

การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย โดยการออกเสียงประชามติ

จากรุวรรณ เสงตรระกุล*

ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ถือว่าอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน โดยประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยใช้อำนาจของตนผ่านองค์กรต่าง ๆ ทางฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ และการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชน โดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากองค์กรทางฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่ รัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกอันเป็นตัวแทนของประชาชนที่มาจากระบบการเลือกตั้ง

การให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในทางการเมืองเป็นกลไกที่ถูกนำมาใช้ในการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างเป็นรูปธรรมอย่างแพร่หลายมากขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนสามารถร่วมคิดและร่วมตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ของบ้านเมืองหรือหาข้อยุติอันเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจทางการเมือง และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเมื่อภาคประชาสังคมสามารถมีส่วนร่วมในลักษณะเช่นนี้แล้วก็ย่อมเกิดความรับผิดชอบ รู้จักขอบเขตแห่งสิทธิและเสรีภาพ รักษาและปกป้องผลประโยชน์ของส่วนร่วมแล้ว การพัฒนาทางการเมืองการปกครองของประเทศย่อมเกิดขึ้นได้ในที่สุด

การพัฒนาทางการเมืองการปกครองที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงระยะเวลาสิบห้าปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ใช้บังคับเป็นต้นมา ได้เน้นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยได้มีการสร้างวิธีการในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือการเสนอแนะเพื่อการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ตลอดจนการมีบทบาทเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยตรงโดยวิธีการออกเสียงประชามติ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ได้สืบทอดแนวความคิดและหลักการสำคัญในเรื่องนี้ไว้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทยแล้ว การออกเสียงประชามติดูจะเป็นสิ่งที่ไกลตัวประชาชนค่อนข้างมาก และเป็นเรื่องที่ประชาชนทั่วไปมักไม่ค่อยมีความคุ้นเคยเมื่อเปรียบเทียบกับการมีส่วนร่วมในรูปแบบหรือวิธีการอื่น ๆ ที่เรื่องที่เสนอให้มีการออกเสียงนั้นจะต้องเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อ ส่วนรวมและเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจโดยตรงของประชาชนจำนวนมาก

ดังนั้น บทความนี้จึงขอนำเสนอข้อพิจารณาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการออกเสียงประชามติในประเทศไทย รวมทั้งข้อวิเคราะห์และความเห็นทางกฎหมายบางประการ

* กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การออกเสียงลงประชามติ

คำว่า “**ประชามติ**” หรือ “**Referendum**” หรือบางรัฐเรียกว่า Plebiscite มีรากฐานมาจากภาษาลาติน (Latin) ที่เรียกว่า Plebiscita ซึ่งหมายถึง การลงคะแนนเสียงโดยประชาชนทั่วไป เป็นผู้ตัดสินใจในการยอมรับหรือปฏิเสธข้อกฎหมายหรือข้อเสนอใดข้อเสนอหนึ่งของรัฐ เช่น การลงประชามติเพื่อรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือการลงประชามติในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (Constitution Amendment) หรือการลงประชามติเพื่อกำหนดแนวทางในการปกครองประเทศ การลงประชามติจึงเป็นวิถีทางของประชาธิปไตยทางตรงในระบบประชาธิปไตยนั่นเอง

สำหรับความหมายของคำว่า “การออกเสียงประชามติ (Referendum)” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ นั้น หมายความว่า การขอความเห็นชอบจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อาจกระทบถึงประโยชน์ส่วนได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน โดยวิธีการให้ออกเสียงลงมติโดยตรง

สำหรับกลุ่มนักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า “การออกเสียงประชามติ (Referendum)” ไว้ว่าหมายถึง การนำเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นด้วยการออกเสียงลงคะแนนเพื่อตัดสินใจว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ก่อนที่จะนำมติหรือการตัดสินใจนั้นออกเป็นกฎหมายหรือนำไปปฏิบัติต่อไป^๑

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้ความหมายของการออกเสียงประชามติเอาไว้ว่า หมายถึง กระบวนการในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนด้วยการลงคะแนนออกเสียงเพื่อตัดสินใจว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่มีความสำคัญ และมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนก่อนที่จะนำมติหรือการตัดสินใจนั้นออกเป็นกฎหมายหรือนำไปปฏิบัติเพื่อบังคับใช้เป็นการทั่วไป การออกเสียงประชามติ จึงถือได้ว่าเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยแบบโดยตรง ที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญอันมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตนเองได้ ถือเป็นมาตรการถ่วงดุลอำนาจองค์กรหรือสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนมิให้ ดำเนินการใด ๆ ได้โดยพลการ ทำให้เห็นได้ว่า “การออกเสียงประชามติ (Referendum)” นั้น มีความสำคัญต่อประชาชนเป็นอย่างมากในแง่ของการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องสำคัญต่าง ๆ เพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ส่วนได้เสียของประชาชนเองที่อาจเกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการลงประชามติในเรื่องสำคัญระดับชาติ

^๑ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, รายงานวิจัย เรื่อง กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงประชามติ, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๒๕๕๐, น. ๗

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่า “การออกเสียงประชามติ” มีความแตกต่างจาก “ประชาพิจารณ์” (Public Hearing) เนื่องจากการออกเสียงประชามติต้องมีการลงคะแนนออกเสียงเพื่อหามติของประชาชนในเรื่องสำคัญนั้น ๆ ส่วนประชาพิจารณ์เป็นวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่จะได้รับผลกระทบในเรื่องนั้น ๆ (ผู้มีส่วนได้เสีย) ก่อนที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะมีคำสั่งหรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

นอกจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้หลักสำคัญของการออกเสียงประชามติไว้ ดังนี้^๒

๑) เรื่องที่จะจัดทำประชามติต้องมีความสำคัญ และมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติและประชาชนโดยไม่เกี่ยวกับตัวบุคคล

๒) ข้อความที่จะขอความเห็นต้องชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถตัดสินใจจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องนั้น ๆ ได้

๓) ต้องเปิดโอกาสให้ผู้เห็นชอบและไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ ได้แสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน

๔) ต้องจัดให้มีการลงคะแนนออกเสียงประชามติโดยอิสระ

๕) ต้องนำผลการออกเสียงประชามติไปดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มาออกเสียงประชามติ

สำหรับประเทศไทยนั้น การออกเสียงประชามติในระดับชาติได้เคยเกิดขึ้นเพียงครั้งเดียว คือ การออกเสียงลงประชามติตามมาตรา ๒๙^๓ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งต่อมาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ได้ประกาศใช้บังคับเป็น “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐”

^๒สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง “การลงประชามติ”, เว็บไซต์ <http://www2.ect.go.th/about.php?Province=suratthani&SiteMenuID=3697>

^๓มาตรา ๒๙ ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาให้แล้วเสร็จตามมาตรา ๒๘ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก

เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งต้องจัดทำไม่เร็วกว่าสิบห้าวันและไม่ช้ากว่าสามสิบวัน นับแต่วันที่เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญประกาศกำหนด

การออกเสียงประชามติต้องกระทำภายในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

การออกเสียงประชามติของต่างประเทศ

๑. ประเทศสหรัฐอเมริกา^๔

ประเทศสหรัฐอเมริกามีแนวความคิดในเรื่องการปกครองตนเองโดยระบบประชาธิปไตยมายาวนานและมีการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการปกครองตนเอง ระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเกิดขึ้นมานานแล้วก่อนการแยกตัวเป็นอิสรภาพจากการเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ ทำให้มีกระบวนการออกเสียงประชามติและกระบวนการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนเกิดขึ้นตามมา อย่างไรก็ตาม กระบวนการออกเสียงประชามติและกระบวนการเสนอร่างกฎหมายปรากฏเพียงแต่เฉพาะในระดับมลรัฐเท่านั้น ซึ่งตามประวัติศาสตร์กระบวนการออกเสียงประชามติเกิดขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. ๑๖๐๐ ในมลรัฐนิวอิงแลนด์ (New England) เนื่องจากมีการเสนอร่างกฎหมายอันเป็นมาตรการต่าง ๆ จึงจัดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการอภิปรายโต้แย้งกฎหมาย รวมทั้งจัดให้มีการประชุมประชาชน (Town Meeting) เพื่อให้ประชาชนได้ลงคะแนนเสียงในที่ประชุมประชาชนดังกล่าวด้วย ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๗๗๕ ได้มีการกำหนดให้กระบวนการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐเวอร์จิเนีย (Virginia) ซึ่งรัฐแมสซาชูเซตส์ (Massachusetts) ได้นำเอากระบวนการออกเสียงประชามติมาใช้เป็นครั้งแรก ในปี ค.ศ. ๑๗๗๘ โดยเป็นการเสนอการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้ประชาชนรับรอง

กระบวนการออกเสียงประชามติของประเทศไทยมี ๒ รูปแบบ คือ การออกเสียงประชามติที่จัดทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Referendum) และการออกเสียงประชามติที่เสนอโดยประชาชน (Popular Referendum) ทั้งนี้ การออกเสียงประชามติที่จัดทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Referendum) มีการดำเนินการ ๒ รูปแบบ คือ การออกเสียงประชามติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐ และการออกเสียงประชามติกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ ซึ่งอาจมีกฎหมายบางประเภทที่ถูกยกเว้นไม่ให้มีการออกเสียงประชามติ เช่น ร่างกฎหมายที่กำหนดมาตรการฉุกเฉินในการแก้ไขปัญหาสาธารณสุข สาธารณสุข มาตรการเกี่ยวกับภาษี หรืองบประมาณรายจ่ายของมลรัฐ เป็นต้น

ในขณะที่การออกเสียงประชามติที่เสนอโดยประชาชน (Popular Referendum) ซึ่งได้กำหนดกระบวนการเอาไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐอย่างชัดเจน รวมทั้งขั้นตอนและรายละเอียดเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ โดยกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเสนอคำร้องภายในกำหนดระยะเวลาเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ อันเป็นหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยให้ประชาชนอนุมัติหรือปฏิเสธการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ

^๔ ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า ๑๗ - ๑๒

๒. ประเทศสวิสเซอร์แลนด์

ประเทศสวิสเซอร์แลนด์เป็นประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบสมาพันธ์รัฐ (Confederation) และมีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในระดับสูง โดยรัฐธรรมนูญของประเทศสวิสเซอร์แลนด์กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญ (Popular initiative) และกำหนดให้มีเรื่องการออกเสียงประชามติเอาไว้ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ การทบทวนรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ และการออกเสียงประชามติที่ประชาชนเสนอให้มีการออกเสียงอีกด้วย การออกเสียงประชามติในประเทศสวิสเซอร์แลนด์มีความแตกต่างจากประเทศอื่น เนื่องจากได้มีการกำหนดเรื่องที่จะต้องมีการออกเสียงประชามติเอาไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ไม่ได้ให้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลที่จะเป็นผู้กำหนดว่าจะต้องจัดทำการออกเสียงประชามติในเรื่องใด

การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญของประเทศสวิสเซอร์แลนด์ มี ๓ รูปแบบ คือ

(๑) การออกเสียงประชามติที่ต้องกระทำภายใต้รัฐธรรมนูญ (Mandatory Referendum) ตามมาตรา ๑๔๐^๕ ของรัฐธรรมนูญของประเทศสวิสเซอร์แลนด์กำหนดว่า รัฐบาลจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติโดยประชาชนและโดยรัฐสมาชิกต่าง ๆ ในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การเข้าเป็นสมาชิกขององค์การที่ทำหน้าที่ด้านความมั่นคงร่วมกันหรือชุมชนข้ามชาติ กฎหมายที่มีความเร่งด่วนโดยที่ไม่ได้มีการดำเนินบนพื้นฐานของรัฐธรรมนูญและมีผลบังคับใช้เกินกว่าหนึ่งปี จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติภายในหนึ่งปีหลังจากสภาของสมาพันธ์รัฐให้ความเห็นชอบ นอกจากนี้ยังมีเรื่องของกรริเริ่มของประชาชนในการทบทวนรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ และบางส่วน โดยในการริเริ่มให้มีการทบทวนรัฐธรรมนูญบางส่วนนั้น จะต้องเสนอในรูปแบบข้อเสนอแนะทั่วไป ซึ่งสภาแห่งสมาพันธ์รัฐให้การปฏิเสธ และเป็นประเด็นข้อปัญหาเกี่ยวกับการทบทวนรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธ์รัฐทั้งฉบับว่าควรมีหรือไม่ อันเป็นกรณีที่ทั้งสองสภาไม่เห็นด้วย

^๕Art. 140 Mandatory referendum

1. The following must be put to the vote of the People and the Cantons:
 - a. amendments to the Federal Constitution;
 - b. accession to organisations for collective security or to supranational communities;
 - c. emergency federal acts that are not based on a provision of the Constitution and whose term of validity exceeds one year; such federal acts must be put to the vote within one year of being passed by the Federal Assembly.
2. The following are submitted to a vote of the People:
 - a. popular initiatives for a complete revision of the Federal Constitution;
 - b. popular initiatives for a partial revision of the Federal Constitution in the form of a general proposal that have been rejected by the Federal Assembly;
 - c. the question of whether a complete revision of the Federal Constitution should be carried out, in the event that there is disagreement between the two Councils

(๒) การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจกระทำได้ (Optional Referendum) ตามมาตรา ๑๔๑^๖ ของรัฐธรรมนูญประเทศสวิตเซอร์แลนด์ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงจำนวน ตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คน หรือรัฐสมาชิกจำนวน ๘ รัฐ สามารถเรียกร้องให้มีการออกเสียงประชามติ เกี่ยวกับร่างกฎหมายได้ภายใน ๑๐๐ วัน นับแต่วันที่ประกาศใช้ ในกรณีที่เป็นกฎหมายของ สมาพันธรัฐระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายแห่งสมาพันธรัฐที่ประกาศเร่งด่วนและมีผลใช้บังคับเกิน กว่า ๑ ปี กฎหมายลำดับรองของสมาพันธรัฐหรือที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ออกกฎหมายลำดับรองนั้น และสนธิสัญญาที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา สนธิสัญญาเพื่อการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การระหว่าง ประเทศ รวมทั้งสนธิสัญญาที่เป็นการรวบรวมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สำคัญหรือที่ต้องมีการให้ ความเห็นชอบแห่งกฎหมายสมาพันธรัฐ

(๓) การออกเสียงประชามติที่ประชาชนริเริ่มให้มีดำเนินการ (Popular Initiative) ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๓.๑) การทบทวนปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ตามมาตรา ๑๓๘^๗ ของรัฐธรรมนูญ โดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ๑๐๐,๐๐๐ คนมีสิทธิเข้าชื่อขอให้ทบทวนปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ โดยมีกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อภายในระยะเวลา ๑๘ เดือนนับตั้งแต่มีการประกาศ ข้อเสนอริเริ่ม และให้ประชาชนทั้งประเทศทำการออกเสียงประชามติกับข้อเสนอดังกล่าว

^๖Art. 141 Optional referendum

If within 100 days of the official publication of the enactment any 50,000 persons eligible to vote or any eight Cantons request it, the following shall be submitted to a vote of the People:

- a. federal acts;
- b. emergency federal acts whose term of validity exceeds one year;
- c. federal decrees, provided the Constitution or an act so requires;
- d. international treaties that:
 1. are of unlimited duration and may not be terminated;
 2. provide for accession to an international organisation;
 3. contain important legislative provisions or whose implementation requires the enactment of federal legislation.

^๗Art. 138 Popular initiative requesting the complete revision of the Federal Constitution

1. Any 100,000 persons eligible to vote may within 18 months of the official publication of their initiative propose a complete revision of the Federal Constitution.
2. This proposal must be submitted to a vote of the People.

(๓.๒) การทบทวนแก้ไขรัฐธรรมนูญบางส่วน ตามมาตรา ๑๓๙^๘ ของรัฐธรรมนูญ โดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ๑๐๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อร้องขอให้มีการทบทวนรัฐธรรมนูญบางส่วนได้ โดยมีกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อ ๑๘ เดือนนับแต่การประกาศข้อเสนอริเริ่ม และให้ประชาชนทั่วประเทศทำการออกเสียงประชามติกับข้อเสนอดังกล่าว

นอกจากนั้น ในกระบวนการอนุวัติการสนธิสัญญาระหว่างประเทศโดยการให้สัตยาบันก็ยังกำหนดให้ต้องคำนึงถึงการออกเสียงประชามติของประชาชนตามหลักการทั่วไปอีกด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๔๑^๙ ของรัฐธรรมนูญ ส่วนการออกเสียงประชามติในระดับรัฐสมาชิกนั้น มีความแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ

การออกเสียงประชามติในแต่ละเรื่อง จะถือว่าประชาชนมีมติยอมรับก็ต่อเมื่อได้รับเสียงข้างมากเป็นสองชั้น (Double majorities) ในระดับประเทศ กล่าวคือ ในขั้นแรกจะต้องได้รับเสียงข้างมากของประชาชนทั้งประเทศสำหรับการออกเสียงในครั้งนั้น และจะต้องได้รับเสียงข้างมาก

^๘Art. 139 Popular initiative requesting a partial revision of the Federal Constitution in specific terms

1. Any 100,000 persons eligible to vote may within 18 months of the official publication of their initiative request a partial revision of the Federal Constitution.

2. A popular initiative for the partial revision of the Federal Constitution may take the form of a general proposal or of a specific draft of the provisions proposed.

3. If the initiative fails to comply with the requirements of consistency of form, and of subject matter, or if it infringes mandatory provisions of international law, the Federal Assembly shall declare it to be invalid in whole or in part.

4. If the Federal Assembly is in agreement with an initiative in the form of a general proposal, it shall draft the partial revision on the basis of the initiative and submit it to the vote of the People and the Cantons. If the Federal Assembly rejects the initiative, it shall submit it to a vote of the People; the People shall decide whether the initiative should be adopted. If they vote in favour, the Federal Assembly shall draft the corresponding bill.

5. An initiative in the form of a specific draft shall be submitted to the vote of the People and the Cantons. The Federal Assembly shall recommend whether the initiative should be adopted or rejected. It may submit a counter-proposal to the initiative.

^๙Art. 141a Implementation of international treaties

1. If the decision on ratification of an international treaty is subject to a mandatory referendum, the Federal Assembly may incorporate in the decision on ratification the amendments to the Constitution that provide for the implementation of the treaty.

2. If the decision on ratification of an international treaty is subject to an optional referendum, the Federal Assembly may incorporate in the decision on ratification the amendments to the law that provide for the implementation of the treaty.

ของรัฐสมาชิกเป็นขั้นที่สอง เพื่อเป็นการหลักประกันสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญของประเทศสวิตเซอร์แลนด์มาตรา ๑๔๒^{๑๐}

๓. ประเทศฝรั่งเศส^{๑๑}

ประเทศฝรั่งเศสมีการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีสิทธิและส่วนร่วมในการปกครองประเทศ โดยได้มีการนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้กว่าสองร้อยปี ซึ่งมีการออกเสียงประชามติครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. ๑๗๙๓ เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๒๔ มิถุนายน ค.ศ. ๑๗๙๓ การออกเสียงประชามติในประเทศฝรั่งเศสเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารประเทศได้ปรึกษากับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยตรงด้วยการตั้งคำถามหรือให้ขอให้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่สำคัญ ผู้บริหารประเทศไม่อาจดำเนินการต่อไปได้หากผู้มีสิทธิออกเสียงไม่เห็นด้วย ซึ่งเดิมการออกเสียงประชามตินำมาใช้กับเฉพาะเรื่องที่สำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐเท่านั้น แต่ปัจจุบันมีการนำเอามาใช้กับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสังคมที่หาทางออกไม่ได้ การออกเสียงประชามติของประเทศฝรั่งเศสระดับชาติจะเป็นการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับร่างกฎหมายร่างรัฐธรรมนูญ และความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับดินแดน โดยประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจที่จะกำหนดให้มีขึ้น ส่วนในระดับท้องถิ่นได้มีการนำเอารูปแบบการออกเสียงประชามติมาใช้เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๓ ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดวิธีการในการออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น ซึ่งสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดวันออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น และห้ามทำการออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่นทุกประเภทซ้อนกับการหาเสียงหรือวันออกเสียงเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นอำนาจของประธานาธิบดีในการกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ โดยมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ดูแลตรวจสอบความถูกต้องของวิธีการออกเสียงประชามติ และเป็นผู้ประกาศผลการออกเสียงประชามติ ทำให้รัฐบาลต้องปรึกษากับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในทุกกรณีที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเสียงประชามติและมีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์การที่จะเผยแพร่ขั้นตอนและวิธีการออกเสียงประชามติ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาชี้ขาดข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติด้วย

^{๑๐}Art. 142 Required majorities

1. Proposals that are submitted to the vote of the People are accepted if a majority of those who vote approve them.

2. Proposals that are submitted to the vote of the People and Cantons are accepted if a majority of those who vote and a majority of the Cantons approve them.

3. The result of a popular vote in a Canton determines the vote of the Canton.

4. The Cantons of Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden and Appenzell Innerrhoden each have half a cantonal vote.

^{๑๑}ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า ๖๓ - ๘๑

การออกเสียงประชามติในประเทศไทย

๑. พัฒนาการของระบบการออกเสียงประชามติ

ในประเทศไทยได้มีการกำหนดเรื่องการออกเสียงประชามติมาเป็นเวลานานแล้ว โดยนำมากำหนดเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ ในมาตรา ๑๗๔ โดยกำหนดไว้ว่า การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากพระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่าอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติ หรือประชาชน อาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่า เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้ และในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา (ฉบับถาวร) นั้น ได้กำหนดเรื่องการออกเสียงประชามติไว้อีกถึง ๔ ฉบับ (ไม่นับรวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙) ได้แก่ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยทุกฉบับได้กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบกับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญบางมาตราหรือทั้งฉบับไว้เพียงกรณีเดียวในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒

ต่อมา ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็ได้มีการขยายขอบเขตของเรื่องที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ โดยนอกจากจะกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบกับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญบางมาตราหรือทั้งฉบับไว้แล้ว ยังกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องอื่น ๆ ที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความสำคัญและอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติและประชาชนได้ แต่รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้ระบุว่า ได้แก่เรื่องอะไรบ้าง กรณีจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีเป็นสำคัญ

จากนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับชาติ เป็นอันมาก ก็ได้บรรจุเกี่ยวกับเรื่องการออกเสียงประชามติเอาไว้ โดยบัญญัติเอาไว้ในมาตรา ๑๖๕^{๑๒}

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้สองกรณี ได้แก่ กรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

^{๑๒} มาตรา ๑๖๕ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ
การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(๒) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตาม (๑) หรือ (๒) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

อาจกระทบถึงผลประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน (มาตรา ๑๖๕ (๑)) และในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ (มาตรา ๑๖๕ (๒)) โดยหลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามตินั้นให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงอาจถือได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๖๕ วรรคสอง เป็นการกำหนดเป็นครั้งแรกถึงการออกเสียงลงประชามติ (Referendum) ที่กฎหมายอื่นอาจจะระบุให้มีขึ้น ไม่จำกัดเฉพาะกรณีของร่างรัฐธรรมนูญหรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น อันเป็นผลมาจากการพยายามผลักดันหลายครั้งเพื่อให้มีกรอบแนวคิดเรื่องนี้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างจริงจัง ในขณะที่นักวิชาการบางฝ่ายเห็นว่าแนวความคิดในเรื่องการออกเสียงลงประชามติเป็นเพียงแต่นามธรรม ไม่สามารถมองเห็นภาพได้ในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญหลาย ๆ ฉบับจะมีบทบัญญัติรับรองเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เคยจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับชาติตามที่บัญญัติไว้เลย คงมีปรากฏการออกเสียงลงประชามติตามมาตรา ๒๙ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการออกเสียงประชามติในคราวนั้นเป็นการออกเสียงประชามติระดับชาติครั้งแรกและครั้งเดียวของประเทศไทย^{๑๓}

๒. หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ

รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้วางหลักเกณฑ์ของการออกเสียงประชามติไว้ในมาตรา ๑๖๕ โดยกำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๒.๑ ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ก็เพียงแต่ให้นิยามศัพท์ “ผู้มีสิทธิออกเสียง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยไปบัญญัติซ้ำอีกครั้งในมาตรา ๑๕ ผู้มีสิทธิออกเสียง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๒)

การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้

ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติ ระยะเวลาในการดำเนินการ และจำนวนเสียงประชามติ เพื่อมีข้อยุติ

^{๑๓} สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง “การลงประชามติ”, สืบค้นจาก <http://www2.ect.go.th/about.php?Province=suratthani&SiteMenuID=3697>

ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

กรณีจึงต้องกลับไปพิจารณาตัวบทรัฐธรรมนูญอีกครั้งว่า ได้แก่บุคคลประเภทใด ซึ่งก็ปรากฏในมาตรา ๙๙ ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง และ

(๓) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้เฉพาะโดยตรงแต่อย่างใด หากแต่ได้กำหนดในมาตรา ๑๐๐ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

(๑) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(๒) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(๓) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(๔) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

ดังนั้น จึงสามารถเข้าใจได้ว่า ผู้ที่มีลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามนั่นเอง

๒.๒ เหตุในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

ได้มีการกำหนดในรัฐธรรมนูญฯ ได้แก่กรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(๒) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๕ ได้กำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการประกาศ ดังนี้

(๑) ในกรณีที่จะดำเนินการจัดทำประชามติตามมาตรา ๑๖๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญฯ ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้มีการออกเสียงในราชกิจจานุเบกษา โดยจะต้องมีรายละเอียด ดังนี้

- กำหนดเรื่องในการจัดทำประชามติ ซึ่งจะต้องมีข้อความที่ชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ

- กำหนดว่าการจัดให้มีการออกเสียงดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้มีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียง หรือเป็นไปเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี

(๒) ในกรณีที่จะดำเนินการจัดทำประชามติตามที่กฎหมายบัญญัติตามมาตรา ๑๖๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญฯ ให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายประกาศให้มีการออกเสียงในราชกิจจานุเบกษา

โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดทำประชามติตามที่กฎหมายนั้นบัญญัติ ถ้ากฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติผู้มีอำนาจออกประกาศให้มีการออกเสียงไว้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศให้มีการออกเสียงตามกฎหมายนั้น

อนึ่ง ผู้เขียนมีข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือ ถ้าพิจารณาจากบทบัญญัติของ มาตรา ๑๖๕ รัฐธรรมนูญเองก็ได้กำหนดอย่างชัดเจนให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นเหตุที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เองก็ได้กำหนดเพิ่มเติมให้เป็นเหตุหนึ่งที่น่าให้มีการออกเสียงลงประชามติ อย่างไรก็ตาม หากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นปรากฏข้อเท็จจริงอันถือเป็นเหตุตามมาตรา ๑๖๕ (๑) ก็อาจจะจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติได้ แต่ในกรณีตาม (๒) นั้น ก็คงจะต้องปรากฏว่ามีกฎหมายที่บัญญัติถึงกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ว่าให้สามารถจัดการออกเสียงลงประชามติ แต่ก็คงจะเป็นเรื่องที่ยากลำบากที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะมากำหนดเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ อันถือเป็นเหตุตาม (๒) ซึ่งแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ที่มีการกำหนดเรื่องนี้ไว้ ก็จะมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ

๒.๓ หลักเกณฑ์การออกเสียง

รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ดังนี้

(๑) การออกเสียงประชามติตาม มาตรา ๑๖๕ (๑) หรือ (๒) อาจจัดให้เป็น การออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

(๒) การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้

(๓) ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน

(๔) หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติอื่น ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติ ระยะเวลาในการดำเนินการ และจำนวนเสียงประชามติเพื่อมีข้อยุติ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฯ การออกเสียง ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ (มาตรา ๘) และโดยหลัก การออกเสียงที่จะถือว่ามีข้อยุติในเรื่องที่จัดทำประชามติต้องมีผู้มาออกเสียงเป็นจำนวนเสียงข้างมาก ของผู้มีสิทธิออกเสียงและมีจำนวนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาออกเสียงในเรื่องที่จัดทำประชามตินั้น (มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง) สำหรับการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ให้ถือเสียงข้างมากของ ผู้มาออกเสียงในการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จัดทำประชามติ (มาตรา ๘ วรรคสอง) ส่วนการออกเสียงตามที่มีกฎหมายบัญญัติตามมาตรา ๑๖๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญ ให้ถือจำนวนคะแนน เสียงตามกฎหมายนั้นบัญญัติ แต่ถ้ากฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติจำนวนคะแนนเสียงไว้ให้นำความ ในมาตรา ๘ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง แล้วแต่กรณี มาใช้บังคับโดยอนุโลม

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ยังได้กำหนดรายละเอียด เกี่ยวกับการให้ข้อมูลและการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จัดทำประชามติ เขตออกเสียง

และหน่วยออกเสียง ผู้มีสิทธิออกเสียงและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียง ทึบบัตรออกเสียงและบัตรออกเสียงประชามติ การลงคะแนนออกเสียงและการนับคะแนน การประกาศผลการออกเสียง การคัดค้านการออกเสียง ความผิดและบทกำหนดโทษ

สรุปและข้อเสนอแนะ

การออกเสียงประชามติเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในกรอบแนวความคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับชาติที่มีการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้สิ้นสุดการบังคับใช้ เนื่องจากการยึดอำนาจ จึงส่งผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้สิ้นสุดบังคับใช้ด้วย เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการประกาศให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับยังคงใช้บังคับได้ต่อไป ซึ่งรวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ด้วย (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป ข้อ ๓ ได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีผลบังคับใช้ต่อเนื่องต่อไป โดยมีได้สะกดลงจนกว่าจะกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก) แต่มีข้อพิจารณาในทางกฎหมาย บางประการที่สมควรหยิบยกขึ้นมากล่าวถึง

การอ้างอิงมาตรา ๑๖๕ (๑) และ (๒) ในมาตรา ๕^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายนี้ว่า จะยังคงสามารถจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติได้หรือไม่ หากมีเหตุตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖๕ (๑) และ (๒) ของรัฐธรรมนูญที่สิ้นสุดการบังคับใช้ไปแล้ว ซึ่งในประเด็นปัญหานี้อาจมองได้เป็น ๒ นัย กล่าวคือ

นัยแรก เมื่อมีการอ้างอิงเพียงตัวเลขมาตราของรัฐธรรมนูญฯ โดยมีได้ระบุเนื้อความอันเป็นรายละเอียดของเรื่องที่จะต้องลงประชามติ หรือเหตุที่จะดำเนินการออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจน เมื่อรัฐธรรมนูญสิ้นสุดการบังคับใช้แล้ว เหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีการออกเสียง

^{๑๔}มาตรา ๕ ในกรณีที่จะดำเนินการจัดทำประชามติตามมาตรา ๑๖๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้มีการออกเสียงในราชกิจจานุเบกษา โดยจะต้องมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) กำหนดเรื่องในการจัดทำประชามติ ซึ่งจะต้องมีข้อความที่ชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ

(๒) กำหนดว่าการจัดให้มีการออกเสียงดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้มีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียง หรือเป็นไปเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่ดำเนินการจัดทำประชามติตามที่มีกฎหมายบัญญัติตามมาตรา ๑๖๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายประกาศให้มีการออกเสียงในราชกิจจานุเบกษา โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดทำประชามติตามที่กฎหมายนั้นบัญญัติ ถ้ากฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติผู้มีอำนาจออกประกาศให้มีการออกเสียงไว้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจออกประกาศให้มีการออกเสียงตามกฎหมายนั้น

ประชามติจึงคงไม่มีอยู่เช่นกัน ประกอบกับบทบัญญัติอื่นของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็อ้างอิงความที่สอดคล้องกับมาตรา ๕ ที่กล่าวถึงดังกล่าว ซึ่งก็ทำให้พระราชบัญญัติกฎหมายนี้ไม่มีผลใช้บังคับโดยปริยายไปด้วย

นัยที่สอง จะต้องตีความโดยพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายว่า มุ่งหมายให้มีการออกเสียงประชามติ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน และกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ ดังนั้นเมื่อตัวพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติฯ ได้รับการประกาศให้ใช้บังคับได้ต่อ ก็จะต้องนำบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับเท่าที่นำมาใช้บังคับได้ โดยไม่ขัดกับหลักการที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราววางไว้ (ถ้าหากมี)

สำหรับผู้เขียนมีความเห็นไปในแนวความเห็นตามนัยแรก แต่ถ้าหากจะต้องมีการออกเสียงประชามติตามเหตุที่ได้เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็น่าจะเป็นเรื่องการบังคับใช้เป็นการชั่วคราวเท่าที่จำเป็นเท่านั้น รวมทั้งมีข้อเสนอแนะว่า ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญในประเทศไทยอาจถูกยกเลิกไปด้วยการปฏิวัติ รัฐประหารหรือการยึดอำนาจ ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นมาบ่อยครั้งในอดีต ในการร่างกฎหมายจึงควรที่จะระบุนความหรือเนื้อหาลงในตัวกฎหมายให้ชัดเจน มากกว่าการอ้างอิงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้ในตัวกฎหมาย ดังเช่นที่ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติฯ ที่อ้างถึงมาตรา ๑๖๕ (๑) และ (๒) ของรัฐธรรมนูญ เพราะเมื่อใดที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นใหม่ การอ้างอิงเลขมาตราที่ปรากฏแต่เดิมก็จะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกันด้วย

นอกจากนี้ แม้ว่าจะได้กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติได้ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อถกเถียงกันว่า หมายควมรวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่ ซึ่งหากหลักการเป็นที่ยุติว่าจะให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีดังกล่าว ก็จะต้องพิจารณาในประเด็นเรื่องของการเขียนระบุในตัวรัฐธรรมนูญและระบุไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติไว้อย่างไร อันจะเป็นประเด็นรายละเอียดที่จะต้องมีการถกเถียงและหาข้อยุติต่อไป ซึ่งในขั้นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า มีความจำเป็นจะต้องกำหนดให้ชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เพราะเป็นสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย