย การแจกจ่ายสิ่งของดังกล่าวในลักษณะรณรงค์ทั่วไปเพื่อนำไปสู่การปลุกระดมทางการเมือง

(6) การแจกเอกสาร ใบปลิว หรือแผ่นพับ ที่มีข้อความอันเป็นเท็จหรือมีลักษณะรุนแรง ก้าวร้าว หยาบคาย ปลุกระดมหรือข่มขู่ เพื่อก่อความวุ่นวาย หรือการชุมนุมทางการเมือง

(7) การรายงานข่าวหรือการจัดรายการของสื่อมวลขนที่นำไปสู่การปลุกระดมหรือสร้างความวุ่นวายในสังคม

(8) การรณรงค์เพื่อให้เกิดการคล้อยตามของคนในสังคมเพื่อให้ออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่งอันมีลักษณะเป็นการปลุกระดม หรือขัดขวางการออกเสียง[109]"

เมื่อดูจากประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ฉบับดังกล่าวแล้วเห็นได้ว่า ฝ่ายที่ไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญมีช่องทางในการแสดงความคิดเห็นหรือเผยแพร่ความคิดเห็นของฝ่ายตนเองได้อย่างยากลำบาก เพราะกฎหมายแทบไม่เปิดโอกาสให้สามารถกระทำการได้เลย เช่น การให้สัมภาษณ์ผ่านสื่อที่อาจจะถูกตีความว่าการให้สัมภาษณ์นั้นมีลักษณะรุนแรง ก้าวร้าว หยาบคาย ปลุกระดมหรือข่มขู่ การพิมพ์ข้อความลงในโปรแกรม facebook line twitter หรือ instagram ซึ่งอาจจะถูกตีความลักษณะเดียวกับการสัมภาษณ์ การทำหรือแสดงสัญลักษณ์ที่อาจถูกตีความลักษณะเดียวกับสองกรณีแรก หรือจะเป็นการชักชวนให้ใส่เสื้อ ติดป้าย เข็มกลัด ธง หรือริบบิ้น รวมไปถึงการขายหรือการแจกจ่ายก็อาจจะถูกตีความให้การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำเพื่อปลุกระดมทางการเมืองได้

[109] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 39 ก ลงวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2559

หรือการแจกเอกสาร ใบปลิด หรือแผ่นพับก็สามารถถูกตีความว่าเป็นการกระทำเพื่อก่อความวุ่นวาย หรือเป็นการชุมนุมทางการเมืองได้เช่นกัน

จากบทบัญญัติของกฎหมายประชามติที่เกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นและการเผยแพร่การแสดงความคิดเห็น ทำให้บรรยากาศในการออกเสียงประชามติในครั้งนี้เมื่อเทียบกับบรรยากาศในการออกเสียงประชามติครั้งที่แล้ว แทบไม่มีบรรยากาศของการแสดงความคิดเห็นและการเผยแพร่ความคิดเห็นของฝ่ายรณรงค์ที่ไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญเลย สิ่งที่สามารถพบเห็นได้ก็มีเพียงแต่การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ของฝ่ายคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่มอบหมายให้กับพนักงานฝ่ายปกครองของกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงทุกคนได้รับทราบอย่างทั่วถึงในทุกพื้นที่เท่านั้น

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับเกณฑ์ในการตัดสินผลการออกเสียงประชามติ

4.2.1 การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 บัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติไว้[110] ดังนี้

มาตรา 31 วรรคหนึ่ง

ในการออกเสียงประชามติ ถ้าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับแล้ว ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายและเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้

มาตรา 32 วรรคหนึ่ง

“ในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ก็ดี สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง ก็ดี หรือในการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๓๑ ประชาชนโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบให้ใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ดี ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง และให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่ง

---

[110] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549*, มาตรา 31,32, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 123 ตอนที่ 102 ก (วันที่ 1 ตุลาคม 2549).

ราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป”

การออกเสียงประชามติเมื่อปี พ.ศ. 2550 รัฐธรรมนูญกำหนดเกณฑ์ในการตัดสินผลของการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญให้ถือผลเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบก็ให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบ ให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักไรไทยที่เคยได้ประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบ โดยผลของการออกเสียงประชามติปรากฏว่ามีผู้มาออกเสียงเห็นชอบ จำนวน 14,727,306 เสียงผู้มาออกเสียงไม่เห็นชอบ จำนวน 10,747,441 เสียง และบัตรเสีย จำนวน 504,207 บัตร โดยมีผู้มาออกเสียงทั้งหมด จำนวน 25,978,954 คน จากจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียง จำนวน 45,092,955 คน

จากผลการออกเสียงประชามติจะเห็นได้ว่า คะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่าคะแนนเสียงไม่เห็นชอบห่างกันไม่ถึง 4 ล้านเสียง และมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเพียง 57 % และเมื่อการออกเสียงประชามติปรากฏผลลักษณะนี้ ทำให้จำนวนผู้ที่เห็นชอบกับจำนวนผู้ที่ไม่เห็นชอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีความใกล้เคียงกันมีผลชนะ-แพ้ไม่เด็ดขาด ทำให้ฝ่ายที่ไม่เห็นชอบมักจะไม่ยอมรับผลของการออกเสียงประชามติในครั้งนี้ ก่อให้เกิดปัญหาความวุ่นวายอยู่ไม่จบสิ้นตลอดระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้

4.2.2 การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559 บัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติไว้[111] ดังนี้

มาตรา 39/1 วรรคเก้า

“ภายใต้บังคับวรรคสิบสอง ในการออกเสียงประชามติตามมาตรานี้ ถ้าผลการออกเสียงประชามติมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญมากกว่าคะแนนเสียง

---

[111] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559* , มาตรา 39/1, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 133 ตอนที่ 25 ก (วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2559).

ไม่เห็นชอบ ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการออกเสียงประชามติ และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้ โดยให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

การออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 ในครั้งนี้นั้น ถือว่าประเด็นเกี่ยวกับเกณฑ์ในการตัดสินผลการออกเสียงประชามติเป็นประเด็นปัญหาที่มีการถกเถียงกันมากที่สุดในการออกเสียงประชามติครั้งนี้เลย โดยรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) 2557 ไม่ได้มีการกำหนดให้เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วจะต้องนำมาให้ประชาชนลงคะแนนออกเสียงประชามติ ซึ่งต่อมารัฐบาลได้รับการเรียกร้องจากบุคคลหลากหลายฝ่ายให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ในที่สุดรัฐบาลจึงเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปิดช่องให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ โดยในมาตรา 37 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 บัญญัติให้เมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติมีมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติ และในมาตรา 37 วรรคเจ็ดของรัฐธรรมนูญได้กำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงในการออกเสียงประชามติไว้ ดังนี้

มาตรา 37 วรรคเจ็ด

“ในการออกเสียงประชามติ ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งสุดท้ายก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ ใช้บังคับ และภายใต้บังคับมาตรา 37/1 ถ้าผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการออกเสียงประชามติ และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้ โดยให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้เกิดการถกเถียงและตีความกันอย่างแพร่หลายว่า “ผู้มีสิทธิโดยเสียงข้างมาก” หมายความว่าเป็นเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ หรือเป็น

เสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติ ยกตัวอย่างเช่น การให้สัมภาษณ์ของ นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ที่ปรากฏในเว็บไซต์ผู้จัดการออนไลน์[112] ว่า

> “นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี กล่าวถึงกรณี นายนิรันดร์ พันทรกิจ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ตั้งข้อสังเกตรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 37 วรรคเจ็ด ที่ระบุว่า การออกเสียงประชามติ ให้ยึดเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียง หมายความว่า เสียงต้องเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิไม่ใช่ผู้มาใช้สิทธิว่าเขาเข้าใจคนละอย่างกับที่ตนเข้าใจ ยอมรับว่าถ้อยคำทำให้ ดูมีปัญหา โดยในมาตรา 37 เขาใช้คำว่า "ผู้มีสิทธิ์ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากเห็นชอบ" ทีนี้มีคนไปอ่านบอกว่า เขาไม่ได้ใช้คำว่าผู้มาใช้สิทธิเสียงข้างมาก จึงเป็นเสียงของผู้มีสิทธิทั้งหมด สมมุติมี ผู้มีสิทธิจำนวน 40 ล้านคน จะต้องใช้เสียงเห็นชอบเกิน 20 ล้านคน ร่างรัฐธรรมนูญถึงจะผ่านมีคนแปลความอย่างนั้นซึ่งก็แปลได้ แต่แปลอย่างนั้นคงยาก เพราะว่าสมมุติมี 40 ล้านคน แล้วออกมาใช้สิทธิ์ 10 ล้านคน เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ 7 ล้านคน ซึ่งไม่ถึงเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิ 40 ล้านคน แต่เป็นเสียงข้างมากของผู้ที่มาใช้สิทธิ ถามว่าคุณพูดได้อย่างไรว่า อีกสิบกว่าล้านเสียงที่ไม่มาจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ดังนั้นต้องถือว่าเสียงของผู้ที่ไม่ได้มานั้นเป็นศูนย์ และต้องมาวัดกันตรง 10 ล้านคนที่ออกมาใช้สิทธิ ที่ต้องย้ำแบบนี้เพราะว่า เราไม่สามารถจะพูดได้ว่าคนที่มีสิทธิแต่ไม่มาใช้สิทธิ เขาเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ จะบอกว่าการที่เขามีสิทธิแต่ไม่มาใช้สิทธิ แปลว่า เขาไม่เห็นชอบ ถ้าพูดอย่างนั้นมันจะมากกว่า 7 ล้านคน แต่พูดอย่างนั้นไม่ได้การไม่ได้มาใช้สิทธิไม่ได้แปลว่า เขาไม่เห็นชอบ และไม่รู้แปลว่าอะไร แต่ที่แปลได้แน่ ๆ คือ คนที่มาใครมากกว่ากัน วันนั้นมาเท่าไหร่ ให้ยึดเสียงข้างมาก”

ปัญหาในการถกเถียงประเด็นว่าหมายถึงเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติหรือเป็นเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามตินั้นดูไม่มีท่าทีว่าจะจบลง ซึ่งถ้าปล่อยไปจนถึงวันออกเสียงประชามติก็อาจจะเกิดปัญหาในการตีความหรือเป็นช่องทางในการทำให้การออกเสียงประชามติเกิดความวุ่นวายได้ รัฐบาลจึงได้เสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) 2558 ในประเด็นของเกณฑ์ในการตัดสินผลการออกเสียงประชามติเสียใหม่ให้มี

---

[112] ผู้จัดการออนไลน์, “วิษณุ” ชี้เกณฑ์ประชามติร่างรธน.ยึดเสียงข้างมากผู้ใช้สิทธิ,” (2558) http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9580000100180 (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2559).

ความชัดเจนเพื่อที่จะไม่ให้เกิดปัญหาต้องตีความ ซึ่งรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2559 กำหนดเกณฑ์ตัดสินไว้เป็น “มีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญมากกว่าคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ”

โดยเมื่อพิจารณาถึงถ้อยคำเกี่ยวกับเกณฑ์ในการตัดสินผลการออกเสียงประชามติในครั้งนี้แล้ว แม้จะใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน แต่ก็มีความหมายเหมือนกันกับเกณฑ์ในการตัดสินของการออกเสียงประชามติเมื่อครั้งปี พ.ศ. 2550 คือ ใช้เกณฑ์คะแนนเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติ หรือหมายถึง เสียงข้างมากอย่างง่าย (Simple majorities) หรือเสียงข้างมากระดับเดียว (Single majorities) ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ง่ายต่อการผ่านเกณฑ์สำหรับการออกเสียงประชามติ และเป็นการสร้างชอบธรรมให้คณะรัฐประหารว่า รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นมาใหม่นี้ได้รับการยอมรับจากเสียงของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งประเทศ

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับทางเลือกในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

4.3.1 การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 บัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติไว้[113] ดังนี้

มาตรา 32 วรรคหนึ่ง

> “ในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ก็ดี สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 28 วรรคสอง ก็ดี หรือในการออกเสียงประชามติตามมาตรา 31 ประชาชนโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบให้ใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ดี ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง และให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป”

---

[113] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549* , มาตรา 32, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 123 ตอนที่ 102 ก (วันที่ 1 ตุลาคม 2549).

การออกเสียงประชามติในครั้งนี้ เป็นการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญโดยปราศจากการเสนอทางเลือกให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติเลย แม้ว่าในมาตรา 32 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ จะกำหนดไว้ว่า ถ้าประชาชนโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีและนำเอารัฐธรรมนูญที่เคยประกาศใช้ฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงแล้วนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวดูเหมือนจะเป็นการเสนอทางเลือก แต่จริง ๆ แล้วไม่ได้เป็นการเสนอทางเลือกอะไรเลย ในทางกลับกันเป็นการสร้างความกดดันให้แก่ประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วยซ้ำไปว่า ถ้าไม่ลงคะแนนเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่นำมาให้ออกเสียงประชามตินั้นก็ไม่รู้ว่าถ้าการลงประชามติมีคะแนนเสียงไม่เห็นชอบมากกว่าคะแนนเสียงเห็นชอบ คมช. จะไปนำรัฐธรรมนูญฉบับใดที่เคยประกาศใช้มาแล้วมาปรับปรุงก็ได้ เช่น คมช. อาจจะนำเอาธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้น ซึ่งหลังจากรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) 2549 มีผลบังคับใช้เรื่อยมาจนถึงวันออกเสียงประชามติ ทุกภาคส่วนก็ได้มีการเรียกร้องให้ทาง คมช. ประกาศออกมาเลยว่า ถ้าประชามติไม่ผ่านจะนำรัฐธรรมนูญฉบับใดมาปรับปรุงและประกาศใช้ ซึ่งทาง คมช. และรัฐบาลก็ไม่เคยประกาศว่าจะนำรัฐธรรมนูญฉบับใดมาประกาศใช้ ยกตัวอย่างเช่น การให้สัมภาษณ์ของ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรีที่ปรากฏในเว็บไซต์ผู้จัดการออนไลน์[114] ว่า

> “พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี กล่าว วานนี้ (1 ก.ค.) ถึงกรณีที่มีการเรียกร้องให้รัฐบาลและคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ประกาศให้ชัดว่าจะนำรัฐธรรมนูญฉบับใดมาใช้ หากร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ผ่านการทำประชามติว่าเป็นไปไม่ได้ เพราะในรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) เขียนไว้ชัดเจนว่าควรจะปฏิบัติอย่างไร ดังนั้น ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว ผู้สื่อข่าวถามย้ำว่า คมช. สามารถประกาศได้หรือไม่ว่าจะหยิบรัฐธรรมนูญฉบับใดมาใช้ นายกรัฐมนตรี กล่าวว่า ไม่ได้ ผิดรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว
>
> ด้านนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ กล่าวเรียกร้องให้ คมช. และรัฐบาลแสดงจุดยืนที่ชัดเจน โดยประกาศให้ประชาชนได้รับทราบก่อนที่จะมีการทำประชามติ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่า หากร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ผ่านการทำประชามติ รัฐบาล และ คมช. จะนำรัฐธรรมนูญฉบับใดมาบังคับใช้ในการจัดการเลือกตั้ง เพื่อไม่ให้ประชาชนคาดเดากันไปเอง”

---

[114] ผู้จัดการออนไลน์, “อ้างรธน.ชั่วคราวบังคับปัดฝุ่นฉบับใดก่อนไม่ได้,”(2550) http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9500000076514 (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2559).

4.3.2 การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559

ในการออกเสียงประชามติครั้งนี้ไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ที่กล่าวถึงทางเลือกสำหรับการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญเลยว่า ถ้าหากมีคะแนนเสียงไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญมากกว่าเสียงเห็นชอบจะดำเนินการอย่างไร ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ไม่มีการให้ทางเลือกทางใดเลยสำหรับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียง โดยในการออกเสียงประชามติครั้งที่แล้ว พ.ศ. 2550 ยังมีบทบัญญัติว่าให้นำรัฐธรรมนูญฉบับใดก็ได้ที่เคยประกาศใช้แล้วมาปรับปรุง แต่ในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ รัฐบาลและคสช. ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ตัดสินใจเลือกเลยนอกจากบอกว่า ถ้าประชามติร่างรัฐธรรมนูญผ่าน ก็จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ประมาณเดือนกรกฎาคม 2560 การแสดงออกลักษณะนี้ของ คสช. และรัฐบาลเป็นเหมือนการสร้างความกดดันให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติว่า ไม่มีทางเลือกอื่นมากนักนอกจากการไปลงคะแนนออกเสียงเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทางเดียวเท่านั้น เพราะถ้าหากไปลงคะแนนออกเสียงไม่เห็นชอบก็ไม่รู้ว่าต่อไป คสช. และรัฐบาลจะดำเนินการอย่างไรเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญต่อไป ซึ่งสื่อต่างประเทศได้เปรียบเทียบการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ของประเทศไทยว่าเป็น A Hobson's Choice[115] ซึ่งหมายถึง ทางเลือกระหว่างสิ่งที่เสนอมาให้หรือไม่ได้รับอะไรเลย กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงจะเลือกลงคะแนนให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่กำลังเผยแพร่อยู่หรือจะเลือกลงคะแนนออกเสียงไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งยังไม่ได้กำหนดแนวทางดำเนินการไว้ว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไปถ้าหากผลการออกเสียงประชามติมีคะแนนไม่เห็นชอบมากกว่าคะแนนที่เห็นชอบ

[115] Shawn W. Crispin, "Thailand 's Constitutional Referendum : A Hobson 's Choice" (2016) http://thediplomeat.com/2016/05/thailands-constitutional-referendum-a-hobsons-choice/ (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2016).

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

สิ่งที่ได้จากการศึกษาถึงหลักการสากลของการออกเสียงประชามติในต่างประเทศ ทำให้เห็นถึงจุดเด่นและจุดด้อยของการออกเสียงประชามติที่ควรนำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดหลักการในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยให้เป็นไปตามหลักการสากลของการออกเสียงประชามติ โดยผู้ศึกษาพบว่าจุดเด่นของการออกเสียงประชามติในต่างประเทศนั้นและถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ การเปิดโอกาสให้ฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบในเรื่องที่จัดทำประชามติได้มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระและเท่าเทียมกัน เนื่องจากการออกเสียงประชามติเป็นกระบวนการในการถามคิดเห็นของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น สิ่งที่มีความสำคัญที่สุดสำหรับการลงคะแนนออกเสียงของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงให้สามารถตัดสินใจในประเด็นนั้น ๆ ได้อย่างถูกต้องและเกิดประโยชน์สูงสุด คือ การได้รับข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนและรอบด้าน ซึ่งข้อมูลที่ได้รับนั้นจะต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่แอบแฝงไปด้วยอคติ ไม่มีสิ่งใดซ้อนเร้น ไม่มีการบิดเบือนข้อเท็จจริง เพราะสิ่งเหล่านี้จะทำให้การตัดสินใจลงคะแนนออกเสียงของผู้มีสิทธิออกเสียงอาจเกิดความคลาดเคลื่อนหรือไม่เป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของผู้มีสิทธิออกเสียงได้ ซึ่งในการออกเสียงประชามติในต่างประเทศมักจะพบว่า การรณรงค์แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นที่จัดทำประชามติของทั้งสองฝ่าย คือ ฝ่ายที่เห็นชอบและฝ่ายที่ไม่เห็นชอบ เป็นไปด้วยความเข้มข้นเพื่อช่วงชิงหรือโน้มน้าวให้ผู้มีสิทธิออกเสียงมาลงคะแนนให้กับฝ่ายของตนเองให้ได้มากที่สุด นอกจากเรื่องการเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระของฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบแล้วนั้น สิ่งที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ประเด็นที่จะนำมาจัดให้มีการออกเสียงประชามติต้องเป็นประเด็นที่มีข้อความที่ไม่มีความซับซ้อนมากเกินไป เพราะถ้าหากประเด็นหรือข้อความที่จะนำมาจัดทำประชามติเป็นประเด็นที่ซับซ้อนหรือมีข้อความที่กำกวม เข้าใจยาก อาจจะทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนผิดไปจากความต้องการที่แท้จริงได้ และจุดเด่นอีกประการหนึ่ง คือ เงื่อนไขสำคัญของการออกเสียงประชามติ คือ ในการออกเสียงประชามติแต่ละครั้งจะต้องมีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการออกเสียงไว้ด้วยว่าถ้าประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบมากกว่าไม่เห็นชอบจะต้องดำเนินการอย่างไร และถ้าผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนไม่เห็นชอบมากกว่าเห็นชอบจะต้องดำเนินการอย่างไร ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขทั้งสองลักษณะดังกล่าวไว้ก็จะทำให้ประชาชนทราบว่าเมื่อตนเองลงคะแนนออกเสียงไปทางใดทางหนึ่ง ผลการออกเสียงที่ได้จะเป็นเช่นไร ซึ่งจะทำให้การ

ลงคะแนนออกเสียงของผู้มีสิทธิออกเสียงเป็นไปได้อย่างถูกต้องและตรงตามความต้องการของตนเองมากที่สุดอีกด้วย

นอกจากจุดเด่นในการออกเสียงประชามติของต่างประเทศที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ผู้ศึกษาพบว่าสิ่งที่เป็นจุดด้อยสำหรับการออกเสียงประชามติต่างประเทศ คือ ความสิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดการออกเสียงประชามติ กล่าวคือ ในประเทศที่มีความเจริญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างมาก เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ มักจะพบว่ามีการออกเสียงประชามติกันมากในหลากหลายประเด็น ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองในงบประมาณแผ่นดินของประเทศเป็นอันมาก เนื่องจากการออกเสียงประชามติทั่วทั้งประเทศครั้งหนึ่งก็เปรียบเสมือนการจัดการเลือกตั้งทั่วประเทศหนึ่งครั้งเช่นกัน ทำให้รัฐบาลอาจจะต้องแปลงงบประมาณจากด้านอื่น ๆ เพื่อนำมาใช้สำหรับการออกเสียงประชามติแทน

จากจุดเด่นและจุดด้อยสำหรับการออกเสียงประชามติของต่างประเทศที่ได้กล่าวมานี้เป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการออกเสียงประชามติ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วพบว่า การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยแทบจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับจุดเด่นทั้ง 3 ประการที่กล่าวมาเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นของทั้งสองฝ่ายอย่างอิสระและเท่าเทียมกัน เนื่องจากในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ไม่มีการบัญญัติเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นของทั้งสองฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบเลย และแม้ในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 จะมีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการแสดงความคิดเห็นไว้ แต่ก็เป็นการกำหนดวิธีการให้กับฝ่ายผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยไม่มีส่วนใดที่กล่าวถึงการแสดงความคิดเห็นของฝ่ายที่ไม่เห็นชอบเลย

สำหรับจุดด้อยของการออกเสียงประชามติในต่างประเทศนั้น เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพบว่า ประเทศไทยเพิ่งมีการจัดทำประชามติเพียง 2 ครั้งเท่านั้น และเป็นการลงคะแนนออกเสียงร่างรัฐธรรมนูญที่ยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ดังนั้น การออกเสียงประชามติของประเทศไทยจึงเป็นการออกเสียงประชามติในประเด็นที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งยังไม่มีความหลากหลายเหมือนกับการออกเสียงประชามติในต่างประเทศ ทำให้งบประมาณของประเทศไทยมิได้หมดไปกับการจัดการออกเสียงประชามติเฉกเช่นเดียวกับในประเทศที่มีการจัดทำประชามติอยู่บ่อย ๆ เช่น ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น ประกอบกับการตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนไทยในเรื่องที่กระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนนั้นยังอยู่ในระดับที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยที่เจริญแล้ว โดยดูได้จากจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่มีจำนวนเพียง 57 % เท่านั้นเอง

ในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 และ 2559 นั้น มีที่มาเหมือนกัน คือ เกิดจากการทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลและทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ซึ่งมีการบัญญัติให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา โดยเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วก็ให้นำร่างรัฐธรรมนูญนั้นมาให้ประชาชนได้ลงคะแนนออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ และถ้าประชาชนเสียงข้างมากเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญก็ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศบังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป แม้ว่าที่มาของการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองครั้งจะมีที่มาเหมือนกัน แต่รายละเอียดกระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำประชามติกลับมีข้อแตกต่างกันหลายประการ ดังนี้

(1) ระยะเวลาในการกำหนดวันออกเสียงประชามติ ในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ 2550 กำหนดว่า วันออกเสียงประชามติต้องกำหนดไม่เร็วกว่า 15 วัน แต่ไม่ช้ากว่า 30 วัน นับแต่วันที่เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ แต่ในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ 2559 กำหนดว่าวันออกเสียงประชามติต้องกำหนดไม่เร็วกว่า 90 วัน แต่ไม่ช้ากว่า 120 วัน นับแต่วันถัดจากวันที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญส่งคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่าการกำหนดวันออกเสียงประชามติทั้งสองครั้งมีระยะเวลาที่แตกต่างกันมาก คือ ในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ 2550 มีระยะเวลาในการออกเสียงประชามติไม่เกิน 30 วัน แต่ในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ 2559 มีระยะเวลาในการออกเสียงประชามติถึง 120 วัน

(2) ผลการออกเสียงประชามติมีคะแนนเสียงไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) 2549 กำหนดให้ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารัฐธรรมนูญที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงแก้ไขให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบ แต่ในรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2559 ไม่มีการบัญญัติเกี่ยวกับกรณีหากการออกเสียงประชามติมีผลการออกเสียงไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญจะต้องปฏิบัติอย่างไรต่อไป

(3) ประเด็นที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) 2549 กำหนดประเด็นสำหรับการออกเสียงประชามติไว้เพียงประเด็นเดียว คือ การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับ แต่ในรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2559 กำหนดว่า นอกจากการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับแล้ว ยังให้อำนาจแก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถเสนอประเด็นเพิ่มเติมเพื่อให้ออกเสียงประชามติเพิ่มอีกประเด็นหนึ่งไปในคราวเดียวกันด้วยก็ได้

(4) กระบวนการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ การออกเสียงประชามติ 2550 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมาธิการที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ สำหรับการออกเสียงประชามติ 2559 กำหนดให้

เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกหน่วยสนับสนุน ให้ความร่วมมือ และช่วยเหลือแก่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ดำเนินการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร้องขอ นอกจากนี้ยังกำหนดให้ การดำเนินการใด ๆ ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ หรือของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ถือว่าเป็นการจูงใจให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่ออกเสียงอีกด้วย

(5) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การออกเสียงประชามติฯ 2550 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น มีเพียงแต่บทบัญญัติเกี่ยวกับการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ร่างรัฐธรรมนูญของฝ่ายคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนการออกเสียงประชามติฯ 2559 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเผยแพร่ความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติโดยสุจริตและไม่ขัดต่อกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติสิ่งที่พบเห็นในการออกเสียงประชามติทั้งสองครั้งมีเพียงแต่การแสดงความคิดเห็นของฝ่ายที่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น สำหรับฝ่ายที่ไม่เห็นชอบแทบจะไม่มีพื้นที่ในการแสดงความคิดเห็นของฝ่ายตนเองได้อย่างมีอิสระเลย

(6) อายุของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามติฯ 2550 กำหนดอายุของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ คือ มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการออกเสียงประชามติ ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวเป็นไปตามเกณฑ์ในการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่ในการออกเสียงประชามติฯ 2559 กำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ในวันออกเสียงประชามติ เพื่อเพิ่มจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงให้มากขึ้น

(7) การคัดค้านการออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามติฯ 2550 กำหนดเกณฑ์ในการคัดค้านไว้ว่า ผู้มาใช้สิทธิออกเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของผู้มาออกเสียงในหน่วยออกเสียงมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านพร้อมทั้งแสดงหลักฐานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่การลงคะแนนออกเสียงสิ้นสุดลง สำหรับการออกเสียงประชามติฯ 2559 กำหนดให้ผู้มาใช้สิทธิออกเสียงจำนวนไม่น้อยกว่า 50 คน ในหน่วยออกเสียง มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านพร้อมทั้งแสดงหลักฐานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย ภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่การลงคะแนนออกเสียงสิ้นสุดลง

(8) การควบคุมการออกเสียงประชามติและบทกำหนดโทษ มีการนำเอาบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมและบทกำหนดโทษในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาปรับให้มีความเหมาะสมกับการออกเสียงประชามติ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยความสงบเรียบร้อยในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และในการออกเสียงประชามติฯ 2559 ก็นำกฎหมายดังกล่าวมาปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยมีการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการ

เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 61 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 ว่า “ผู้ใดดำเนินการเผยแพร่ข้อความ ภาพ เสียง ในสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ สื่ออิเล็คทรอนิกส์ หรือในช่องทางอื่นใดที่ผิดไปจากข้อเท็จจริงหรือมีลักษณะรุนแรง ก้าวร้าว หยาบคาย ปลุกระดม หรือข่มขู่ โดยมุ่งหวังเพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่ออกเสียง ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำการก่อความวุ่นวายเพื่อให้การออกเสียงไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้สร้างปัญหาในการตีความเกี่ยวกับวิธีการแสดงความคิดเห็นของฝ่ายที่ไม่เห็นชอบเป็นอย่างมาก จนทำให้ไม่สามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นที่จัดทำประชามติ ได้อย่างเต็มที่เป็นไปด้วยความอิสระและมีความเท่าเทียมกับฝ่ายที่เห็นชอบ

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปสิ่งที่เป็นปัญหาในการออกเสียงประชามติ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ 3 ปัญหาใหญ่ คือ

(1) ปัญหาเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ฝ่ายที่เห็นชอบและฝ่ายที่ไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติได้แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระและเท่าเทียมกัน โดยเมื่อศึกษากระบวนการจัดการออกเสียงประชามติในต่างประเทศแล้วพบว่า สิ่งที่สำคัญที่สุดสำหรับการออกเสียงประชามติ คือ การที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงมีโอกาสได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วนรอบด้านเกี่ยวกับเรื่องที่นำมาให้ลงคะแนนออกเสียง ดังนั้น จึงต้องมีการเปิดโอกาสให้แก่ทั้งสองฝ่ายได้แสดงข้อมูลของฝ่ายตนได้อย่างอิสระและอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน แต่สำหรับการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยกลับไม่มีการเปิดโอกาสในการแสดงความคิดเห็นให้กับฝ่ายที่ไม่เห็นชอบ มีแต่การร่างกฎหมายในการออกเสียงประชามติที่เปิดโอกาสในการแสดงความคิดเห็นและการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้แก่ฝ่ายของรัฐที่เป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น นอกจากนี้ ยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ร่างรัฐธรรมนูญด้วย รวมทั้งยังได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายประชามติอีกว่าการกระทำที่เป็นการช่วยเหลือนั้นสามารถกระทำได้และไม่เป็นการผิดกฎหมายอีกด้วย

(2) ปัญหาเกี่ยวกับเกณฑ์ในการตัดสินผลการออกเสียงประชามติ ในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองครั้งของประเทศไทยนั้น ใช้เกณฑ์คะแนนเสียงข้างมากอย่างง่าย (Simple majorities) หรือเสียงข้างมากระดับเดียว (Single majorities) สำหรับการให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญถือได้ว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงลักษณะนี้เนื่องจากว่า ผู้ยกร่างกฎหมายประชามติมีความต้องการให้การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญสามารถผ่านความเห็นชอบจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงได้โดยง่าย เพื่อเป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่คณะ

รัฐประหารที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับการยอมรับจากเสียงของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติทั้งประเทศ

(3) ปัญหาเกี่ยวกับทางเลือกในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การออกเสียงประชามติทั้งสองครั้งของประเทศไทยไม่มีการเสนอทางเลือกให้แก่ผู้มีสิทธิออกเสียงได้มีโอกาสเลือกเลยว่า ถ้าผลการออกเสียงประชามติมีคะแนนเสียงไม่เห็นชอบมากกว่าคะแนนเสียงเห็นชอบ รัฐจะดำเนินการอย่างไรต่อไป แม้ว่าในรัฐธรรมนูญ 2549 กำหนดให้ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเอารัฐธรรมนูญที่เคยประกาศใช้แล้วมาปรุงปรุงแก้ไขให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน แต่ในความเป็นจริงรัฐบาลก็ไม่เคยประกาศก่อนว่าจะนำรัฐธรรมนูญฉบับใดมาดำเนินการในกรณีที่ผลการออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ 2559 ไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงประเด็นเรื่องทางเลือกสำหรับกรณีที่ผลการออกเสียงประชามติมีคะแนนเสียงไม่เห็นชอบมากกว่าคะแนนเสียงเห็นชอบ จนถูกสื่อมวลชนจากต่างประเทศเปรียบเทียบการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ 2559 ว่าเป็น A Hobson's Choice ซึ่งหมายถึง ทางเลือกระหว่างสิ่งที่เสนอมาให้หรือไม่ได้รับอะไรเลย กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงจะเลือกลงคะแนนให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่กำลังเผยแพร่อยู่หรือจะเลือกลงคะแนนออกเสียงไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งยังไม่ได้กำหนดแนวทางดำเนินการไว้ว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไปถ้าหากผลการออกเสียงประชามติมีคะแนนไม่เห็นชอบมากกว่าคะแนนที่เห็นชอบ

5.2 ข้อเสนอแนะ

การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองครั้ง แม้ผู้ริเริ่มในการออกเสียงประชามติจะเป็นของคณะรัฐประหารและมีกระบวนการขั้นตอนบางอย่างที่ไม่เป็นไปตามหลักการสากลทั่วไปของการออกเสียงประชามติก็ตามที แต่ถือว่าเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วก็ยังมีการนำเอาร่างรัฐธรรมนูญนั้นมาให้ประชาชนได้ทำการศึกษาและทำความเข้าใจก่อนจะให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่ยกร่างขึ้นมาใหม่ โดยทางผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(1) จากการศึกษาที่ผ่านมา รัฐหรือผู้ดำเนินการจัดการออกเสียงประชามติจะต้องมี การเปิดโอกาสให้ฝ่ายที่เห็นชอบหรือฝ่ายที่ไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติได้แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระและเท่าเทียมกันในการจัดการออกเสียงประชามติถือเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดสำหรับการออกเสียงประชามติ เพราะการที่ผู้มีสิทธิออกเสียงจะตัดสินใจในเรื่องใด ๆ ได้นั้นขึ้นอยู่กับข้อมูลที่ได้รับ หากผู้มีสิทธิออกเสียงได้รับข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนในทุก ๆ ด้าน ก็จะทำให้สามารถตัดสินใจได้

ถูกต้อง แต่หากข้อมูลที่ได้รับไม่ถูกต้อง หรือได้รับข้อมูลเพียงด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว หรือได้รับข้อมูลที่แฝงไว้ด้วยอคติ มีวาระซ้อนเร้น บิดเบือน การตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียงก็อาจคลาดเคลื่อนหรือไม่ตรงตามเป้าหมายที่แท้จริงของการออกเสียงประชามติ ยกตัวอย่างเช่น การออกเสียงประชามติ ครั้งที่ 43 ของประเทศออสเตรเลีย ให้มีการลงทะเบียนเพื่อแยกออกเป็นฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้าน โดยให้ทั้งสองฝ่ายนำเสนอความเห็นของกลุ่มตนต่อเรื่องที่จะจัดทำประชามติในรูปของเอกสารที่มีความยาวของถ้อยคำฝ่ายละไม่เกิน 2,000 คำ เพื่อเสนอความเห็นชอบจากรัฐสภา และเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะส่งเอกสารดังกล่าวไปยังผู้มีสิทธิออกเสียงทุกคน นอกจากนี้รัฐยังจัดให้มีผู้แทนของแต่ละฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นผ่านสถานีโทรทัศน์และสถานีวิทยุอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งให้มีการเผยแพร่รายละเอียดในเรื่องที่จะจัดทำประชามติพร้อมเหตุผลทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านทางอินเทอร์เนต และมีการแปลเป็นภาษาต่าง ๆ ถึง 15 ภาษา ทำนองเดียวกับการออกเสียงประชามติของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นการออกเสียงประชามติเฉพาะในระดับมลรัฐ แต่หลาย ๆ รัฐก็กำหนดให้ รัฐต้องให้ข้อมูลพื้นฐานของฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบ โดยจะต้องพิมพ์เป็นเอกสารเผยแพร่และแจกจ่ายแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงอย่างทั่วถึงก่อนวันออกเสียงอย่างน้อย 6 สัปดาห์ เป็นต้น จากตัวอย่างของการออกเสียงประชามติในต่างประเทศทำให้เห็นได้ว่า การออกเสียงประชามติจะประสบความสำเร็จและบรรลุวัตถุประสงค์ของการออกเสียงประชามตินั้น คือ การเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระและเท่าเทียมกัน โดยรัฐหรือผู้รับผิดชอบในการจัดการออกเสียงประชามติจะต้องมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระและกว้างขวาง เพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้รับทราบข้อมูลอย่างครบถ้วนถูกต้อง และสามารถไปลงคะแนนออกเสียงได้อย่างถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชน

สำหรับการออกเสียงประชามติในประเทศไทยทั้งสองครั้งซึ่งเป็นการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งเมื่อดูจากกฎหมายประชามติทั้งสองครั้งแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่ใช้ในการออกเสียงประชามติทั้งสองครั้งเป็นการออกเสียงประชามติที่มีกระบวนการไม่เป็นไปตามหลักการสากลของการออกเสียงประชามติ เนื่องจากไม่มีการเปิดโอกาสให้ฝ่ายที่ไม่เห็นชอบกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระและเท่าเทียมกันกับฝ่ายที่เห็นด้วย ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีแนวความคิดว่า ในกรณีถ้ามีเหตุการณ์รัฐประหารและคณะรัฐประหารกำหนดให้เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่เพื่อแทนฉบับเก่าที่ถูกยกเลิกไป ควรจะมีการสร้างกระบวนการในการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามหลักการสากลที่ควรจะมี คือ การให้ความสำคัญในการเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติให้แก่ฝ่ายที่เห็นชอบและฝ่ายที่ไม่เห็นชอบได้อย่างอิสระและเท่าเทียมกัน โดยเมื่อมีการร่างกฎหมายขึ้นมาเพื่อใช้บังคับสำหรับการออกเสียงประชามติ ควรจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นของทั้งสอง

ฝ่ายให้เท่าเทียมกันอย่างที่กำหนดไว้ใน มาตรา 11 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 ที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นโดยอิสระและเท่าเทียมกันทั้งบุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบในเรื่องที่จัดทำประชามติ สำหรับกระบวนการ ในการแสดงความคิดเห็นให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเปิดรับลงทะเบียนบุคคลที่มีความประสงค์จะแสดงความคิดเห็นออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่เห็นชอบและฝ่ายที่ไม่เห็นชอบ ในระดับจังหวัด และทำการคัดเลือกกันเองเพื่อเลือกประธานฝ่าย ๆ ละ 1 คน เป็นประธานฝ่ายระดับจังหวัด และให้ประธานฝ่ายระดับจังหวัดแต่ละฝ่ายทำการคัดเลือกผู้ที่มีความเหมาะสมเพื่อเป็นตัวแทนระดับประเทศของแต่ละฝ่าย ๆ ละ 10 คน เพื่อร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งในการกำหนดกรอบการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จัดทำประชามติ และควรมีการกำหนดรูปแบบในการแสดงความคิดเห็นเป็นการแสดงความคิดเห็นในระดับประเทศและการแสดงความคิดเห็นในระดับจังหวัด เพื่อให้เกิดการแสดงความคิดเห็นได้อย่างกว้างขวางและครอบคลุมทุกพื้นที่ โดยการแสดงความคิดเห็นสามารถแบ่งเป็นการแสดงความคิดเห็นทางสถานีโทรทัศน์ สถานีวิทยุ และการจัดทำสื่อแผ่นพับ ป้ายคัตเอาท์ เป็นต้น

(2) ปัญหาเกี่ยวกับเกณฑ์ในการตัดสินผลการออกเสียงประชามติของประเทศไทยทั้งสองครั้ง คือ ใช้เกณฑ์คะแนนเสียงข้างมากอย่างง่ายสำหรับการให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ทั้ง ๆ ที่ร่างรัฐธรรมนูญที่นำมาให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามตินั้น ถ้าผ่านเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ก็จะต้องนำไปบังคับใช้เพื่อเป็นรัฐธรรมนูญถาวรสำหรับใช้ในการปกครองประเทศต่อไป ดังนั้น เกณฑ์ในการตัดสินเกี่ยวกับผลการออกเสียงประชามติจึงไม่ควรที่จะกำหนดไว้เป็นเกณฑ์คะแนนเสียงข้างมากอย่างง่าย เช่น ใช้เกณฑ์คะแนนเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียง ซึ่งเกณฑ์ลักษณะนี้ไม่น่าจะสร้างความน่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งประเทศ

จากการศึกษาถึงเกณฑ์คะแนนในการตัดสินผลการออกเสียงประชามติของประเทศสวิสเซอร์แลนด์ โดยถ้าเป็นการออกเสียงประชามติในระดับเมืองหรือระดับรัฐสมาชิก ใช้เพียงเกณฑ์เสียงข้างมากระดับเดียว (Single majorities) ก็เพียงพอ แต่ถ้าเป็นการออกเสียงประชามติในระดับประเทศอย่างเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญต้องใช้เกณฑ์เสียงข้างมากสองชั้น (Double majorities) เพื่อเป็นการรับประกันความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงด้วย ซึ่งเกณฑ์เสียงข้างมากสองชั้นนั้น ชั้นแรกเป็นการให้ความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากของประชาชนทั้งประเทศสำหรับการออกเสียงในครั้งนั้นทั้งหมด และชั้นที่สองเป็นเสียงข้างมากของรัฐสมาชิก และในกฎหมายประชามติของประเทศไทยก็มีการใช้เกณฑ์เสียงข้างมากสองชั้น โดยมี

บัญญัติไว้ในมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552[116] ดังนี้

มาตรา 9

"การออกเสียงที่จะถือว่ามีข้อยุติในเรื่องที่จัดทำประชามติต้องมีผู้มาออกเสียงเป็นจำนวนเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียง และมีจำนวนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาออกเสียงในเรื่องที่จัดทำประชามตินั้น"

จากการศึกษาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น กระบวนการที่จะทำให้การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเป็นที่ยอมรับจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งประเทศนั้น ควรจะต้องมีการกำหนดเกณฑ์ในการตัดสินผลการออกเสียงประชามติตามหลักสากล คือ กำหนดเกณฑ์ในลักษณะของเกณฑ์เสียงข้างมากสองชั้น (Double majorities) เช่น อาจใช้เกณฑ์ในการตัดสินเดียวกันกับในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 คือ ขั้นแรกต้องมีผู้มาออกเสียงเป็นจำนวนเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียง และขั้นที่สอง ใช้เกณฑ์จำนวนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาออกเสียง หรือจะเป็นลักษณะของเกณฑ์เสียงข้างมากเด็ดขาด (Absolute majorities) เช่น ใช้เกณฑ์คะแนนเสียงข้างมากร้อยละ 70 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียง

การกำหนดเกณฑ์ทั้งสองลักษณะนี้ เพื่อให้ผลของการออกเสียงประชามติเป็นที่ยอมรับแก่ทุกฝ่าย เพราะรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดที่ต้องใช้ในการปกครองประเทศ การจัดให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจึงเป็นเรื่องที่มีผลกระทบและมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคนในประเทศ จึงควรจะมีเกณฑ์ในการตัดสินผลของการออกเสียงประชามติที่เป็นเด็ดขาดและต้องไม่เกิดการตีความหรือการโต้แย้งใด ๆ

(3) การออกเสียงประชามติตามหลักการสากลทั่วไปจะต้องมีการเสนอทางเลือกเกี่ยวกับเรื่องที่นำมาจัดทำประชามติ เช่น การออกเสียงประชามติเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญก็ต้องแสดงให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงทราบว่า ถ้าผลของการออกเสียงไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่นำมาให้ลงคะแนนออกเสียงประชามติแล้ว ก็มักจะกลับไปใช้รัฐธรรมนูญฉบับเดิมต่อไป หรืออาจจะกำหนดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาอีกก็ได้ แล้วแต่กรณี ซึ่งก็ต้องมีการประกาศไว้ให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงได้ทราบเพื่อเป็นทางเลือกในการประกอบการตัดสินใจก่อนการลงคะแนนออกเสียงประชามติ แต่สำหรับการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยทั้งสองครั้งไม่มีการ

---

[116] *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552*, มาตรา 9, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 126 ตอนที่ 98 ก (วันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2552).

กำหนดหรือบทบัญญัติใดที่แสดงให้เห็นทางเลือกสำหรับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติได้ใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาเลยว่าควรจะลงคะแนนไปในทิศทางใด

สำหรับแนวทางการแก้ไขในประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษามีความเห็นว่า หากต่อไปจะมีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับก็ควรจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้ทราบไปเลยว่า ถ้าผลการออกเสียงประชามติปรากฏว่าเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติไม่เห็นด้วยกับ ร่างรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจะมีทางเลือกแบบใด เช่น ถ้าจะนำเอารัฐธรรมนูญฉบับใดฉบับหนึ่งที่เคยประกาศใช้แล้วมาปรับปรุงแก้ไข ก็ให้กำหนดลงไปในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติไปเลยว่า จะนำรัฐธรรมนูญฉบับใดมาปรับปรุงแก้ไข เช่น ถ้าเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ ก็จะนำรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 มาปรับปรุงเพื่อประกาศใช้บังคับต่อไป เป็นต้น หรือถ้าไม่นำเอารัฐธรรมนูญฉบับใดมาแก้ไขปรับปรุงเพื่อประกาศใช้ ก็ควรจะกำหนดไปในรัฐธรรมนูญเช่นกันว่า ถ้าผลของการออกเสียงประชามติไม่ผ่าน ก็จะอาจจะคัดเลือกคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้นมาอีกชุดหนึ่งเพื่อทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น เป็นต้น

จากข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้น ในอนาคตถ้าจะมีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับอีก รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในการจัดการออกเสียงประชามติควรมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติที่มีกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการสากลของการออกเสียงประชามติโดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการเปิดโอกาสให้ฝ่ายที่เห็นชอบและฝ่ายที่ไม่เห็นชอบสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระและเท่าเทียมกัน ไม่ใช่ออกกฎหมายมาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น รวมถึงเกณฑ์ในการตัดสินผลของการออกเสียงประชามติที่ควรจะมีการกำหนดเกณฑ์สำหรับการตัดสินผลการออกเสียงประชามติ โดยไม่ควรจะใช้เกณฑ์การตัดสินอย่างง่าย คือ เพียงเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติ แต่ควรจะเป็นเกณฑ์การตัดสินแบบสองขั้นหรือใช้เกณฑ์คะแนนที่สูงในระดับร้อยละ 60 – 70 % ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติทั้งหมด เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญที่นำมาให้ลงคะแนนออกเสียงประชามตินั้น ถ้าผ่านความเห็นชอบก็จะถูกนำไปบังคับใช้เป็นกฎหมายสูงสุดสำหรับการปกครองประเทศต่อไป

รายการอ้างอิง

หนังสือและบทความในหนังสือ

กมล สมวิเชียร. *ประชาธิปไตยกับสังคมไทย* กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพาณิชย์,2550.

กฤช เอื้อวงศ์. *พร้อมหรือยังกับการออกเสียงประชามติครั้งแรกในประเทศไทย* กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า,2550.

คณะบุคคลเพื่อทำการวิจัย. “กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงประชามติ.” *รายงานการศึกษาวิจัย* กรุงเทพ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง,2550.

จิรโชค (บรรพต) วีระสัย , สุรพล ราชภัณฑารักษ์ และ สุรพันธ์ ทับสุวรรณ์. *รัฐศาสตร์ทั่วไป* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,2542.

พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย. *หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง* กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2524.

ไพโรจน์ ชัยนาม. *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1 ข้อความเบื้องต้นและหลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552, มาตรา 9, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 126 ตอนที่ 98 ก (วันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2552).

บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ. *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : ความเป็นมาและสาระสำคัญ* กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2558.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. *ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ* กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า,2542.

ราชบัณฑิตยสถาน. *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542* กรุงเทพฯ: นานมี บุคส์พับลิเคชันส์, 2546.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549, มาตรา 29,31,32, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 123 ตอนที่ 102 ก (วันที่ 1 ตุลาคม 2549).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558, มาตรา 37, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 132 ตอนที่ 64 ก (วันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2558).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559, มาตรา 39, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 133 ตอนที่ 25 ก (วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2559).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 124 ตอนพิเศษ 30 ง (วันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2550).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559, มาตรา 10, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 133 ตอนพิเศษ 34 ก (วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2559).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549, มาตรา 31,32, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 123 ตอนที่ 102 ก (วันที่ 1 ตุลาคม 2549).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559 , มาตรา 39/1, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 133 ตอนที่ 25 ก (วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2559).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 , มาตรา 32, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 123 ตอนที่ 102 ก (วันที่ 1 ตุลาคม 2549).

สมภพ โหตะกิตย์. *คำสอนชั้นปริญญาตรีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 2* กรุงเทพฯ: น่ำเซียการพิมพ์, 2512.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. *สารานุกรมการเมืองไทย* นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า,2549.

สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. *ความรู้เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ* กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดบางกอกบล็อก,2550.

บทความวารสาร

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ ชาย ไชยชิต. “การออกเสียงประชามติ : กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่.” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* ปีที่ 7, ฉบับที่ 3 (ก.ย.-ธ.ค. 2552) : 16 – 24.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. “รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงประชามติ.” *วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* 19,1 (มกราคม,2542) : 161.

วีระ โลจายะ. “การออกเสียงประชามติ.” *สุทธิปริทัศน์* 14, 43. (พฤษภาคม-สิงหาคม, 2543) : 19.

วิทยานิพนธ์

ทวีสิน กีรบุตรสุวรรณ. “การนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

วราพร ธนาศรีมงคลกุล. “ผลผูกพันของการออกเสียงประชามติ.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมยุโรป, “ข่าวสำคัญกรมยุโรป 2554” http://www.europetouch.in.th/detail.data.php?id=94n45n94n (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2559).

“การลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550.” https://th.wikipedia.org/wiki/การลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ_พ.ศ._2550 (สืบค้นเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2559).

“ขั้นตอนการร่างกฎหมาย.” http://www.thailaws.com/aboutthailaw/thai_15.htm (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2559).

พลเมืองเสวนา. “จากปี 40 ถึง 58 พลิกปรากฏการณ์ “ชูธง” หนุน-ต้านรัฐธรรมนูญ.” (2558) http://www.citizenforum.in.th/post.php?id=17. (สืบค้นเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2559).

ผู้จัดการออนไลน์. “วิษณุ” ชี้เกณฑ์ประชามติร่างรธน.ยึดเสียงข้างมากผู้ใช้สิทธิ.” (2558) http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9580000100180 (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2559).

ผู้จัดการออนไลน์. “อ้างรธน.ชั่วคราวบังคับปัดฝุ่นฉบับใดก่อนไม่ได้.”(2550) http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9500000076514 (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2559).

Shawn W. Crispin, “Thailand ‘s Constitutional Referendum : A Hobson ‘s Choice” (2016) http://thediplomeat.com/2016/05/thailands-constitutional-referendum-a-hobsons-choice/ (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2016).

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายพงษ์พิพัฒน์ เถาลัดดา
วันเดือนปีเกิด	26 สิงหาคม 2521
ตำแหน่งงาน	พนักงานการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง