รายงานการวิจัย เรื่อง

“การออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

โดย รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

เสนอต่อ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2545

บทคัดย่อ

การออกเสียงประชามติเป็นรูปแบบที่สำคัญรูปแบบหนึ่งของการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองประเทศ โดยในประเทศไทยนั้นได้มีการนำเอากระบวนการออกเสียงประชามติมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญรวม 5 ฉบับด้วยกัน คือ ฉบับปี พ.ศ. 2492 ฉบับปี พ.ศ. 2511 ฉบับปี พ.ศ. 2517 ฉบับปี พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539) และฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับปี พ.ศ. 2540 โดยบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญสามฉบับแรกนั้นเป็นไปในทำนองเดียวกัน คือ เป็นเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะให้ประชาชนทั้งประเทศออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน ส่วนการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539) นั้น เป็นเรื่องการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญและสำหรับการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นก็เป็นการให้คำปรึกษากับรัฐบาลในปัญหาที่รัฐบาลต้องการให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นกระบวนการที่ใหม่และแตกต่างจากการออกเสียงประชามติที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาถึงการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทย และนอกจากนี้ ยังได้เปรียบเทียบระบบการออกเสียงประชามติของสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศที่มีการนำระบบออกเสียงประชามติมาใช้เป็นเวลานานแล้ว

จากการศึกษาพบว่า ระบบการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทยมีความแตกต่างทั้งจากการออกเสียงประชามติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยในอดีตทั้ง 4 ฉบับ และจากระบบการออกเสียงประชามติในต่างประเทศในหลาย ๆ ประเด็นโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่สำคัญที่สุดที่ผู้วิจัยเห็นว่า **“น่าจะ”** เกิดปัญหาในวันข้างหน้า คือ การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะกำหนด **“ประเด็น”** ในการให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้อย่างกว้างโดยรัฐธรรมนูญได้วางเกณฑ์เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติเอาไว้ว่า **“กิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน” “มิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้”** และ **“การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้”** การให้ดุลพินิจอย่างกว้างในลักษณะเช่นนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาได้หากฝ่ายบริหารกำหนดประเด็นในการออกเสียงประชามติที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์ดังกล่าว และเนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดกลไกใด ๆ ในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารในกรณีการกำหนดประเด็นที่จะให้ประชาชนออกเสียงประชามติเอาไว้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้จัดทำข้อเสนอแนะไว้สองประการ

โดยในประการแรก คือ การสร้างระบบตรวจสอบขึ้นมาใหม่โดยอาศัยผลการศึกษาเปรียบเทียบจากกลไกของการออกเสียงประชามติในประเทศฝรั่งเศสที่ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการดูแลตรวจสอบความถูกต้องของวิธีการออกเสียงประชามติด้วยการกำหนดให้รัฐบาลต้องปรึกษาหารือกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการออกเสียงประชามติก่อนว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ จากข้อเสนอประการแรกนี้เอง ผู้วิจัยได้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 214 และร่างมาตราใหม่อีกมาตราหนึ่งเพื่อกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ส่วนข้อเสนอประการที่สอง เป็นข้อเสนอแนะ **“ข้างเดียง”** เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติที่กรณีดังกล่าวสมควรเป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญมากกว่า แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอประการที่สองนี้เป็นเรื่องใหญ่ที่สมควรจะทำการศึกษาวิจัยอย่างละเอียดต่อไป

บทนำ

การออกเสียงประชามติเป็นรูปแบบหนึ่งของการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงการปกครองประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ใช้วิธีการปกครอง **"โดยประชาชน เพื่อประชาชน"** แล้ว จะเห็นได้ว่า ประชาธิปไตยนั้นมีอยู่สองรูปแบบที่แตกต่างกัน รูปแบบแรก ได้แก่ รูปแบบที่เรียกกันว่าประชาธิปไตยทางตรง (la democratie directe) และรูปแบบที่สอง คือ ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (la democratie representative) รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงจะเป็นรูปแบบที่เน้นการมีส่วนร่วมทางตรงของพลเมืองทุกคนในการใช้อำนาจทางการเมือง (le pouvoir politique) ในขณะที่รูปแบบที่สอง คือ ประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้นจะเป็นรูปแบบที่อำนาจทางการเมืองถูกมอบหมายให้ใช้โดยตัวแทน (representants) ที่ได้รับการเลือกตั้งจากพลเมืองและตัวแทนดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินการของตนต่อพลเมืองโดยตรง [1]

ประชาธิปไตยทางตรงนั้นมีที่มาย้อนหลังไปได้ถึงสมัยกรีกโบราณเมื่อประมาณ 200 ปี ก่อนคริสตกาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในนครเอเธนส์ (athens) และรัฐอื่น ๆ ของกรีก ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละรัฐของกรีกเป็นรัฐขนาดเล็ก มีประชาชนไม่มากและประชาชนมีการศึกษาในระดับค่อนข้างดี ดังนั้น จึงสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในการกำหนดมาตรการในการปกครองตนเองได้โดยประชาชนทั้งหมดของแต่ละรัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรงด้วยการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาตัดสินปัญหาต่าง ๆ และมีการออกเสียงประชามติกันอย่างแพร่หลาย รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงนี้ใกล้เคียงกับ**ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน** (la souverainete populaire) ที่สุด เพราะเป็นรูปแบบการปกครองที่ไม่มีการเลือกตั้งตัวแทนประชาชน ไม่มีรัฐสภา ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองและเป็นผู้จัดทำกฎหมายต่าง ๆ [2]

ในสายตาของ Jean Jacques Rousseau นักประชาธิปไตยคนสำคัญคนหนึ่งของโลกนั้น Rousseau มีความเห็นว่า ประชาธิปไตยทางตรงเป็นเรื่องของ **"เจตนารมณ์"** (esprit) ที่มี

---

[1] Francis Hamon, **Le Referendum : Etude Comparative**, L.G.D.J. 1995, p.5

[2] กมล สมวิเชียร, **ประชาธิปไตยกับสังคมไทย**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพาณิชย์, 2520), หน้า (ก).

ลักษณะเชิงแนวคิดและไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ในยุคปัจจุบัน [3] ประชาธิปไตยทางตรงนั้นเป็นสิ่งที่ไม่เคยมีและไม่สามารถมีได้ในอนาคต เพราะประชาธิปไตยนั้นเป็นสิ่งที่อยู่ตรงข้ามกับสภาวะธรรมชาติซึ่งคนจำนวนมากเข้ามาเป็นผู้ปกครองประเทศและมีเพียงคนจำนวนน้อยเท่านั้นที่ถูกปกครอง Rousseau ได้กล่าวไว้อีกด้วยว่าลองนึกภาพดูถึงความวุ่นวายที่เกิดขึ้นจากการที่พลเมืองจำนวนมากจะต้องมาประชุมเพื่อปรึกษาหารือกันตลอดเวลาถึงการดูแลรักษาประโยชน์ของพลเมืองที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน [4]

จากแนวความคิดของ Rousseau นั้น ประชาธิปไตยทางตรงคือรูปแบบของรัฐบาล (gouvernement) ซึ่งพลเมืองจะเข้ามาจัดกิจการที่เกี่ยวข้องกับสังคมร่วมกันโดยพลเมืองจะทำหน้าที่จัดให้มีกฎหมายขั้นพื้นฐานไปจนกระทั่งถึงการปฏิบัติตามกฎหมาย ประชาธิปไตยทางตรงจึงเป็นระบบที่รัฐสภา ฝ่ายปกครองและศาลมิได้แบ่งแยกองค์กรในการใช้อำนาจออกจากกัน เนื่องจากอำนาจเหล่านั้นอยู่กับพลเมืองทั้งหมด ในการนี้ Rousseau ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยทางตรงไว้ว่าควรหมายถึงระบบรัฐบาลซึ่งประชาชนมีอำนาจนิติบัญญัติหรือมีบางส่วนที่สำคัญของอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งในสมัยโบราณของรัฐในกรีกก็ใช้ระบบประชาธิปไตยทางตรงเช่นกันโดยมีการกำหนดจำนวนพลเมืองที่เข้ามาใช้อำนาจให้มีจำนวนน้อย เช่น ในกรุงเอเธนส์ สภาประชาชน (l' assemblee du peuple) ได้แก่ พลเมืองชายโสดอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไปจะสามารถลงมติในการพิจารณากฎหมายหรือสามารถแต่งตั้งผู้พิพากษาได้[5] แนวความคิดดังกล่าวนับได้ว่าเป็นแนวความคิดสำคัญที่ทำให้เกิดระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (la democratie representative) ขึ้นในเวลาต่อมา

เมื่อมีการนำเอา **"รัฐธรรมนูญ"** มาใช้เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศในตอนปลายศตวรรษที่ 17 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญทั้งในฝรั่งเศสและในสหรัฐอเมริกาต่างก็นำเอาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครองประเทศของตน โดยต่างก็ได้เลือกเอาระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมาใช้ โดยถือหลักว่าพลเมือง (ในสหรัฐอเมริกา) และชาติ (ในฝรั่งเศส) เป็นที่มาของอำนาจทั้งหลาย แต่ไม่สามารถใช้อำนาจเหล่านั้นได้ ส่วนผู้ใช้อำนาจจะเป็นใครนั้นต่างก็เห็นพ้องต้องกันว่าต้องเป็นพลเมือง แต่ก็ติดขัดอยู่ที่ปัญหาเกี่ยวกับจำนวนของพลเมืองที่จะเข้ามาใช้อำนาจทั้งหลาย ซึ่งในเรื่องดังกล่าวก็มีแนวทางอยู่สองแนวทางในการดำเนินการกล่าวคือ ในแนวทางแรกนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1793 ของฝรั่งเศสต้องการให้ฝรั่งเศสอยู่ใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์และเป็น **"สาธารณรัฐ"** จึงกำหนดให้ประชาชนรวมกลุ่มกันเป็น **"สภาพื้นฐาน"** (assemblees primaires) ซึ่งมีจำนวนมากและครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ สภาพื้นฐานมีหลายระดับ เช่น ระดับเทศบาลและระดับจังหวัด

---

[3] หมายถึง ยุคที่ Rousseau กล่าวถึงเรื่องดังกล่าวคือในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1750 ถึง ค.ศ. 1790.

[4] Jean Jacques Rousseau, **Du contrat social**, Edition de la Pleiade, p.404.

[5] Francis Hamon, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1, หน้า 9-10.

มติและการลงคะแนนต่าง ๆ ทำในสภาพื้นฐานแต่ละสภา การเห็นชอบในร่างกฎหมายจะต้องเกิดจากเสียงส่วนใหญ่ของสภาพื้นฐานทั่วประเทศ ส่วนในแนวทางที่สองนั้น เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการแบ่งประชาชนออกเป็นกลุ่มเล็ก ๆ จำนวนมากเช่นเดียวกับในแนวทางแรก ก็ได้นำเอาประชาธิปไตยแบบเอเธนส์มาเป็นแบบแต่ก็ได้ปรับปรุงให้เหมาะสม กล่าวคือ ประชาธิปไตยแบบเอเธนส์นั้น ความคิดริเริ่ม มติและการออกเสียงจะไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ในสภาประชาชน (l' assemblee du peuple) นั้น พลเมืองทุกคนสามารถเสนอ คัดค้าน หรือขอแก้ไขกฎหมายได้ ซึ่งก็เป็นเช่นเดียวกับระบบรัฐสภาในปัจจุบันที่สมาชิกรัฐสภาสามารถทำได้เช่นกัน จากแนวทางที่สองนี้เองที่รัฐใหญ่ ๆ ได้ทำการแปลงระบบประชาธิปไตยทางตรงมาใช้โดยแยกกระบวนการนิติบัญญัติออกมาเป็นขั้นตอนต่าง ๆ และในขั้นสุดท้ายให้พลเมืองมาลงมติว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายนั้น ในฝรั่งเศสนั้นการออกเสียงโดยประชาชนเพื่อแสดงความเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยดังกล่าว เรียกกันว่า การออกเสียงประชามติ (referendum) [6]

คำว่า **"ประชามติ"** นั้น เป็นคำที่ใช้สำหรับ**กระบวนการออกเสียงลงคะแนนของพลเมืองเพื่อแสดงความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับมาตรการที่รัฐบาลเสนอ หรือต่อสิ่งที่เกิดจากความคิดริเริ่มของประชาชน** (une initiative populaire) เช่น การเสนอร่างกฎหมายของประชาชน เป็นต้น ปัจจุบันการออกเสียงประชามติอาจแบ่งได้เป็นสองระดับ คือ การออกเสียงประชามติระดับชาติและการออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น ส่วนรูปแบบของการออกเสียงประชามตินั้นก็มีอยู่หลายรูปแบบด้วยกัน เช่น การออกเสียงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมาย การออกเสียงประชามติเพื่อขอคำปรึกษาหรือขอความเห็นจากประชาชน เป็นต้น การออกเสียงประชามตินั้นโดยทั่วไปแล้วใช้ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นส่วนใหญ่ แต่ในอดีตประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการ (pays autoritaires) ก็ได้นำกระบวนการให้ประชาชนออกเสียงประชามติมาใช้ เช่น ในช่วงต้นของอาณาจักรไรช์ที่สาม ฮิตเลอร์ได้สั่งให้มีการทำประชามติถึงสี่ครั้งเพื่อสอบถามประชาชนว่าเห็นด้วยหรือไม่กับการมอบอำนาจในการปกครองประเทศทั้งหลายให้กับตน จากจำนวนผู้มาออกเสียงจำนวน 98% ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดแสดงความเห็นด้วยถึง 98-99% กับการมอบอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศให้กับฮิตเลอร์ [7]

ปัจจุบัน หลายๆ ประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรป เช่น เดนมาร์ก สเปน กรีซ ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักซัมเบอร์ก โปรตุเกส เยอรมัน หรือประเทศอื่น ๆ ในทวีปยุโรป เช่น บัลกาเรีย ฮังการี สวีเดน สวิสเซอร์แลนด์ และตุรกี หรือประเทศในทวีปอเมริกา อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา บราซิล อุรุกวัย ประเทศในทวีปอาฟริกา เช่น ไอวอรีโกสต์ กาบอง นามิเบีย

---

[6] เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

[7] Austin Ranney, **Referendum et democratie,** revue pouvoirs numero 77, Edition Seuil, 1996, p.7.

เซเนกัล โมรอคโค ตูนีเซีย และประเทศในทวีปเอเชีย อันได้แก่ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น รวมทั้งประเทศไทยด้วย ต่างก็มีระบบการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติได้ในหลาย ๆ เรื่อง ไม่ว่าจะเป็นการแสดงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมาย สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ในบางประเทศก็มีการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อกฎหมายหรือกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกด้วย [8]

ระบบการออกเสียงประชามติเป็นกระบวนการสำคัญกระบวนการหนึ่งที่ถูกนำเข้ามาเป็นส่วนเสริมทฤษฎีตัวแทนของประชาชน กล่าวคือ ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้น ประชาชนจะไปเลือกผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจแทนตนเอง แต่เพื่อให้ประชาชนยังคงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอยู่ในหลาย ๆ ประเทศดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจึงกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยได้ด้วยตนเองในเรื่องที่เป็นกิจการสำคัญของประเทศ ซึ่งก็คือการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามตินั่นเอง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า มีการนำระบบประชาธิปไตยทั้งสองระบบ คือ ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน และระบบประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ควบคู่กัน ซึ่งก็จะส่งผลทำให้การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

สำหรับประเทศไทยนั้นนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยก็เข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการปกครองประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของไทยก็เคยนำเอาระบบประชาธิปไตยทางตรงมาใช้เป็นส่วนเสริมอยู่บ้างโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยในบางกรณีด้วยวิธีการออกเสียงประชามติดังจะได้ศึกษาต่อไป

ประเทศไทยกับการออกเสียงประชามติ

ประเทศไทยได้มีการนำเอาระบบการให้ประชาชนออกเสียงประชามติมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทย รวม 5 ฉบับ คือ ฉบับปี พ.ศ. 2492 ฉบับปี พ.ศ. 2511 ฉบับปี พ.ศ. 2517 ฉบับปี พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539) และฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับปี พ.ศ. 2540 โดยบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ ในรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับแรกนั้นเป็นไปในทำนองเดียวกัน คือ เป็นเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะให้ประชาชนทั้งประเทศออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่อาจกระทบถึงประโยชน์ ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน ส่วนในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 นั้นเป็นเรื่องการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ และ

---

[8] นันทวัฒน์ บรมานันท์, "รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงประชามติ", **วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย** ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 มกราคม 2542, หน้า 163.

สำหรับการออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นก็เป็นการให้คำปรึกษากับรัฐบาลในปัญหาที่รัฐบาลต้องการให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น

อนึ่ง นอกจากนี้แล้วในตอนร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 ก็ได้เคยมีการเสนอให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ในตอนท้ายได้มีการตัดเรื่องประชามติออกไป ซึ่งในชั้นการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ได้ผ่านร่างที่คณะกรรมาธิการเสนอมาโดยไม่มีการอภิปราย เหตุผลในการตัดเรื่องประชามติออกที่คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ได้ให้ไว้ก็คือ เกรงว่าการให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้วินิจฉัยว่าควรจะให้มีประชามติหรือไม่ จะกระทบกระเทือนถึงองค์พระมหากษัตริย์ได้ [9]

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ได้มีการกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ

จากรัฐธรรมนูญฉบับถาวรจำนวนทั้งหมด 15 ฉบับ (ไม่นับฉบับปัจจุบัน) ปรากฏว่ามีรัฐธรรมนูญจำนวนเพียง 4 ฉบับที่กำหนดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยได้ด้วยวิธีการออกเสียงประชามติ นั่นคือรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 พ.ศ. 2511 พ.ศ. 2517 และ พ.ศ. 2539

1.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492)

เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 เกิดการรัฐประหารขึ้น คณะรัฐประหารได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีฉายาเรียกว่า รัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่มแดง ทั้งนี้ เนื่องจากพลโท กาจ เก่งระดมยิง ผู้นำคนหนึ่งของคณะรัฐประหารเป็นผู้ร่างไว้ตั้งแต่ระหว่างที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ยังใช้บังคับอยู่ และได้นำไปซ่อนไว้ใต้ตุ่มแดงในบ้านโดยเกรงว่าจะถูกเจ้าหน้าที่รัฐบาลค้นพบและถูกกล่าวหาว่าเป็นกบฏ เมื่อคณะรัฐประหารยึดอำนาจได้เด็ดขาดแล้วในตอนค่ำของวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 นายเขมชาติ บุณยรัตพันธ์ ได้ใช้เวลาแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำอีก 7 ชั่วโมง ก่อนนำขึ้นกราบบังคมทูลขอให้ผู้สำเร็จราชการในขณะนั้นมีพระบรมราชโองการประกาศใช้ [10]

---

[9] รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ครั้งที่ 15/2521 วันพฤหัสบดีที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2541, หน้า 3/6-3/7.

[10] ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 64 ตอนที่ 53 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490, หน้า 1.

คณะรัฐประหารได้ให้เหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แทนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ว่า เนื่องจากแนวทางการปกครองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้เป็นเหตุให้ประเทศชาติทรุดโทรม คณะรัฐประหารเชื่อว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็น **"วิถีทางจรรโลงประเทศชาติให้วิวัฒนาถาวร"** และเป็น **"ทางบำบัดยุคเข็ญของประชาชนทั้งปวงให้เข้าสู่ภาวะปกติได้สืบไป"** [11] รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้มีหลักการและกลไกในการปกครองประเทศคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

หลังจากที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว คณะรัฐประหารได้เชิญนายควง อภัยวงศ์ เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลตามแนวทางที่คณะรัฐประหารได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ปรากฏว่า นายควง อภัยวงศ์ ได้บริหารประเทศโดยอิสระไม่ยอมเป็นรัฐบาลหุ่นของคณะรัฐประหาร พยายามหลีกเลี่ยงอิทธิพลและการแทรกแซงทางการเมืองการบริหารประเทศที่อาจเกิดจากคณะรัฐประหาร ทำให้บรรดาคณะปฏิวัติเกิดความไม่พอใจ แต่อย่างไรก็ดี โดยเหตุที่บทเฉพาะกาลมาตรา 98 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใน 90 วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2491 ที่เป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขต [12] การเลือกตั้งครั้งนี้ได้รับ การยกย่องและวิพากษ์วิจารณ์จากชาวต่างประเทศว่าเป็นการเลือกตั้งที่ดำเนินการไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมมากที่สุดที่ไม่เคยมีมาก่อนในประเทศไทย [13] ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกเข้ามามากที่สุด คือ 53 ที่นั่ง พรรคประชาชนได้ 12 ที่นั่ง พรรคธรรมาธิปัตย์ได้ 5 ที่นั่ง และผู้สมัครอิสระได้ 30 ที่นั่ง

ผลการเลือกตั้งทำให้พรรคประชาธิปัตย์ได้จัดตั้งรัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ จึงได้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปโดยไม่ต้องอาศัยการสนับสนุนจากคณะรัฐประหาร สามารถดำเนินการบริหารประเทศได้อย่างอิสระโดยอาศัยเสียงสนับสนุนจากรัฐสภา

จากการที่รัฐบาลของ นายควง อภัยวงศ์ ไม่ต้องได้รับการสนับสนุนจากคณะรัฐประหารนี้เอง ทำให้คณะรัฐประหารไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีบทบาทในสถาบันการเมืองต่าง ๆ ทำให้คณะรัฐประหารไม่พอใจ ประกอบกับการที่พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งเข้ามามาก คณะรัฐประหารจึงเกรงว่าพรรคพวกของตนจะต้องสูญเสียอำนาจทาง

---

[11] กระมล ทองธรรมชาติ, **วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), หน้า 25.

[12] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 97.

[13] สุนีย์ อธิมุติภาพ, **การร่างรัฐธรรมนูญ 2492**, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 17.

การเมืองไป จึงได้บังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออก และสนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงคราม หัวหน้าคณะรัฐประหารขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีแทน

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมสามครั้ง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งแรก เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2490 เป็นการแก้ไขเรื่องวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว โดยกำหนดให้ใช้วิธีรวมเขต และกำหนดจำนวนราษฎร 200,000 คนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน รวมทั้งยังกำหนดอายุของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ไม่ต่ำกว่า 35 ปี

ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2491 เป็นเรื่องการประชุมร่วมกันของสภาเรื่องให้ตั้ง **"สภาร่างรัฐธรรมนูญ"** เพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยในการประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2491 [14] ได้ประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการวิสามัญซึ่งได้แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญไปในรูปที่ให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภา และให้มีการดำเนินการที่เป็นอิสระจากรัฐสภา กำหนดระยะเวลาในการทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบตามร่างที่กรรมาธิการวิสามัญเสนอด้วยคะแนน 76 ต่อ 0 โดยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) เมื่อวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2491 [15] ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่สามเป็นเรื่องการให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สาเหตุที่ให้มีการร่างรัฐธรรมนูญโดยการกำหนดให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาก็เพื่อที่จะให้มีฐานะเช่นเดียวกับรูปแบบของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ใช้กันอยู่ในการร่างรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ซึ่งในต่างประเทศนั้นโดยทั่วไปแล้วสภาร่างรัฐธรรมนูญมักจะประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน เมื่อร่างเสร็จแล้วก็ต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติอีกครั้งหนึ่ง แต่สำหรับประเทศไทยนั้นไม่สามารถนำกระบวนการเหล่านั้นมาใช้ได้ทั้งหมดและการร่างรัฐธรรมนูญก็จำเป็นต้องอาศัยผู้มีความรู้ความสามารถ จึงเกรงว่าหากกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยประชาชนจะไม่เหมาะสม คณะกรรมาธิการจึงได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้เลือกแทนประชาชน เพราะถือว่าเป็นวิธีที่ใกล้เคียงกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมากที่สุด

มาตรา 95 ทวิ และมาตรา 95 ตรี แห่งรัฐธรรมนูญ [16] ได้กำหนดถึงองค์ประกอบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญไว้ว่า ประกอบด้วยสมาชิก 40 คน คือ

---

[14] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, **รายงานการประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญ พ.ศ. 2491**, หน้า 68.

[15] ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 65 ตอนที่ 7 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2491, หน้า 47.

[16] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491.

1. สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 10 คน วุฒิสภา 10 คน และจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 4 ประเภท ๆ ละ 5 คน

2. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 4 ประเภทที่ไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังต่อไปนี้

ประเภทที่ 1 ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญนี้ คือ ผู้ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์

ประเภทที่ 2 ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวในประเภทที่ 1 และเป็นผู้ที่ดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรืออธิบดี หรือเทียบเท่า

ประเภทที่ 3 ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวในประเภทที่ 1 และเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

ประเภทที่ 4 ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวในประเภทที่ 1 และเป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี หรือเทียบเท่า

จากองค์ประกอบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่าประกอบด้วยบุคคลภายนอกที่มีความรู้และมีความเชี่ยวชาญในการบริหารราชการแผ่นดิน (สมาชิกประเภทที่ 2) อดีตนักการเมืองที่มีประสบการณ์ทางการเมือง (สมาชิกประเภทที่ 3) ผู้ที่มีความรู้ความสามารถในวิชาการต่าง ๆ (สมาชิกประเภทที่ 4) และยังเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปที่ไม่มีคุณสมบัติตามประเภทที่ 2, 3 และ 4 มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งในประเภทที่ 1 ได้

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เปิดประชุมครั้งแรกในวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2491 โดยที่ประชุมได้เลือกเจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศ เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ พระยาอรรถการีย์-นิพนธ์ เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ และ ดร.หยุด แสงอุทัย เป็นเลขานุการสภาร่างรัฐธรรมนูญ และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วย

1. พระยาเทพวิทูร
2. หลวงประกอบนิติสาร
3. นายเพียร ราชธรรมนิเทศ
4. ดร.หยุด แสงอุทัย
5. เจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศ
6. พระยาศรีวิสารวาจา
7. นายสุวิชช พันธเศรษฐ
8. ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช
9. พระยาอรรถการีย์นิพนธ์

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นี้ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้นำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 (ฉบับใต้ตุ่มแดง) มาเป็นต้นแบบในการยกร่าง ในการดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาและกำหนดหลักการต่าง ๆ ที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและมอบหมายให้คณะกรรมาธิการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญไปดำเนินการยกร่างตามหลักการที่ได้กำหนดไว้และนำมาเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

1.1.1.1 แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องการให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 33-35[17] ได้มีการพิจารณาถึงบทบัญญัติมาตรา 30 [18] ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 ที่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอให้คงไว้ โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายท่านเห็นว่าควรจะคงมาตรานี้ไว้ แต่สมควรเพิ่มพระราชอำนาจสำหรับพระมหากษัตริย์ขึ้นอีก กล่าวคือ หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายและส่งคืนกลับไปยังรัฐสภาเพื่อพิจารณาใหม่แล้วสภายังยืนยันตามความคิดเห็นเดิม ก็สมควรให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะนำร่างกฎหมายนั้นออกให้ประชาชนให้ความเห็นชอบด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ หากทรงเห็นว่าร่างกฎหมายนั้นจะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือของประชาชน

ในประเด็นนี้ที่ประชุมมีความเห็นแตกต่างกันเป็น 2 ฝ่าย โดย**ฝ่ายแรก**เห็นว่าสมควรที่จะเพิ่มพระราชอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์ในกรณีดังกล่าว แต่**ฝ่ายหลัง**เห็นว่าไม่สมควรเพิ่มพระราชอำนาจในส่วนนี้ ทั้งนี้ เนื่องจากว่าหากผลของการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติของประชาชนออกมาเป็นไปในทางที่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายของรัฐสภาแล้ว พระมหากษัตริย์อาจตกอยู่ในฐานะลำบากและอาจเป็นเหตุให้สละราชสมบัติได้ ในที่สุดที่ประชุมสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงมีมติว่าไม่สมควรให้พระมหากษัตริย์ทรงขอประชามติจากประชาชนในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายืนยันตามความเห็นเดิมที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นด้วยในการลงคะแนนเสียงของสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นสมาชิกสภา

---

[17] ครั้งที่ 33 ประชุมเมื่อวันศุกร์ที่ 17 กันยายน 2491, ครั้งที่ 34 ประชุมเมื่อวันจันทร์ที่ 20 กันยายน 2491 และครั้งที่ 35 ประชุมเมื่อวันพุธที่ 22 กันยายน 2491.

[18] มาตรา 30 “ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น จะได้พระราชทานคืนมายังรัฐสภาภายในหนึ่งเดือน รัฐสภาจะต้องปรึกษากันใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิม ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อประกาศใช้ต่อไป”

ร่างรัฐธรรมนูญออกเสียงเห็นควรให้มีการขอประชามติจากประชาชนได้จำนวน 16 เสียง และไม่เห็นด้วยในกรณีดังกล่าว 18 เสียง [19]

แต่อย่างไรก็ตาม ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อมา คือ ครั้งที่ 36 [20] สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายคนยังคงให้ความสนใจในเรื่องการบัญญัติเรื่องที่จะให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการขอประชามติจากประชาชนในกรณีที่ทรงไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาได้พิจารณาแล้ว จึงได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นนี้กันอย่าง กว้างขวางทั้งข้อดี ข้อเสีย และเหตุผลต่าง ๆ ในการสนับสนุนจนกระทั่งปิดการประชุมก็ยังพิจารณากันไม่แล้วเสร็จ จึงได้เลื่อนไปประชุมต่อในคราวต่อไป ต่อมาในการประชุมครั้งที่ 37[21] สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปรายในประเด็นดังกล่าวต่อ ในที่สุดได้มีการขอมติจากที่ประชุมว่าควรจะส่งเรื่องให้คณะกรรมาธิการพิจารณาว่าควรจะให้มีการทำเรื่องการขอประชามติจากประชาชนในกรณีดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติให้ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ชี้ขาดด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วยต่อการส่งให้คณะกรรมาธิการพิจารณา 14 เสียง และเห็นด้วยที่จะให้ชี้ขาดในที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ 17 เสียง [22] ในที่สุดที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงมีมติว่าเห็นสมควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจประกาศกระแสพระบรมราชโองการให้มีการขอประชามติจากประชาชนทั่วประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศเฉพาะในข้อสำคัญซึ่งไม่เกี่ยวกับการยับยั้งกฎหมายด้วยคะแนนเสียง 17 ต่อ 12 [23] จากนั้นที่ประชุมจึงมีมติส่งเรื่องดังกล่าวไปให้คณะกรรมาธิการศึกษาและพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญในส่วนดังกล่าวตามแนวทางของที่ประชุมต่อไป

ในที่สุดคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า หากไม่เกี่ยวกับกรณียับยั้งกฎหมายแล้วก็ควรจะมีการขอประชามติจากประชาชนได้กรณีเดียว คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งหลาย ๆ ประเทศใช้กันอยู่ คณะกรรมาธิการฯ จึงได้ยกร่างรัฐธรรมนูญ หมวด 10 ร่างมาตรา 164 ถึงร่างมาตรา 167 ในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยมีข้อความดังต่อไปนี้

“มาตรา 164 รัฐธรรมนูญนี้จะแก้ไขเพิ่มเติมได้ก็แต่โดยเงื่อนไขดังต่อไปนี้

---

[19] รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 35 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท การพิมพ์ทหารผ่านศึก จำกัด, 2492), หน้า 1185.

[20] ครั้งที่ 36 ประชุมเมื่อวันศุกร์ที่ 24 กันยายน 2491.

[21] ครั้งที่ 37 ประชุมเมื่อวันจันทร์ที่ 27 กันยายน 2491.

[22] รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ **ครั้งที่ 37**, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทการพิมพ์ทหารผ่านศึก จำกัด, 2492), หน้า 1281-1282.

[23] เรื่องเดียวกัน, หน้า 1282.

(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนรวมกัน หรือจากสมาชิกของแต่ละสภาไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ ให้รัฐสภาพิจารณาร่วมกันเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง ขั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วต้องนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการออกเสียงลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวข้างบนนี้แล้ว ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายและให้นำมาตรา 75 และมาตรา 74 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 165 ถ้าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าถวายฯ ตามมาตรา 164 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองก็ดี แบ่งแยกราชอาณาจักรไทยก็ดี บั่นทอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็ดี บั่นทอนสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยก็ดี เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นสมควรย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าควรให้ประกาศใช้หรือไม่ควรให้ประกาศใช้ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญนั้น

การให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติ ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ในพระราชกฤษฎีกานั้นต้องกำหนดเวลาให้ประชาชนออกเสียงภายในเก้าสิบวันและให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามความในวรรคก่อน มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 164 (7) มาใช้บังคับ

มาตรา 166 ในกรณีดังกล่าวในมาตรา 165 ถ้าได้มีเสียงข้างมากเป็นประชามติ ควรให้ประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญ ก็ให้นำบทบัญญัติมาตรา 75 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามีประชามติไม่ควรให้ประกาศใช้ ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

มาตรา 167 บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาร่างของคณะกรรมาธิการฯ ดังกล่าวข้างต้น ในการประชุมครั้งต่อ ๆ มา คือ ครั้งที่ 69-71 (วันพฤหัสบดีที่ 9 วันเสาร์ที่ 11 และวันจันทร์ที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2491) แล้วเห็นว่า ร่างที่คณะกรรมาธิการฯ เสนอมานั้น**ยังไม่เหมาะสม** กล่าวคือ ไม่ควรจะระบุเอาไว้ชัดเจนว่าจะขอประชามติในกรณีใดได้บ้าง จึงมีมติให้คณะกรรมาธิการฯ แก้ไขร่างมาตรา 165-167 เสียใหม่โดยระบุเหตุในการขอประชามติไว้อย่างกว้าง ๆ และในการประชุมครั้งที่ 74 (วันพฤหัสบดีที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2491) คณะกรรมาธิการฯ จึงได้เสนอร่างแก้ไขใหม่ต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยร่างใหม่มีข้อความดังนี้

“มาตรา 165 ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา 164 กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

การให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาภายในกำหนดเวลา 90 วันนับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ในพระราชกฤษฎีกานั้นต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงภายใน 90 วัน ซึ่งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร และประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 164 (7) มาใช้บังคับ

มาตรา 166 ในการให้ประชาชนออกเสียงตามมาตรา 165 ถ้ามีเสียงข้างมากเป็นประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วันนับแต่วันที่ประกาศผลประชามติ และเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญนั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ถ้าไม่มีเสียงข้างมากเป็นประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ ก็ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาร่างมาตรา 165-167 ที่คณะกรรมาธิการฯ เสนอแล้วเห็นชอบด้วย จึงมีมติรับหลักการดังกล่าวและผ่านการพิจารณาในวาระ 3 โดยไม่มีการแก้ไข รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่มีบทบัญญัติเรื่องการให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้

1.1.1.2 หลักเกณฑ์ในการออกเสียงประชามติ เมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับในวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 นั้น บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติปรากฏอยู่ในหมวด 10 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 173 ถึงมาตรา 176

(ก) บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มีเนื้อความดังต่อไปนี้ คือ

"หมวด 10
การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มาตรา 173 รัฐธรรมนูญนี้จะแก้ไขเพิ่มเติมได้ก็แต่โดยเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมกัน หรือจากสมาชิกของแต่ละสภาไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ ให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นไปแล้วให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในขั้นสุดท้ายให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการออกเสียงลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้แล้ว ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายและให้นำบทบัญญัติมาตรา 76 และมาตรา 77 มาบังคับใช้โดยอนุโลม

มาตรา 174 ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา 173 กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาภายในกำหนดเวลา 90 วันนับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ในพระราชกฤษฎีกานั้นต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงภายใน 90 วัน ซึ่งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 173 (7) มาใช้บังคับ

มาตรา 175 ในการให้ประชาชนออกเสียงตามมาตรา 174 ถ้ามีเสียงข้างมากเป็นประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ประกาศผลประชามติ และเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญนั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ถ้าไม่มีเสียงข้างมากเป็นประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ ก็ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

มาตรา 176 บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ข) กระบวนการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณามาตรา 174 ประกอบกับมาตรา 173 (7) จะเห็นได้ว่า กระบวนการออกเสียงประชามติตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นมีที่มาจาก**การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ** กล่าวคือ เมื่อรัฐสภาได้ออกเสียงให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือจะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์ และเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงรับร่างรัฐธรรมนูญนั้นไว้แล้วตามมาตรา 173 (7) หากพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายนั้นมีสาระสำคัญที่กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือของประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนทั้งประเทศได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจตามมาตรา 174 ที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศได้ออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น

หากจะตั้งคำถามว่าอะไรคือเกณฑ์ที่จะนำมาใช้วัดว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายนั้นจะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือของประชาชนหรือไม่ กรณีดังกล่าวไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้แน่นอนและไม่มีอะไรที่จะตัดสินได้ รัฐธรรมนูญ

มาตรา 174 นี้กำหนดให้อยู่ในดุลพินิจของพระมหากษัตริย์**อย่างเด็ดขาดว่า** ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือของประชาชน ผู้ใดจะโต้แย้งมิได้ [24]

การที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงแสดงประชามตินั้น ไม่ได้หมายความว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเสมอไป เพราะอาจเป็นไปได้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม แต่ทรงเห็นว่าควรให้ประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงได้วินิจฉัยว่า ควรจะบัญญัติตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐสภาเสนอมาหรือไม่ เหตุผลก็คือ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญได้ประกาศใช้แล้ว ประชาชนก็จะต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ หากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ประชาชนเห็นว่ากระทบถึงผลประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองหรือเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ หรือมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็อาจจะไม่ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้ [25]

เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 174 นี้เองได้กำหนดให้**พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงแสดงประชามติ**ภายในกำหนด 90 วันนับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย

ระยะเวลา 90 วันดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่เท่ากับระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ให้สำหรับพระมหากษัตริย์ในกรณีที่พระองค์ทรงไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและได้พระราชทานร่างรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนมาให้รัฐสภาพิจารณาใหม่คือ 90 วัน เพื่อมิให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญนั้นเนิ่นนานออกไป และกำหนดให้วันที่ทำการออกเสียงแสดงประชามตินั้นจะต้องเป็นวันเดียวกันทั่วประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้การออกเสียงแสดงประชามตินั้นเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม มิให้ผลของการออกเสียงแสดงประชามติในเขตใดเขตหนึ่งมีอิทธิพลต่อการออกเสียงแสดงประชามติในอีกเขตหนึ่งได้ [26]

เพื่อที่จะให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาดในการทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ มาตรา 174 จึงได้กำหนดให้**ประธานองคมนตรี**

---

[24] หยุด แสงอุทัย, **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประชานิติ, 2493), หน้า 695.

[25] เรื่องเดียวกัน, หน้า 695.

[26] เรื่องเดียวกัน, หน้า 696.

เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ [27]

มาตรานี้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติได้เฉพาะในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น รัฐธรรมนูญไม่เปิดโอกาสให้มีการออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างพระราชบัญญัติด้วย เพราะเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายจะต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว นอกจากนั้น เรื่องที่จะนำมาบัญญัติกฎหมายก็เป็นเรื่องที่ยุ่งยากและบางเรื่องก็เป็นเรื่องทางเทคนิค ราษฎรย่อมไม่มีความรู้ ความชำนาญเพียงพอจึงยังไม่พร้อมที่จะให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมาย

ส่วนผลของการออกเสียงประชามตินั้น บทบัญญัติในมาตรา 175 ก็ได้กำหนดให้เอาเสียงข้างมากของประชาชนเป็นประชามติ ซึ่งในที่นี้หมายความถึงเสียงข้างมากของ**ประชาชนทั้งหมดที่มาออกเสียงไม่รวมประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงแต่ไม่มาลงคะแนนเสียง** โดยในการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามตินั้นกำหนดให้ประชาชนลงคะแนนเสียงได้เพียง 2 ทางเลือก คือ **เห็นชอบ**หรือ**ไม่เห็นชอบ**ต่อร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น ประชาชนไม่สามารถเสนอความคิดเห็นเพิ่มเติมได้ ดังนั้น ในการออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยทั้งฉบับเท่านั้น จะเห็นชอบเพียงบางส่วนไม่ได้

เมื่อประชาชนออกเสียงข้างมากเป็นประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญแล้ว พระมหากษัตริย์จะต้องลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วันนับแต่วันที่ประกาศผลการลงประชามติ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ให้มีผลบังคับใช้ได้ หากการนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติไม่ได้รับเสียงข้างมากเป็นประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็มีอันต้องตกไป

ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ที่จะมีสิทธิออกเสียงแสดงประชามตินั้น มาตรา 176 ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติ ซึ่งบุคคลใดจะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้นั้น มาตรา 88 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ได้กำหนดไว้ว่า ได้แก่

1. ผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย
2. มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง และ
3. มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้ง

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามตินั้น เพราะเพื่อจะให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรของตนเข้าไปสามารถตรวจสอบการกระทำของผู้แทนของตนว่ากระทำการไปตาม

---

[27] เรื่องเดียวกัน, หน้า 696.

แนวความคิดซึ่งตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนที่ได้เลือกผู้แทนนั้นเข้าไปหรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกทางหนึ่งโดยประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ส่วนในวรรค 2 ของมาตรา 176 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงแสดงประชามติว่าให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

1.1.1.3 ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการนำกระบวนการออกเสียงประชามติมาปฏิบัติ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างสรรการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในประเทศไทย แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ใช้บังคับอยู่ได้ไม่นาน ทั้งนี้ เพราะขาดพลังการเมืองที่เข้มแข็งคอยต่อสู้ป้องกันมิให้ฝ่ายที่เป็นปฏิปักษ์ทำลาย พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ร่วมมือกันจัดตั้งรัฐบาลก็ไม่ใช่กลุ่มที่ศรัทธาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยเฉพาะหัวหน้ารัฐบาล คือ จอมพล ป. พิบูลสงครามและคณะรัฐประหารซึ่งสนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงคราม อยู่ในขณะนั้น ไม่ใคร่จะพอใจรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตั้งแต่ประกาศใช้ นอกจากนี้ ในระหว่างที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับอยู่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องประสบกับการต่อต้านอย่างหนักจากสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ซึ่งเป็นพวกของนายควง อภัยวงศ์ ด้วยเหตุนี้ เมื่อโอกาสอำนวย จอมพล ป. พิบูลสงคราม และคณะรัฐประหาร จึงทำรัฐประหารตนเองล้มล้างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 และนำเอารัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม เคยใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองประเทศไทยมาเป็นเวลากว่า 10 ปี ก่อนหมดอำนาจ กลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง จึงเป็นผลให้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 พ.ศ. 2492 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นอย่างรอบคอบและเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่งสิ้นสุดลง หลังจากบังคับใช้มาได้ 2 ปี 8 เดือน 5 วัน ดังนั้น ตลอดอายุของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมิได้มีการนำเอาบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการขอประชามติจากประชาชนมาใช้

1.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) นั้น เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 โดยมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ เมื่อคณะปฏิวัติได้ทำการปฏิวัติก็ได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติในวันปฏิวัติรวม 9 ฉบับเพื่อควบคุมสถานการณ์บ้านเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างราบรื่น โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 3 ให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี [28] นับจากวันแรกของการปฏิวัติ คือ วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ไปจนถึงวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร คณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติตามมาอีกจำนวน 48 ฉบับ รวมเป็น 57 ฉบับ และประกาศของคณะปฏิวัติที่สำคัญที่

[28] ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 75 ตอนที่ 81 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501, หน้า 7-9.

เป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) ก็คือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 11 ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2501 โดยคณะปฏิวัติจะได้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญอันประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมือง นอกจากหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญใหม่แล้ว ก็ได้กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติในระยะเวลาปฏิวัติอีกด้วย นอกจากนี้ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 11 ยังได้กล่าวถึงการกำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่อย่างอื่นอีกซึ่งจะได้กำหนดต่อไปในประกาศตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาก็ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502 [29] รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว มีบทบัญญัติสั้น ๆ เพียง 20 มาตรา สาระสำคัญก็คือมาตรา 6 กำหนดให้มีสภาเดียว เรียกว่า **"สภาร่างรัฐธรรมนูญ"** มีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและมีฐานะเป็นรัฐสภาที่ทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติด้วย มาตรา 7 สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 240 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 240 คนนี้เป็นข้าราชการประจำเกือบทั้งหมด

การดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น สามารถแยกออกได้ดังนี้

1. ด้านการทำหน้าที่นิติบัญญัติ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ประชุมกันทุกวันพฤหัสบดี รวมทั้งสิ้น 262 ครั้ง เริ่มตั้งแต่ครั้งแรกในวันศุกร์ที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 จนถึงครั้งสุดท้ายในวันพฤหัสบดีที่ 13 มิถุนายน 2511 โดยผ่านร่างพระราชบัญญัติออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายรวมทั้งสิ้น 493 ฉบับ

2. ด้านการทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ หลังจากได้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เริ่มประชุมเพื่อทำการร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกเมื่อวันพฤหัสบดีที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2504 จะเห็นได้ว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้เวลาในการเตรียมตัวเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญถึง 2 ปี 1 เดือน 22 วัน นับแต่วันที่มีการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 และการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2511 รวมทั้งสิ้น 66 ครั้ง

1.1.2.1 แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องการให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 นี้ ได้นำเรื่องการให้สิทธิออกเสียงแสดงประชามติมาบัญญัติไว้ด้วยในหมวดของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยมีหลักการและวิธีการ

---

[29] ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 76 ตอนที่ 17 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502, หน้า 1-8.

เช่นเดียวกับการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญตามหลักการสำคัญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติเสร็จแล้ว ก็เสนอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาในวาระที่ 1 เมื่อคราวประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 48 วันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2508 เพื่อพิจารณาว่าจะรับร่างหลักการของร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ และในคราวประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 53 เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2508 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณารัฐธรรมนูญทีละหมวดจนตลอดแล้วลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมาธิการยกร่างแล้วเสร็จไว้พิจารณา

ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 53 เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2508 ที่ประชุมได้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอเพื่อพิจารณาและได้ตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญอีกคณะหนึ่ง เรียกว่า “**คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**” จำนวน 25 คน โดยมีพลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ เป็นประธาน

คณะกรรมาธิการชุดนี้มีหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่งโดยละเอียดและให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิเสนอคำแปรญัตติไปยังประธานกรรมาธิการได้ภายในกำหนด 30 วัน คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ประชุมเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2508 และได้พิจารณาติดต่อกันมาจนแล้วเสร็จในวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2510 รวมการประชุม 78 ครั้ง จากนั้นจึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้เริ่มพิจารณาร่างตั้งแต่วันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2510 รวมการพิจารณา 9 ครั้งแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2511 จากนั้นได้เสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

สภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาได้ลงมติจากผลการพิจารณาทั่วไปด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์จำนวน 195 เสียง[30] เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2511 ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยออกใช้เป็นกฎหมายต่อไป

1.1.2.2 หลักเกณฑ์ในการออกเสียงประชามติ การออกเสียงแสดงประชามติที่ได้นำมาบัญญัติไว้ในมาตรา 169 ถึงมาตรา 172 ในหมวดของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้

---

[30] รอง ศยามานนท์, **ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพาณิชย์, 2520), หน้า 394-395.

มีลักษณะเช่นเดียวกับการออกเสียงแสดงประชามติที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เพราะสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ยึดเอาแนวทางของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 เป็นแนวทางในการร่างบทบัญญัติดังกล่าว

(ก) บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มีเนื้อความดังต่อไปนี้ คือ

"หมวด 10
การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มาตรา 169 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนี้

(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนทั้งสองสภารวมกัน หรือจากสมาชิกของแต่ละสภา ไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็น 3 วาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของ ทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ 2 ขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่ 3 ต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ 3 ขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวข้างบนนี้แล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติตามมาตรา 74 และมาตรา 75 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือมิได้พระราชทานคืนมาภายใน 90 วัน รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง

เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน 30 วัน นายกรัฐมนตรีต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ เสมือนว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว [31]

มาตรา 170 ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา 169 กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ จะได้มีประกาศพระบรมราชโองการภายใน 90 วันนับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

เมื่อมีประกาศพระบรมราชโองการตามวรรคสอง ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติภายใน 90 วันนับแต่วันประกาศพระบรมราชโองการ และวันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 169 (7) มาใช้บังคับ

มาตรา 171 บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 172 ในการให้ประชาชนออกเสียงตามมาตรา 170 ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้ามีประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลประชามติ และเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญนั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ถ้ามีประชามติไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

(ข) กระบวนการออกเสียงประชามติ กระบวนการออกเสียงประชามติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) นั้น เป็นกระบวนการเดียวกันกับกระบวนการออกเสียงประชามติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2492) คือ เป็นเรื่องที่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดไว้ว่าเมื่อพระมหากษัตริย์ทรง

[31] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 74 และมาตรา 75.

ได้รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ทรงมีอำนาจที่จะกระทำได้ 2 วิธีการ คือ **วิธีการแรก** ทรงกระทำตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 169 (7) กล่าวคือ หากทรงไม่เห็นด้วยก็ให้ส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นกลับคืนมาให้รัฐสภาพิจารณาใหม่ ส่วน**วิธีการที่สองนั้น**หากทรงดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นกระทบต่อประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือของประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนวินิจฉัยก็ทรงมีพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญนั้น ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงเลือกเอาวิธีการแรกก็จะทรงใช้พระราชอำนาจให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในวิธีการที่สองไม่ได้

ปัญหาที่ว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายนั้นกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชนหรือไม่ ก็ใช้หลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 คือ อยู่ในดุลพินิจเห็นตามสมควรของพระมหากษัตริย์อย่างเด็ดขาด ผู้ใดจะโต้แย้งมิได้ เพราะการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องสำคัญที่อาจมีผลเป็นการริดรอนอำนาจหรือสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ดังนั้น มาตรานี้จึงถวายให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงใช้ดุลพินิจว่าสมควรให้ประชาชนออกเสียงประชามติในการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นหรือไม่

ส่วนวิธีการในการออกเสียงประชามตินั้น มาตรา 170 วรรคสอง ได้กำหนดว่า ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามตินั้น ให้**ประกาศพระบรมราชโองการ**ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้**ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ** ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับผู้รับสนองพระบรมราชโองการนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2511 ได้กำหนดผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไว้ต่างกัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 กำหนดให้**ประธานองคมนตรี**เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ส่วนในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 กำหนดให้**ประธานรัฐสภา**เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งสองกรณีตั้งอยู่บนหลักการเดียวกัน คือ การที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทั้งสองลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็**เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายการเมืองคือคณะรัฐมนตรีเข้ามาเกี่ยวข้อง**

ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดวันออกเสียงประชามตินั้น มาตรา 170 วรรค 3 ได้บัญญัติว่า เมื่อมีประกาศพระบรมราชโองการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติดังกล่าวแล้ว เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติภายใน 90 วันนับแต่วันที่มีประกาศพระบรมราชโองการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ นอกจากนั้น ในมาตราดังกล่าวยังบังคับให้การออกเสียงแสดงประชามติต้องทำวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรเพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตและไม่ต้องการให้การออกเสียงแสดงประชามติในเขตใดมีอิทธิพลในการชักจูงใจแก่อีกเขตหนึ่ง และนอกจากนี้ มาตรา 170 วรรค 4 กำหนดว่า เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตาม

มาตรานี้มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 169 (7) มาใช้บังคับ ซึ่งหมายความว่า จะถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงมิได้พระราชทานพระปรมาภิไธยในเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 75 คือ 30 วัน และนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไปประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสมือนหนึ่งว่า พระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยไม่ได้

สำหรับบุคคลผู้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามตินั้น มาตรา 171 กำหนดถึงบุคคลที่มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติโดยกำหนดให้เฉพาะบุคคลผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่จะมีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติได้และได้กำหนดให้นำมาตรา 87 และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับในการพิจารณาว่าบุคคลใดจะเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติได้ ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกเสียงประชามติ ก็จะต้องมีกฎหมายพิเศษต่างหากออกมากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเอาไว้ และท้ายที่สุด คือ ผลของการออกเสียงประชามตินั้น ในการออกเสียงแสดงประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 172 กำหนดให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เสียงข้างมากในที่นี้หมายถึงเสียงข้างมากของประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติและได้มาลงคะแนนเสียง ไม่รวมถึงผู้มีสิทธิออกเสียงแต่ไม่ได้มาลงคะแนนเสียง หากประชาชนที่มาลงคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่าที่ลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ ก็ถือว่ามีประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างรัฐธรรมนูญนั้น ภายใน 30 วันนับแต่วันประกาศผลการลงประชามติ ทั้งนี้เป็นการกำหนดโดยปริยายให้นายกรัฐมนตรีต้องนำผลของการลงประชามติไปกราบบังคมทูลให้ทรงทราบ [32] อนึ่ง เมื่อประชาชนได้ลงคะแนนเสียงแสดงประชามติเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้วพระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจที่จะยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ได้อีกเพราะถือว่าประชาชนได้วินิจฉัยชี้ขาดโดยการออกเสียงแสดงประชามติแล้ว

หากประชาชนลงคะแนนเสียงแสดงประชามติไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็มีอันตกไป

1.1.2.3 ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการนำกระบวนการออกเสียงประชามติมาปฏิบัติ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 ก็เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 คือตลอดอายุการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเวลา 2 ปี 4 เดือนเศษ ยังไม่เคยจัดให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติแต่อย่างใด

---

[32] หยุด แสงอุทัย, **คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511**, (กรุงเทพมหานคร : น่ำเซียการพิมพ์, 2512), หน้า 273.

1.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2517)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 นี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนให้ความสนใจในการยกร่างค่อนข้างมาก เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่ถือกำเนิดมาจากการต่อสู้เรียกร้องของบรรดานักเรียน นิสิต นักศึกษาและประชาชนเมื่อคราวเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 บรรยากาศในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นบรรยากาศแห่งประชาธิปไตยมาก ไม่มีกลุ่มบุคคลใดมาคอยบงการให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและสมาชิกสภานิติบัญญัติสร้างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามประสงค์ของกลุ่มของตนเหมือนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากอภิสิทธิชนไปสู่การเมืองที่เปิดกว้างขึ้นของประชาชน ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้นและมุ่งหวังที่จะได้เห็นการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย มีหลักประกันและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม [33]

ในวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2516 [34] ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศแทนรัฐบาลชุดจอมพลถนอม กิตติขจร ในการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งแรก เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ที่ประชุมได้มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่แทนชุดที่จอมพลถนอม กิตติขจร ได้แต่งตั้งจำนวน 23 คน เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2516 โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่นี้จะทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีจะได้นำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป ตามมาตรา 10 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ซึ่งบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2516 ได้มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ [35] ประกอบด้วยบุคคลจากอาชีพต่าง ๆ จำนวน 2,347 คน เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจากสมัชชาแห่งชาติจำนวนหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อมีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ ทำให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติยื่นใบลาออกจากสมาชิกภาพเป็นจำนวน

---

[33] สมชาติ รอบกิจ, **การร่างรัฐธรรมนูญ 2517**, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 13.

[34] ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 90 ลงวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2516.

[35] ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 90 ลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2516, หน้า 1-110.

มากจนเหลือ 11 คน รัฐบาลจึงได้ออกพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ [36] เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2516 ดังนั้น จึงทำให้สภานิติบัญญัติชุดแรกสิ้นสุดลง

สมาชิกสมัชชาแห่งชาติจำนวน 2,347 คนนี้ สามารถแยกตามกลุ่มอาชีพได้ถึง 16 กลุ่ม ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ต้องการให้สมัชชาแห่งชาติประกอบด้วยตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ อาชีพ เพื่อให้ได้แนวความคิดให้มากและกว้างที่สุด ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่องค์กรนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งของตัวแทนประชาชนจากกลุ่มต่าง ๆ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดที่ 2 พ.ศ. 2516) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสมัชชาแห่งชาตินั้น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากกลุ่มอาชีพ สาขาวิชาชีพ ตลอดจนทัศนะความคิดเห็นทางการเมือง และเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ซึ่งยังไม่เคยปรากฏมาก่อนในสภานิติบัญญัติชุดก่อน สมาชิกทุกคนมีอิสระ ปลอดจากการครอบงำของฝ่ายบริหาร ทำให้สมาชิกแต่ละคนแสดงบทบาทของตนได้อย่างเต็มที่

ในส่วนที่เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญนั้น มาตรา 10 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 บัญญัติว่า **"คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ"** ดังนั้น หลังจากที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีจะได้รับพิจารณาและนำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามมาตรา 10 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ลงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้มีจำนวน 18 คน โดยมีนายประกอบ หุตะสิงห์ เป็นประธานคณะกรรมการ

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ ประกอบด้วยบุคคลที่มาจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ดังนี้ นักกฎหมาย 4 คน ตุลาการ 4 คน อาจารย์มหาวิทยาลัย 3 คน ข้าราชการพลเรือน 2 คน นักหนังสือพิมพ์ 2 คน นักการเมือง 1 คน นักธุรกิจ 1 คน และทหาร 1 คน

คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาหลักการของร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2516 และคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จและเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาเมื่อวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2517 และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรีชุดนั้นได้ร่างขึ้นและคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเสร็จแล้วเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดที่ 2) เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2517 และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาครั้งแรก เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2517 และพิจารณาเสร็จสิ้นลงมติในวาระที่ 3 ให้นำทูลเกล้าฯ

---

[36] ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 90 ลงวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2516, หน้า 16.

ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2517 และรัฐธรรมนูญก็ได้ถูกประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2517) นี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติที่นับว่ายาวที่สุดนับตั้งแต่ประเทศไทยเรามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมา (ไม่นับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540)) คือ มีถึง 238 มาตรา ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพการณ์ทางการเมือง สังคม และวิวัฒนาการทางการเมืองของไทยที่ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องเพิ่มบทบัญญัติต่าง ๆ ในการประกันสิทธิและเสรีภาพไว้ และประการสำคัญ คือ เป็นการป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจเผด็จการ

1.1.3.1 แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องการให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 นั้น คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้นำเอารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 มาเป็นต้นแบบในการยกร่าง ดังนั้น จึงมีการนำบทบัญญัติเรื่องการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญซึ่งอาจ กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชนมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

1.1.3.2 หลักเกณฑ์ในการออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามติที่ได้นำมาบัญญัติไว้ในมาตรา 228 ถึงมาตรา 231 ในหมวด 11 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น มีลักษณะเช่นเดียวกับการออกเสียงประชามติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492)

(ก) บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มีเนื้อความดังต่อไปนี้

“หมวด 11
การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มาตรา 228 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและ

ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขั้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้ายให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 98 และมาตรา 99 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 229 ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา 228 กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ จะได้มีประกาศพระบรมราชโองการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญทูลเกล้าฯ ถวาย และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

เมื่อมีประกาศพระบรมราชโองการตามวรรคสอง ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศพระบรมราชโองการและวันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 228 (7) มาใช้บังคับ

มาตรา 230 บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 231 ในการให้ประชาชนออกเสียงตามมาตรา 229 ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้ามีประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลประชามติ และเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญ

นั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ถ้ามีประชามติไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป”

(ข) กระบวนการออกเสียงประชามติ เนื่องจากกระบวนการออกเสียงประชามติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 นี้ เป็นกระบวนการเดียวกันกับกระบวนการออกเสียงประชามติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 และฉบับปี พ.ศ. 2492 ดังได้อธิบายไปแล้วข้างต้น ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำมาอธิบายซ้ำในที่นี้อีก แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 นี้ มีความเป็นรูปธรรมมากกว่ากระบวนการตามรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับก่อนหน้านี้ เนื่องจากได้มีการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการให้ประชาชนออกเสียงประชามติตามมาตรา 230 วรรค 2 แห่งรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำคัญในการออกเสียงประชามติ

ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ กระทรวงมหาดไทยได้ยกร่างกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติและได้เสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การประชุมของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2518 รับหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าวและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้วแต่ยังมิได้เสนอต่อรัฐสภา ก็เกิดการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2519 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ก็ได้สิ้นผลลง

หลักเกณฑ์และวิธีการที่สำคัญเกี่ยวกับการออกเสียงแสดงประชามติที่ปรากฏอยู่ในร่างกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ มีดังนี้ [37]

1. กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้ทราบถึงวัตถุประสงค์และรายละเอียด ตลอดจนผลดีผลเสียอันเนื่องมาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเข้าใจในเรื่องที่ตนจะไปลงคะแนนเสียง

2. ให้นำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งครั้งหลังสุดมาใช้เป็นบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติ แต่ให้แก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องเป็นปัจจุบัน

3. การกำหนดหน่วยลงประชามติ ให้ใช้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการกำหนดหน่วยลงคะแนนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

---

[37] ร่างกฎหมายฉบับสมบูรณ์ทั้งที่เป็นร่างเดิมและร่างที่ผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำมาเสนอไว้แล้วในภาคผนวกท้ายงานวิจัยนี้

4. เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการออกเสียงแสดงประชามติ กรรมการตรวจคะแนน และเสมียนคะแนน ได้กำหนดคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการตรวจคะแนนและเสมียนคะแนนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

5. การออกเสียงแสดงประชามติให้กระทำโดยวิธีทำเครื่องหมายลงในบัตรออกเสียงแสดงประชามติและในบัตรออกเสียงแสดงประชามติให้ออกเสียงได้เพียงสนับสนุนหรือคัดค้านมติที่กำหนดไว้เท่านั้น

6. ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ประกาศผลการออกเสียงแสดงประชามติ แล้วแจ้งผลให้รัฐสภาทราบ

7. หลักเกณฑ์และวิธีการปลีกย่อยอื่น เช่น การวินิจฉัยบัตรดีบัตรเสีย การรวบรวมคะแนน การประกาศผลการลงประชามติ การจัดสถานที่ในหน่วยลงประชามติ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกประการ

1.1.3.3 ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการนำกระบวนการออกเสียงประชามติมาปฏิบัติ แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 จะได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุดฉบับหนึ่งของไทย ที่ถูกสร้างขึ้นในบรรยากาศเสรีก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ต้องถูกล้มล้างไป ในที่สุดเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2519 โดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ **"มีอุปสรรคขัดข้องจนไม่อาจปฏิบัติให้เป็นไปโดยเรียบร้อยได้"** อีกทั้งผู้แทนราษฎรก็ไม่เคารพต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงจำต้องเลิกล้มรัฐธรรมนูญดังกล่าว [38] ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติก็เป็นเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 และฉบับปี พ.ศ. 2511 คือ ยังไม่มีการนำกระบวนการดังกล่าวมาใช้บังคับ

1.1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2539)

เมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คณะ รสช.) ได้ทำการปฏิวัติในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ก็ได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรซึ่งกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จและต่อมารัฐธรรมนูญก็ได้ประกาศใช้บังคับในวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 นี้ ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมรวม 6 ครั้งก่อนจะถูก **"แทนที่"** ด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับปี พ.ศ. 2540 การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538 นับได้ว่าเป็นการแก้ไข **"ใหญ่"** เพราะ

---

[38] กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาส, **วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2545), หน้า 41.

รัฐธรรมนูญถูกแก้ไขรวมกันถึง 188 มาตรา ครอบคลุมสาระสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย จำนวนวาระและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา หลักเกณฑ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลปกครองรวมทั้งการกระจายอำนาจการเงินการคลังให้แก่ท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม แม้การแก้ไขดังกล่าวจะทำให้รัฐธรรมนูญมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ประชาชนจำนวนหนึ่งก็ยังไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่ารัฐธรรมนูญมีที่มาจากคณะ รสช. ดังนั้น รัฐบาลโดยแรงผลักดันของพลังประชาชนจึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้มีสาระสำคัญคือจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับอย่างเป็นอิสระโดยรัฐสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น จะแก้ไขบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญใหม่ไม่ได้ [39] ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 นี้ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2539 [40]

1.1.4.1 แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องการให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) นี้มีสาระสำคัญ คือ เป็นการกำหนดวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง ได้มีการจัดให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหลายสาขาอาชีพเป็นองค์กรในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพยิ่งขึ้น

เพื่อให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่าน ๆ มาที่มักจะร่างหรือจัดให้มีการร่างโดยคณะปฏิวัติรัฐประหาร รัฐบาลในขณะนั้น คือ รัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา จึงได้ใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองซึ่งมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน ทำการศึกษาแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 211 เพื่อเปิดโอกาสให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับได้ [41]

จากการตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองและคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมไม่พบเหตุผลในการกำหนดให้ประชาชนสามารถออกเสียงแสดงประชามติเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เอาไว้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากเหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 6) พบข้อความว่า “.....ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงประชามติได้ด้วย.....” [42] ในเหตุผลของการประกาศใช้

---

[39] เรื่องเดียวกัน, หน้า 63-65.

[40] ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 113 ตอนที่ 53 ก ลงวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2539.

[41] กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาส, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 38, หน้า 65.

[42] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 53 ก ลงวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2539

รัฐธรรมนูญซึ่งน่าจะเข้าใจได้ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้พยายามวางกลไกในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อให้มีความเป็นประชาธิปไตยที่สุด และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยได้ด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

1.1.4.2 หลักเกณฑ์ในการออกเสียงประชามติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) ได้นำเรื่องการให้ประชาชนออกเสียงประชามติมาบัญญัติไว้อีกครั้งหนึ่ง แต่ในครั้งนี้มีความแตกต่างจากบทบัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

(ก) บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการให้ประชาชนแสดงประชามติรวม 3 มาตราด้วยกัน คือ

“มาตรา 211 ปัณรส เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้วให้นำเสนอต่อรัฐสภา

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิเข้าชี้แจงประกอบร่างรัฐธรรมนูญนั้นในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้

ให้รัฐสภาพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้ การลงมติให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เมื่อรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 93 มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่มีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ

มาตรา 211 โสพส ในกรณีที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนออกเสียงประชามติตามมาตรา 211 ปัณรส วรรคห้า ให้ประธานรัฐสภาประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศ ทั้งนี้ วันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการต่อไปตามมาตรา 211 สัตตรส แต่ถ้าเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญนั้น หรือมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

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

(ข) กระบวนการออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามติดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) นี้ เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ

ตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว จะต้องให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยมาตรา 211 ปัณรส ได้กำหนดให้รัฐสภาต้องพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้ ผลการพิจารณาของรัฐสภาเป็นได้ดังนี้ คือ

(ข.1) ในกรณีที่รัฐบาลให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย หากพระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบด้วยก็ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้บังคับต่อไป แต่ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนด 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

(ข.2) ในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ปัณรส วรรคห้า ได้กล่าวไว้ว่า ในกรณีที่มีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ

จะเห็นได้ว่า การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) นี้ เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของรัฐสภาที่กำหนดไว้เฉพาะกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้นจึงจะเป็นเหตุให้ประชาชนออก เสียงประชามติได้ ส่วนกระบวนการในการออกเสียงประชามตินั้นเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 211 โสพส คือ

เมื่อรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ **ประธานรัฐสภาจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติ**ซึ่งจะต้องไม่ก่อน 90 วัน และไม่ช้ากว่า 120 วันนับแต่วันประกาศวันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ส่วนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติจะได้แก่บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สำหรับผลของการออกเสียงประชามตินั้น หากผลปรากฏว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวาย แต่ถ้าเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญหรือมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

1.1.4.3 ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการนำกระบวนการออกเสียงประชามติมาปฏิบัติ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จภายในระยะเวลา 240 วัน และในที่สุดที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 7/2540 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 2) วันเสาร์ที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2540 และต่อมาประธานรัฐสภาได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป [43] ดังนั้น จึงไม่มีการนำกระบวนการออกเสียงประชามติมาใช้เนื่องจากมิได้เข้าเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) กำหนด คือ เฉพาะกรณีรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้นจึงนำร่างรัฐธรรมนูญมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

1.2 รัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) กับการออกเสียงประชามติ

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยมีเป้าหมายสำคัญในการ **“ปฏิรูปการเมือง”** เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น [44] สภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับการจัดตั้งขึ้นและได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ ภายหลังผ่านกระบวนการต่าง ๆ ที่สำคัญ คือ การทำประชาพิจารณ์และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

---

[43] นันทวัฒน์ บรมานันท์, **ถกรัฐธรรมนูญ 2540**, สถาบันนโยบายศึกษา พ.ศ. 2540, หน้า (จ)-(ฉ).

[44] **เหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539.**

โดยเหตุที่เป็นการสมควรให้มีวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหลายสาขาอาชีพเป็นองค์กรในการจัดร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงประชามติได้ด้วย ทั้งนี้ โดยยังคงรักษาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ตลอดไป จึงจำเป็นต้องตารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้.

แล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ส่งมอบร่างรัฐธรรมนูญที่ได้จัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วให้ประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในที่สุดเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ ประธานรัฐสภาก็ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้บังคับในวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 [45]

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างกลไกในการปฏิรูปการเมืองไว้มากมายไม่ว่าจะเป็นสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การเข้าสู่อำนาจรัฐ ระบบตรวจสอบการทุจริตจากการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งในกลไกต่าง ๆ เหล่านี้ระบบการให้ประชาชนออกเสียงประชามติก็เป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความเห็นและแสดงความประสงค์ทางการเมือง

1.2.1 แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องการให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาจากเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พบว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั้นเกี่ยวพันกับขั้นตอนในการยกร่างรัฐธรรมนูญ รวม 4 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

1.2.1.1 ขั้นตอนของคณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติไว้ดังนี้ [46]

“มาตรา 7/21 ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดหรือกิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน คณะรัฐมนตรีอาจนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อขอให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการออกเสียงประชามติได้

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติและวันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการสอบถามความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการในเรื่องที่ให้มีการออก

---

[45] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก ลงวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540, หน้า 1-99.

[46] เอกสารการทำงานของคณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2540 อ้างในมนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, **เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ**, สำนักพิมพ์วิญญูชน พ.ศ. 2542, หน้า 337.

เสียงประชามตินั้น การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้

ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ"

ในร่างนี้ คณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้**ประชาชนออกเสียงประชามติในร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน** โดยผ่านกระบวนการสำคัญ คือ คณะรัฐมนตรีเสนอความเห็นที่จะให้ประชาชนออกเสียงประชามติต่อพระมหากษัตริย์เพื่อให้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการออกเสียงประชามติ โดยการออกเสียงประชามติในร่างดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการ**สอบถามความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ**ในร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการในเรื่องที่ให้มีการออกเสียงประชามตินั้น และนอกจากนี้ ร่างมาตราดังกล่าวยังกำหนดห้ามทำการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงด้วย

1.2.1.2 ขั้นตอนของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อมีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญของคณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญต่อคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการตัดมาตรา 7/21 ดังกล่าวออก แต่ต่อมาภายหลังจากมีการรับฟังเสียงจากประชาชน ได้มีผู้ขอแปรญัตติเพิ่มเติมในเรื่องประชามติ ข้อเสนอดังกล่าวได้ถูกนำมาเพิ่มขึ้นเป็นมาตราใหม่โดยมีข้อความดังนี้ คือ

"มาตรา 213 ทวิ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

ประกาศตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และวันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในระหว่างที่ประกาศตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ รัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น แสดงความคิดเห็นของตนได้โดยเท่าเทียมกัน

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติและปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น

การออกเสียงประชามติตามมาตรานี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ"[47]

สาระสำคัญของการออกเสียงประชามติตามร่างของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... นี้ เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่คณะทำงาน ยกร่างรัฐธรรมนูญได้ทำไว้ กล่าวคือ มีการตัดเรื่องการประชามติในร่างพระราชบัญญัติออก และนอกจากนี้ ก็ยังมีการตัด **"พระราชอำนาจ" ของพระมหากษัตริย์**ในส่วนที่เกี่ยวกับการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการออกเสียงประชามติออกด้วย โดยมอบให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีแทน

ขั้นตอนในการให้ประชาชนออกเสียงประชามติตามร่างมาตราดังกล่าว ได้แก่ หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ และในตอนท้ายของร่างมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีการกำหนดเอาไว้ด้วยว่า **การออกเสียงประชามติตามมาตรานี้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น**

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมาตรานี้ มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายคนขอแปรญัตติให้เพิ่มเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ด้วย

---

[47] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ครั้งที่ 22 วันเสาร์ที่ 21 มิถุนายน 2540 อ้างใน มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 45, หน้า 338.

1.2.1.3 ขั้นตอนการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ทวิ ที่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.... ได้เสนอมาแล้วมีมติเห็นชอบตามร่างดังกล่าวโดยไม่มีการแก้ไข

แต่อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการอภิปรายถึงประเด็นเรื่องการออกเสียงประชามติอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประชุมเมื่อวันอังคารที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 มีกรรมาธิการฯ หลายคนได้อภิปรายถึงผลของการออกเสียงประชามติในรูปแบบดังกล่าวว่าจะทำให้ความสำคัญของการลงประชามตินั้นด้อยลงไปเพราะผลการลงประชามติเป็นแต่เพียงขอปรึกษาความเห็นของประชาชนเท่านั้น คณะรัฐมนตรีจะนำเอาข้อปรึกษามาปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติก็ได้ ซึ่งกรรมาธิการ ฯ บางคนเห็นว่าผลของการลงประชามติควรจะได้นำไปดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้แล้วก็ยังมีกรรมาธิการบางคนที่เสนอว่านอกจากคณะรัฐมนตรีแล้ว สมควรให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาจัดให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในกิจการนั้นก็ได้ [48]

1.2.1.4 บทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ ภายหลังจากที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จทั้งฉบับแล้ว ก็ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ และในที่สุดเมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2540 ประธานรัฐสภาก็ได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540

บทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติปรากฏอยู่ในมาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญดังนี้ คือ

“มาตรา 214 ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่

---

[48] รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24 วันอังคารที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 179-181.

เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้

ประกาศตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และวันออกเสียงประชามติต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในระหว่างที่ประกาศตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ รัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น แสดงความคิดเห็นของตนได้โดยเท่าเทียมกัน

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่มากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติและปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น

การออกเสียงประชามติตามมาตรานี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ”

1.2.2 สาระสำคัญของการออกเสียงประชามติ มาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงสาระสำคัญในการออกเสียงประชามติไว้ดังนี้

1.2.2.1 เหตุที่จะต้องมีการออกเสียงประชามติ มาตรา 214 มิได้บัญญัติไว้อย่าง **“ชัดแจ้ง”** ว่า เหตุที่จะต้องมีการออกเสียงประชามติจะต้องเป็นเรื่องใดบ้าง เพียงแต่บัญญัติไว้ถึงเหตุมี **“อาจ”** ขอให้มีการแสดงประชามติ คือ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี เห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

เนื่องจากไม่มีการให้คำจำกัดความที่แน่ชัดถึงเหตุที่จะมีการออกเสียงแสดงประชามติ ดังนั้น การที่จะชี้ชัดว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนจึงเป็น **“ดุลพินิจ”** ของคณะรัฐมนตรีดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 214

1.2.2.2 วัตถุประสงค์ในการออกเสียงประชามติ มาตรา 214 วรรคสอง ได้บัญญัติถึงวัตถุประสงค์ของการให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้ว่า การออกเสียงประชามติ

ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ใน**การขอปรึกษาความเห็นชอบประชาชน**ว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับกิจการสำคัญที่คณะรัฐมนตรีได้ขอให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติดังเหตุที่กล่าวไว้แล้วในข้อ 1.2.2.1 ข้างต้น

เรื่องที่นำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติจะต้องไม่ใช่เป็นเรื่องดังต่อไปนี้

ก. เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ข. เรื่องที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่ง

1.2.2.3 ขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติ มาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติไว้ดังนี้ คือ

ก. เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศและประชาชน คณะรัฐมนตรีจะต้องมีมติเห็นชอบให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ จากนั้นนายกรัฐมนตรีจะต้องทำการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติ

อนึ่ง การดำเนินการดังกล่าวนายกรัฐมนตรี**อาจ**ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาก็ได้ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 214 วรรคแรก

ข. การประกาศให้มีการออกเสียงประชามติจะต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันและไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ค. วันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วประเทศ

ง. เมื่อประกาศวันออกเสียงประชามติแล้ว รัฐจะต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการดังกล่าว แสดงความเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน

1.2.2.4 หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ รัฐธรรมนูญมาตรา 214 วรรคท้าย บัญญัติไว้ว่า **“หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ”** ปัจจุบันได้มีการตรากฎหมายประกอบประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติโดยมีรายละเอียดเป็นการกำหนดขั้นตอน ในการดำเนินการออกเสียงประชามติดังจะได้ทำการศึกษาต่อไป

1.2.2.5 ผลของการออกเสียงประชามติ รัฐธรรมนูญมาตรา 214 บัญญัติไว้สองประการ คือ

ก. ในส่วนที่เกี่ยวกับ**จำนวนผู้มาออกเสียงประชามติ** หากผลปรากฏว่า

ผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมีจำนวนไม่มากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่คณะรัฐมนตรีขอปรึกษานั้น แต่ถ้าหากมีประชาชนมาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติและปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่คณะรัฐมนตรีขอปรึกษานั้น

ข. การออกเสียงประชามติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีผลเป็นเพียง**การให้คำปรึกษา**แก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องที่คณะรัฐมนตรีขอปรึกษา และไม่ผูกพันคณะรัฐมนตรีที่จะต้องปฏิบัติตาม **“ความเห็น”** ของประชาชนที่มาออกเสียงประชามติ

สรุป สาระสำคัญของบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการออกเสียงแสดงประชามติได้ประการเดียว คือ หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการใดจะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน คณะรัฐมนตรีสามารถนำกิจการนั้นมาปรึกษาประชาชนได้ด้วยการประกาศให้มีการออกเสียงประชามติทั่วประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ผลของการออกเสียงประชามติไม่ผูกพันรัฐบาลที่จะต้องปฏิบัติตาม เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้ผลของการออกเสียงประชามติเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น

1.2.3 บทบาทขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ

มีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญอยู่ 4 องค์กรด้วยกัน คือ รัฐบาล คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ และประชาชน

1.2.3.1 บทบาทของรัฐบาลในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

เมื่อพิจารณามาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า มาตรา 214 นี้ได้กำหนด **“เครื่องมือ”** สำคัญในการ **“ตัดสินใจ”** ของรัฐบาลที่จะดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่งที่สำคัญเอาไว้ โดยเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถ **“ขอความเห็น”** จากประชาชนได้ด้วยวิธีการออกเสียงแสดงประชามติ

ในมาตรา 214 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้มีอำนาจที่จะ**ริเริ่ม**ให้มีการจัดทำประชามติ โดยคณะรัฐมนตรีมีดุลพินิจที่จะพิจารณาว่ากิจการในเรื่องใดอาจเกิดผลกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนก็สามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องนั้นได้

แม้ในมาตรา 214 วรรคแรก จะกำหนดไว้ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็น

ชอบของคณะรัฐมนตรี**อาจ**ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ก็ตาม แต่ก็เป็นเพียง **"รูปแบบ"** ที่ฝ่ายบริหาร**อาจเลือก**เพราะบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวมิได้บังคับไว้เป็นการตายตัวว่าจะต้องมีการปรึกษาหารือกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพียงแต่กำหนดไว้อย่างผิวเผินว่าฝ่ายบริหารอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาก็ได้ ดังนั้น ในเรื่องการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รัฐบาลจึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวที่จะกำหนดให้มีหรือไม่ให้มีการออกเสียงประชามติก็ได้

นอกจากนี้แล้ว ผลของการออกเสียงประชามติก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึง **"บทบาท"** ของรัฐบาล กล่าวคือ ในมาตรา 214 วรรคเจ็ด ได้บัญญัติไว้ว่า การออกเสียงประชามติตามมาตรา 214 นี้ให้**มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี**ในเรื่องนั้น ซึ่งหมายความว่า ผลของการแสดงประชามติของประชาชนในเรื่องนั้นมิได้ผูกพันรัฐบาลที่จะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น การแสดงประชามติในมาตรา 214 จึงมีลักษณะคล้ายกับ**การให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล**นั่นเอง

1.2.3.2 บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดการออกเสียงประชามติ มาตรา 145 แห่งรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้หลายประการ รวมถึงอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติด้วย โดยในมาตรา 145 (4) ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะ **"สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม"** ส่วนในมาตรา 145 (5) ก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ **"ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ"**

เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ก็ได้กำหนดบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติได้ในหลายมาตราด้วยกัน คือ

(ก) ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 10 (1))

(ข) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (มาตรา 10 (2))

(ค) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (มาตรา 10 (3))

(ง) ออกข้อกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ (มาตรา 10 (4))

(จ) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (มาตรา 10 (6))

(ฉ) สั่งให้มีการออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (มาตรา 10 (7))

(ช) ประกาศผลการออกเสียงประชามติ (มาตรา 10 (8))

นอกจากนี้แล้ว กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (มาตรา 11) ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถที่จะมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปฏิบัติหน้าที่บางประการที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติได้ เช่น อำนวยการการออกเสียงประชามติที่ทำในจังหวัดนั้น (มาตรา 13 (1)) รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ (มาตรา 13 (3)) เสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติกำหนดไว้ (มาตรา 13 (4)) และปฏิบัติหน้าที่อันเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ (มาตรา 13 (5))

อนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามตินั้น มาตรา 15 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้หน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามอำนาจหน้าที่หรือให้หน่วยงานดังกล่าวมีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐปฏิบัติการอันจำเป็นเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติได้ตามที่เห็นสมควร

อำนาจหน้าที่อื่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติยังมีอีกหลายประการ เช่น ในมาตรา 16 แห่งกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนและให้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลไม่ว่าจะเป็นเรื่องในทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครองโดยให้ถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่ามีผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือในกรณีตามมาตรา 19 แห่งกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ เป็นต้น

1.2.3.3 บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในหลาย ๆ มาตรา สรุปได้คือ [49]

(ก) พิจารณาวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ (มาตรา 47 วรรคสาม)

(ข) พิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 63)

(ค) พิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา 118 (3)(4)(5)(6)(7)(8)(9)(11) หรือ (12) หรือมาตรา 133 (3)(4)(5)(6)(7)(9) หรือ (10) (มาตรา 96)

(ง) พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร้องขอให้วินิจฉัยเพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้น มีมติให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ (มาตรา 118 (8))

(จ) พิจารณาวินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139 หรือไม่ (มาตรา 142)

(ฉ) พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใหม่ มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ (มาตรา 177)

(ช) พิจารณาวินิจฉัยว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมาธิการ การเสนอ การแปร

[49] วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 1 เล่มที่ 1 เดือนมกราคม-เมษายน พ.ศ. 2542, หน้า 10-11.

ญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ (มาตรา 180)

(ซ) พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 198)

(ฌ) พิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา 216 (2)(3)(4) หรือ (6) หรือไม่ (มาตรา 216 ประกอบมาตรา 96)

(ญ) พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง หรือไม่ (มาตรา 219)

(ฎ) พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วแต่นายกรัฐมนตรียังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 262)

(ฏ) พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณีให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมิได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 263)

(ฐ) พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งจะใช้บังคับแก่คดีใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 264)

(ฑ) พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 266)

(ฒ) พิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบหรือไม่ (มาตรา 295)

(ณ) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ เช่น การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 16 ประการดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จะพบว่ารัฐธรรมนูญมิได้ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหรือหน้าที่ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการออกเสียงประชามติ แต่อย่างไรก็ตาม **ศาลรัฐธรรมนูญอาจเข้ามาเกี่ยวข้องหรือมีบทบาท**

สำคัญในกระบวนการออกเสียงประชามติได้หากเป็นกรณีที่เกิดจากการที่มีการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ

การออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญอาจเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดถึง **"เรื่อง"** ที่คณะรัฐมนตรีจะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าจะต้องเป็นเรื่องที่ **"อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน"** และ **"วัตถุประสงค์"** ของการออกเสียงประชามติ **"ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน** ซึ่งมิใช่เรื่องที่**ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ"** นอกจากนี้ ก็ยังมี **"ข้อห้ามการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ"** หากคณะรัฐมนตรีขอประชามติจากประชาชนในเรื่องที่ขัดหรือแย้งกับ**เรื่อง วัตถุประสงค์ และข้อห้าม**ดังกล่าวมาแล้ว เรื่องดังกล่าวก็จะเป็นการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวได้ตามมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับ**อำนาจหน้าที่**ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะรัฐมนตรี [50] ดังนั้น องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาสามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ ดังจะได้ศึกษารายละเอียดของเรื่องดังกล่าวในบทที่ 3 ต่อไป

1.2.3.4 ประชาชนชาวไทยกับการออกเสียงประชามติ ประชาชนถือว่าเป็นองค์กรที่สำคัญที่สุดในกระบวนการออกเสียงประชามติ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเน้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ดังนั้น จึงมีบทบัญญัติจำนวนมากที่ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนในเรื่องต่าง ๆ รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่สำคัญตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดไว้มีอยู่ด้วยกันห้ารูปแบบ ซึ่งแบ่งได้เป็นสองกลุ่ม คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับชาติ อันได้แก่ การเสนอร่างกฎหมายตามมาตรา 170 ประชามติตามมาตรา 214 และการเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 304 กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่น อันได้แก่ การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นตามมาตรา 286 และการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา 287

---

[50] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 26/2543 ลงวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2543 ยอมรับว่าคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในส่วนที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามตินั้น จะเห็นได้ว่า บทบาทของประชาชนมีน้อยมากแม้จะเป็นการ **"ประชามติ"** ก็ตาม กล่าวคือ มาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ผู้ริเริ่มจัดทำประชามติได้แก่คณะรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว ส่วนผลของการออกเสียงประชามติก็เป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีซึ่งคณะรัฐมนตรีจะปฏิบัติตามผลประชามติหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้กระบวนการออกเสียงประชามติจะเป็น **"ส่วนหนึ่ง"** ของระบบประชาธิปไตยทางตรงที่นำมาใช้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น แต่กระบวนการออกเสียงประชามติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกลับไม่ให้บทบาทแก่ประชาชนเท่าที่ควรไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มกระบวนการจัดให้มีประชามติที่ให้เฉพาะรัฐบาลที่จะเสนอให้มีการออกเสียงประชามติ หรือผลของการแสดงประชามติของประชาชนที่รัฐบาลอาจไม่ปฏิบัติตามก็ได้

วิวัฒนาการในการออกเสียงประชามติของประเทศไทยนับได้ว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง เพราะแม้เราจะมีบทบัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติมากว่า 50 ปีแล้วก็ตาม แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้วการนำมาปฏิบัติเป็นเรื่องที่ยากมาก ๆ และไม่เคยเกิดขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแสดงประชามติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ค่อนข้างจะขัดกับทฤษฎีประชาธิปไตยทางตรงดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทนำว่า การออกเสียงแสดงประชามตินั้นเป็นการให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยการออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมายหรือนโยบายที่สำคัญของประเทศอันเป็นการแสดงถึงอำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชนที่จะแสดงความคิดเห็นต่อสิ่งที่จะมากำหนดแนวทางของประเทศต่อกฎหมายที่จะใช้บังคับพวกเขาต่อไป รูปแบบของการออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญปัจจุบันเป็นรูปแบบที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงกับรูปแบบของการออกเสียงประชามติในต่างประเทศและในประเทศไทยที่เคยมีมา กล่าวคือ เป็นการ **"โยน"** ปัญหาของ **"ฝ่ายบริหาร"** ไปให้ประชาชนตัดสินว่า **"ฝ่ายบริหาร"** ควรจะทำอย่างไรกับ**กิจการที่ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบ** ซึ่งฝ่ายบริหารเห็นว่าอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประชาชนและประเทศชาติ และนอกจากนี้การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้นคณะรัฐมนตรีจึงไม่ถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามผลของการแสดงประชามติของประชาชนได้ ปัญหาที่สมควรวิเคราะห์ คือ ทำไมจึงต้องมีการทำประชามติด้วย หากคณะรัฐมนตรีไม่ถูกผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามผลของการออกเสียงประชามติของประชาชน

แม้ว่าในประเทศไทยจะยังไม่เคยเกิดการออกเสียงประชามติในทางปฏิบัติ แต่ก็พอนึกภาพได้ว่าน่าจะคล้ายกับการเลือกตั้ง คือ มีการจัดทำเอกสารเผยแพร่ และมีการจัดการลงคะแนนเสียง ซึ่งต้องใช้เงินจำนวนมหาศาล และเบียดบังเวลาทำงานของข้าราชการประจำที่มีภารกิจหนักอยู่แล้วให้ต้องมาวุ่นวายกับการเตรียมการและการมีส่วนร่วมในการออกเสียง

ประชามติ แต่เมื่อผลประชามติออกมากลับไม่ผูกพันให้รัฐบาลทำตาม ดังนั้น จึงเกิดคำถามตามมาว่า แล้วเราจะทำประชามติไปเพื่ออะไร?

นอกจากนี้ หากรัฐบาลไม่ทำตามผลประชามติจากประชาชนซึ่งเป็น **"เจ้าของประเทศ"** และ **"เจ้าของอำนาจอธิปไตย"** จะเกิดการประจันหน้ากันขึ้นระหว่างรัฐบาลกับประชาชนหรือไม่? ประชาชน(หรือฝ่ายค้าน) จะถือโอกาสจากการที่รัฐบาลส่งเรื่องให้ประชาชนออกเสียงประชามติ **"คว่ำ"** รัฐบาล (ทางอ้อม) ด้วยการออกเสียงไม่เห็นด้วยกับเรื่องดังกล่าวหรือไม่? ก็ยังเป็นคำถามที่ไม่มีคำตอบจนกว่าจะเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น

1.3 ข้อแตกต่างของการออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญไทย

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยทั้ง 5 ฉบับ คือ ฉบับปี พ.ศ. 2492 ฉบับปี พ.ศ. 2511 ฉบับปี พ.ศ. 2517 ฉบับปี พ.ศ. 2539 และฉบับปี พ.ศ. 2540 จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์สำคัญในการออกเสียงประชามติดังที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับเดิมมีความแตกต่างเป็นอันมากกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใน 3 กรณีด้วยกัน คือ

1.3.1 ประเด็นในการออกเสียงประชามติ รัฐธรรมนูญในอดีตทั้ง 4 ฉบับ ได้กำหนดให้การออกเสียงประชามติจะเกิดขึ้นได้ในกรณีเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ดังที่ได้ศึกษามาแล้วในตอนต้นว่า มาตรา 174 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 มาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 มาตรา 228 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 และมาตรา 211 ปัณรส แห่งรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 ต่างก็บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติใน **"ร่างรัฐธรรมนูญ"** ซึ่งแตกต่างจากประเด็นในการออกเสียงประชามติตามมาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) คือ ประเด็นในการออกเสียงประชามติ ได้แก่ **กิจการในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน**

1.3.2 ผู้ริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2517 กำหนดให้การออกเสียงประชามติเกิดขึ้นต่อเมื่อ**พระมหากษัตริย์** ทรงมีพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติหรือของประชาชนและทรงเห็นสมควรให้ประชาชนได้ตัดสิน ส่วนรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 กำหนดกลไกในการออกเสียงประชามติไว้ว่าหาก**รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ**ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำมาโดยมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ทั้งหมด

ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ สำหรับผู้ริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะได้แก่**คณะรัฐมนตรี**ที่เห็นว่าสมควรให้ประชาชนออกเสียงประชามติในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

1.3.3 ผลของการออกเสียงประชามติ เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2517 จะเห็นได้ว่า ผลของการออกเสียงประชามติจะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมสามารถใช้บังคับหรือตกไปซึ่งขึ้นอยู่กับเสียงข้างมากของประชาชนว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่ ส่วนการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 ก็เป็นเช่นเดียวกัน คือ หากผลของการออกเสียงประชามติเป็นเช่นไรก็มีผลเช่นนั้นต่อรัฐธรรมนูญในขณะที่ผลของการออกเสียงประชามติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น สภาพบังคับทางกฎหมายจึงเป็นเพียงแต่การรับฟังเสียงจากประชาชนโดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามผลของการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) *

รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

เมื่อพิจารณาถึงการปกครองประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ใช้วิธีการปกครอง **"โดยประชาชน เพื่อประชาชน"** แล้ว จะเห็นได้ว่า ประชาธิปไตยนั้นมีอยู่สองรูปแบบที่แตกต่างกัน รูปแบบแรก ได้แก่ รูปแบบที่เรียกกันว่าประชาธิปไตยทางตรง (la democratie directe) และรูปแบบที่สอง คือ ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (la democratie representative) รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงจะเป็นรูปแบบที่เน้นการมีส่วนร่วมทางตรงของพลเมืองทุกคนในการใช้อำนาจทางการเมือง (le pouvoir politique) ในขณะที่รูปแบบที่สอง คือ ประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้นจะเป็นรูปแบบที่อำนาจทางการเมืองถูกมอบหมายให้ใช้โดยตัวแทน (representants) ที่ได้รับการเลือกตั้งจากพลเมืองและตัวแทนดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินการของตนต่อพลเมืองโดยตรง [1]

ประชาธิปไตยทางตรงนั้นมีที่มาย้อนหลังไปได้ถึงสมัยกรีกโบราณเมื่อประมาณ 200 ปีก่อนคริสตกาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในนครเอเธนส์ (athens) และรัฐอื่น ๆ ของกรีก ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละรัฐของกรีกเป็นรัฐขนาดเล็ก มีประชาชนไม่มากและประชาชนมีการศึกษาในระดับค่อนข้างดี ดังนั้น จึงสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในการกำหนดมาตรการในการปกครองตนเองได้โดยประชาชนทั้งหมดของแต่ละรัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรงด้วยการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาตัดสินปัญหาต่าง ๆ และมีการออกเสียงประชามติกันอย่างแพร่หลาย รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงนี้ใกล้เคียงกับ**ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน** (la souverainete populaire) ที่สุด เพราะเป็นรูปแบบการปกครองที่ไม่มีการเลือกตั้งตัวแทนประชาชน ไม่มีรัฐสภา ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองและเป็นผู้จัดทำกฎหมายต่าง ๆ [2]

ในสายตาของ Jean Jacques Rousseau นักประชาธิปไตยคนสำคัญคนหนึ่งของโลกนั้น Rousseau มีความเห็นว่า ประชาธิปไตยทางตรงเป็นเรื่องของ **"เจตนารมณ์"** (esprit)

---

* ตัดทอนจากรายงานการวิจัย เรื่อง "**การออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)"**, เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2545

[1] Francis Hamon, **Le Referendum : Etude Comparative**, L.G.D.J. 1995, p.5

[2] กมล สมวิเชียร, **ประชาธิปไตยกับสังคมไทย**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพาณิชย์, 2520), หน้า (ก).

ที่มีลักษณะเชิงแนวคิดและไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ในยุคปัจจุบัน [3] ประชาธิปไตยทางตรงนั้นเป็นสิ่งที่ไม่เคยมีและไม่สามารถมีได้ในอนาคต เพราะประชาธิปไตยนั้นเป็นสิ่งที่อยู่ตรงข้ามกับสภาวะธรรมชาติซึ่งคนจำนวนมากเข้ามาเป็นผู้ปกครองประเทศและมีเพียงคนจำนวนน้อยเท่านั้นที่ถูกปกครอง Rousseau ได้กล่าวไว้อีกด้วยว่าลองนึกภาพดูถึงความวุ่นวายที่เกิดขึ้นจากการที่พลเมืองจำนวนมากจะต้องมาประชุมเพื่อปรึกษาหารือกันตลอดเวลาถึงการดูแลรักษาประโยชน์ของพลเมืองที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน [4]

จากแนวความคิดของ Rousseau นั้น ประชาธิปไตยทางตรงคือรูปแบบของรัฐบาล (gouvernement) ซึ่งพลเมืองจะเข้ามาจัดกิจการที่เกี่ยวข้องกับสังคมร่วมกันโดยพลเมืองจะทำหน้าที่จัดให้มีกฎหมายขั้นพื้นฐานไปจนกระทั่งถึงการปฏิบัติตามกฎหมาย ประชาธิปไตยทางตรงจึงเป็นระบบที่รัฐสภา ฝ่ายปกครองและศาลมิได้แบ่งแยกองค์กรในการใช้อำนาจออกจากกัน เนื่องจากอำนาจเหล่านั้นอยู่กับพลเมืองทั้งหมด ในการนี้ Rousseau ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยทางตรงไว้ว่าควรหมายถึงระบบรัฐบาลซึ่งประชาชนมีอำนาจนิติบัญญัติหรือมีบางส่วนที่สำคัญของอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งในสมัยโบราณของรัฐในกรีกก็ใช้ระบบประชาธิปไตยทางตรงเช่นกันโดยมีการกำหนดจำนวนพลเมืองที่เข้ามาใช้อำนาจให้มีจำนวนน้อย เช่น ในกรุงเอเธนส์ สภาประชาชน (l' assemblee du peuple) ได้แก่ พลเมืองชายโสดอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไปจะสามารถลงมติในการพิจารณากฎหมายหรือสามารถแต่งตั้งผู้พิพากษาได้[5] แนวความคิดดังกล่าวนับได้ว่าเป็นแนวความคิดสำคัญที่ทำให้เกิดระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (la democratie representative) ขึ้นในเวลาต่อมา

เมื่อมีการนำเอา **"รัฐธรรมนูญ"** มาใช้เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศในตอนปลายศตวรรษที่ 17 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญทั้งในฝรั่งเศสและในสหรัฐอเมริกาต่างก็นำเอาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครองประเทศของตน โดยต่างก็ได้เลือกเอาระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมาใช้ โดยถือหลักว่าพลเมือง (ในสหรัฐอเมริกา) และชาติ (ในฝรั่งเศส) เป็นที่มาของอำนาจทั้งหลาย แต่ไม่สามารถใช้อำนาจเหล่านั้นได้ ส่วนผู้ใช้อำนาจจะเป็นใครนั้นต่างก็เห็นพ้องต้องกันว่าต้องเป็นพลเมือง แต่ก็ติดขัดอยู่ที่ปัญหาเกี่ยวกับจำนวนของพลเมืองที่จะเข้ามาใช้อำนาจทั้งหลาย ซึ่งในเรื่องดังกล่าวก็มีแนวทางอยู่สองแนวทางในการดำเนินการกล่าวคือ ในแนวทางแรกนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1793 ของฝรั่งเศสต้องการให้ฝรั่งเศสอยู่ใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์และเป็น **"สาธารณรัฐ"** จึงกำหนดให้ประชาชนรวมกลุ่มกันเป็น **"สภาพื้นฐาน"** (assemblees primaires) ซึ่งมีจำนวนมากและ

---

[3] หมายถึง ยุคที่ Rousseau กล่าวถึงเรื่องดังกล่าวคือในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1750 ถึง ค.ศ. 1790.

[4] Jean Jacques Rousseau, **Du contrat social**, Edition de la Pleiade, p.404.

[5] Francis Hamon, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1, หน้า 9-10.

ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ สภาพื้นฐานมีหลายระดับ เช่น ระดับเทศบาลและระดับจังหวัด มติและการลงคะแนนต่าง ๆ ทำในสภาพื้นฐานแต่ละสภา การเห็นชอบในร่างกฎหมายจะต้องเกิดจากเสียงส่วนใหญ่ของสภาพื้นฐานทั่วประเทศ ส่วนในแนวทางที่สองนั้น เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการแบ่งประชาชนออกเป็นกลุ่มเล็ก ๆ จำนวนมากเช่นเดียวกับในแนวทางแรก ก็ได้นำเอาประชาธิปไตยแบบเอเธนส์มาเป็นแบบแต่ก็ได้ปรับปรุงให้เหมาะสม กล่าวคือ ประชาธิปไตยแบบเอเธนส์นั้น ความคิดริเริ่ม มติและการออกเสียงจะไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ในสภาประชาชน (l' assemblee du peuple) นั้น พลเมืองทุกคนสามารถเสนอ คัดค้าน หรือขอแก้ไขกฎหมายได้ ซึ่งก็เป็นเช่นเดียวกับระบบรัฐสภาในปัจจุบันที่สมาชิกรัฐสภาสามารถทำได้เช่นกัน จากแนวทางที่สองนี้เองที่รัฐใหญ่ ๆ ได้ทำการแปลงระบบประชาธิปไตยทางตรงมาใช้โดยแยกกระบวนการนิติบัญญัติออกมาเป็นขั้นตอนต่าง ๆ และในขั้นสุดท้ายให้พลเมืองมาลงมติว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายนั้น ในฝรั่งเศสนั้นการออกเสียงโดยประชาชนเพื่อแสดงความเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยดังกล่าว เรียกกันว่า การออกเสียงประชามติ (referendum) [6]

คำว่า **"ประชามติ"** นั้น เป็นคำที่ใช้สำหรับ**กระบวนการออกเสียงลงคะแนนของพลเมืองเพื่อแสดงความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับมาตรการที่รัฐบาลเสนอ หรือต่อสิ่งที่เกิดจากความคิดริเริ่มของประชาชน** (une initiative populaire) เช่น การเสนอร่างกฎหมายของประชาชน เป็นต้น ปัจจุบันการออกเสียงประชามติอาจแบ่งได้เป็นสองระดับ คือ การออกเสียงประชามติระดับชาติและการออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น ส่วนรูปแบบของการออกเสียงประชามตินั้นก็มีอยู่หลายรูปแบบด้วยกัน เช่น การออกเสียงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมาย การออกเสียงประชามติเพื่อขอคำปรึกษาหรือขอความเห็นจากประชาชน เป็นต้น การออกเสียงประชามตินั้นโดยทั่วไปแล้วใช้ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นส่วนใหญ่ แต่ในอดีตประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการ (pays autoritaires) ก็ได้นำกระบวนการให้ประชาชนออกเสียงประชามติมาใช้ เช่น ในช่วงต้นของอาณาจักรไรช์ที่สาม ฮิตเลอร์ได้สั่งให้มีการทำประชามติถึงสี่ครั้งเพื่อสอบถามประชาชนว่าเห็นด้วยหรือไม่กับการมอบอำนาจในการปกครองประเทศทั้งหลายให้กับตน จากจำนวนผู้มาออกเสียงจำนวน 98% ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดแสดงความเห็นด้วยถึง 98-99% กับการมอบอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศให้กับฮิตเลอร์ [7]

ปัจจุบัน หลายๆ ประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรป เช่น เดนมาร์ก สเปน กรีซ ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักซัมเบอร์ก โปรตุเกส เยอรมัน หรือประเทศอื่น ๆ ในทวีปยุโรป เช่น บัลกาเรีย ฮังการี สวีเดน สวิสเซอร์แลนด์ และตุรกี หรือประเทศในทวีปอเมริกา อันได้แก่

---

[6] เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

[7] Austin Ranney, **Referendum et democratie,** revue pouvoirs numero 77, Edition Seuil, 1996, p.7.

สหรัฐอเมริกา บราซิล อุรุกวัย ประเทศในทวีปอาฟริกา เช่น ไอวอรีโกสต์ กาบอง นามิเบีย เซเนกัล โมรอคโค ตูนีเซีย และประเทศในทวีปเอเซีย อันได้แก่ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น รวมทั้งประเทศไทยด้วย ต่างก็มีระบบการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติได้ในหลาย ๆ เรื่อง ไม่ว่าจะเป็นการแสดงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมาย สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ในบางประเทศก็มีการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อกฎหมายหรือกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกด้วย [8]

ระบบการออกเสียงประชามติเป็นกระบวนการสำคัญกระบวนการหนึ่งที่ถูกนำเข้ามาเป็นส่วนเสริมทฤษฎีตัวแทนของประชาชน กล่าวคือ ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้น ประชาชนจะไปเลือกผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจแทนตนเอง แต่เพื่อให้ประชาชนยังคงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอยู่ ในหลาย ๆ ประเทศดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจึงกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยได้ด้วยตนเองในเรื่องที่เป็นกิจการสำคัญของประเทศ ซึ่งก็คือการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามตินั่นเอง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า มีการนำระบบประชาธิปไตยทั้งสองระบบ คือ ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน และระบบประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ควบคู่กัน ซึ่งก็จะส่งผลทำให้การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

สำหรับประเทศไทยนั้นนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยก็เข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการปกครองประเทศ แต่อย่างไรก็ตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของไทยก็เคยนำเอาระบบประชาธิปไตยทางตรงมาใช้เป็นส่วนเสริมอยู่บ้างโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยในบางกรณีด้วยวิธีการออกเสียงประชามติ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้มีการกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ

จากรัฐธรรมนูญฉบับถาวรจำนวนทั้งหมด 15 ฉบับ ปรากฏว่า มีรัฐธรรมนูญจำนวนเพียง 5 ฉบับที่กำหนดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยได้ด้วยวิธีการออกเสียงประชามติ นั่นคือรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 พ.ศ. 2511 พ.ศ. 2517 พ.ศ. 2539 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

---

[8] นันทวัฒน์ บรมานันท์, "รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงประชามติ", **วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย** ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 มกราคม 2542, หน้า 163.

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492) บัญญัติไว้ในมาตรา 173 ถึงมาตรา 176 โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า กระบวนการออกเสียงประชามติตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นมีที่มาจาก**การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ** กล่าวคือ เมื่อรัฐสภาได้ออกเสียงให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือจะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์ และเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงรับร่างรัฐธรรมนูญนั้นไว้แล้วตามมาตรา 173 (7) หากพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายนั้นมีสาระสำคัญที่**กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือของประชาชน** และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนทั้งประเทศได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจตามมาตรา 174 ที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศได้ออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น โดยมาตรา 174 ได้กำหนดให้**พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงแสดงประชามติ**ภายในกำหนด 90 วันนับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ระยะเวลา 90 วันดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่เท่ากับระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สำหรับพระมหากษัตริย์ในกรณีที่พระองค์ทรงไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและได้พระราชทานร่างรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนมาให้รัฐสภาพิจารณาใหม่คือ 90 วัน เพื่อมิให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญนั้นเนิ่นนานออกไป และกำหนดให้วันที่ทำการออกเสียงแสดงประชามตินั้นจะต้องเป็นวันเดียวกันทั่วประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้การออกเสียงแสดงประชามตินั้นเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม มิให้ผลของการออกเสียงแสดงประชามติในเขตใดเขตหนึ่งมีอิทธิพลต่อการออกเสียงแสดงประชามติในอีกเขตหนึ่งได้ [9] และเพื่อที่จะให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาดในการทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ มาตรา 174 จึงได้กำหนดให้**ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ** [10]

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติได้เฉพาะในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น รัฐธรรมนูญไม่เปิดโอกาสให้มีการออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างพระราชบัญญัติด้วย เพราะเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายจะต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว นอกจากนั้น เรื่องที่จะนำมาบัญญัติกฎหมายก็เป็นเรื่องที่ยุ่งยากและบางเรื่องก็เป็นเรื่องทางเทคนิค ราษฎรย่อมไม่มีความรู้ ความชำนาญเพียงพอจึงยังไม่พร้อมที่จะให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมาย

ส่วนผลของการออกเสียงประชามตินั้น บทบัญญัติในมาตรา 175 ก็ได้กำหนดให้เอา

---

[9] หยุด แสงอุทัย, **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประชานิติ, 2493), หน้า 696.

[10] เรื่องเดียวกัน, หน้า 696.

เสียงข้างมากของประชาชนเป็นประชามติ ซึ่งในที่นี้หมายความถึงเสียงข้างมากของ**ประชาชนทั้งหมดที่มาออกเสียงไม่รวมประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงแต่ไม่มาลงคะแนนเสียง** โดยในการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามตินั้นกำหนดให้ประชาชนลงคะแนนเสียงได้เพียง 2 ทางเลือก คือ **เห็นชอบ**หรือ**ไม่เห็นชอบ**ต่อร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น ประชาชนไม่สามารถเสนอความคิดเห็นเพิ่มเติมได้ ดังนั้น ในการออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยทั้งฉบับเท่านั้น จะเห็นชอบเพียงบางส่วนไม่ได้

เมื่อประชาชนออกเสียงข้างมากเป็นประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญแล้ว พระมหากษัตริย์จะต้องลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วันนับแต่วันที่ประกาศผลการลงประชามติ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ให้มีผลบังคับใช้ได้ หากการนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติไม่ได้รับเสียงข้างมากเป็นประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็มีอันต้องตกไป

1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) มีการบัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง โดยการออกเสียงแสดงประชามติที่ได้นำมาบัญญัติไว้ในมาตรา 169 ถึงมาตรา 172 ในหมวดของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับการออกเสียงแสดงประชามติที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เพราะสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ยึดเอาแนวทางของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 เป็นแนวทางในการร่างบทบัญญัติดังกล่าว

1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2517) ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 นั้น คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้นำเอารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 มาเป็นต้นแบบในการยกร่าง ดังนั้น จึงมีการนำบทบัญญัติเรื่องการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญซึ่งอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศ หรือประชาชนมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย โดยการออกเสียงประชามติที่ได้นำมาบัญญัติไว้ในมาตรา 228 ถึงมาตรา 231 ในหมวด 11 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะเช่นเดียวกับการออกเสียงประชามติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492)

1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2539) เมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คณะ รสช.) ได้ทำการปฏิวัติในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ก็ได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรซึ่งกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จและต่อมารัฐธรรมนูญก็ได้ประกาศใช้บังคับในวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 นี้ ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมรวม 6 ครั้งก่อนจะถูก **"แทนที่"** ด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับปี พ.ศ. 2540 การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538 นับได้ว่าเป็นการแก้ไข **"ใหญ่"** เพราะรัฐธรรมนูญถูกแก้ไขรวมกันถึง 188 มาตรา ครอบคลุมสาระสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย จำนวนวาระและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา หลักเกณฑ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลปกครองรวมทั้งการกระจายอำนาจการเงินการคลังให้แก่ท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม แม้การแก้ไขดังกล่าวจะทำให้รัฐธรรมนูญมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ประชาชนจำนวนหนึ่งก็ยังไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่ารัฐธรรมนูญมีที่มาจากคณะ รสช. ดังนั้น รัฐบาลโดยแรงผลักดันของพลังประชาชนจึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้มีสาระสำคัญคือจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับอย่างเป็นอิสระโดยรัฐสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น จะแก้ไขบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญใหม่ไม่ได้ [11] ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 นี้ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2539 [12] โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการกำหนดวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง ได้มีการจัดให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหลายสาขาอาชีพเป็นองค์กรในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพยิ่งขึ้น

เพื่อให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่าน ๆ มาที่มักจะร่างหรือจัดให้มีการร่างโดยคณะปฏิวัติรัฐประหาร รัฐบาลในขณะนั้น คือ รัฐบาลของ นายบรรหาร ศิลปอาชา จึงได้ใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีตั้ง**คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง**ซึ่งมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน ทำการศึกษาแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 211 เพื่อเปิดโอกาสให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับได้ [13]

จากการตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองและคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ไม่พบเหตุผลในการกำหนดให้ประชาชนสามารถออกเสียงแสดงประชามติเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เอาไว้

---

[11] กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาส, **วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2545), หน้า 63-65.

[12] ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 113 ตอนที่ 53 ก ลงวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2539.

[13] กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาส, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 11, หน้า 65.

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากเหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 6) พบข้อความว่า ".....ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงประชามติได้ด้วย....." [14] ในเหตุผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งน่าจะเข้าใจได้ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้พยายามวางกลไกในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อให้มีความเป็นประชาธิปไตยที่สุด และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยได้ด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) ได้นำเรื่องการให้ประชาชนออกเสียงประชามติมาบัญญัติไว้อีกครั้งหนึ่ง แต่ในครั้งนี้มีความแตกต่างจากบทบัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยมีสาระสำคัญ คือ เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว จะต้องให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยมาตรา 211 ปัณรส ได้กำหนดให้รัฐสภาต้องพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้ ผลการพิจารณาของรัฐสภาเป็นได้ดังนี้ คือ

(ก) ในกรณีที่รัฐบาลให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย หากพระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบด้วยก็ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้บังคับต่อไป แต่ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่าง รัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนด 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

(ข) ในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ปัณรส วรรคห้า ได้กล่าวไว้ว่า ในกรณีที่มีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ

จะเห็นได้ว่า การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) นี้ เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของรัฐสภาที่กำหนดไว้**เฉพาะกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น**จึงจะเป็นเหตุให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ ส่วนกระบวนการในการออกเสียงประชามตินั้นเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 211 โสพส คือ เมื่อรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ **ประธานรัฐสภาจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติ**ซึ่งจะต้องไม่ก่อน 90 วัน และไม่ช้ากว่า 120 วันนับแต่วันประกาศวันออกเสียงประชามติต้องเป็นวัน

---

[14] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 53 ก ลงวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2539

เดียวกันทั่วราชอาณาจักร ส่วนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติจะได้แก่บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สำหรับผลของการออกเสียงประชามตินั้น หากผลปรากฏว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย แต่ถ้าเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญหรือมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

1.5 รัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยมีเป้าหมายสำคัญในการ **"ปฏิรูปการเมือง"** เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น [15] สภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับการจัดตั้งขึ้นและได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ ภายหลังผ่านกระบวนการต่าง ๆ ที่สำคัญ คือ การทำประชาพิจารณ์และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ส่งมอบร่างรัฐธรรมนูญที่ได้จัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วให้ประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในที่สุดเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ ประธานรัฐสภาก็ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้บังคับในวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 [16]

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างกลไกในการปฏิรูปการเมืองไว้มากมายไม่ว่าจะเป็นสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การเข้าสู่อำนาจรัฐ ระบบตรวจสอบการทุจริตจากการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งในกลไกต่าง ๆ เหล่านี้ระบบการให้ประชาชนออกเสียงประชามติก็เป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความเห็นและแสดงความประสงค์ทางการเมือง

---

[15] **เหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539.**

โดยเหตุที่เป็นการสมควรให้มีวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหลายสาขาอาชีพเป็นองค์กรในการจัดร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงประชามติได้ด้วย ทั้งนี้ โดยยังคงรักษาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ตลอดไป จึงจำเป็นต้องตารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้.

[16] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก ลงวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540, หน้า 1-99.

1.5.1 แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องการให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาจากเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พบว่าในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั้นเกี่ยวพันกับขั้นตอนในการยกร่างรัฐธรรมนูญ รวม 4 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

1.5.1.1 ขั้นตอนของคณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติไว้ดังนี้[17]

"มาตรา 7/21 ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดหรือกิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน คณะรัฐมนตรีอาจนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อขอให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการออกเสียงประชามติได้

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ และวันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการสอบถามความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการในเรื่องที่ให้มีการออกเสียงประชามตินั้น การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้

ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ"

ในร่างนี้ คณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้**ประชาชนออกเสียงประชามติในร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน** โดยผ่านกระบวนการสำคัญ คือ คณะรัฐมนตรีเสนอความเห็นที่จะให้ประชาชนออกเสียงประชามติต่อพระมหากษัตริย์เพื่อให้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการออกเสียงประชามติ โดยการออกเสียงประชามติในร่างดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการ**สอบถามความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ**ในร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการในเรื่องที่ให้มีการออกเสียงประชามตินั้น และนอกจากนี้ ร่างมาตราดังกล่าวยังกำหนดห้ามทำการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงด้วย

---

[17] เอกสารการทำงานของคณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2540 อ้างในมนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, **เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ**, สำนักพิมพ์วิญญูชน พ.ศ. 2542, หน้า 337.

1.5.1.2 ขั้นตอนของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อมีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญของคณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญต่อคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการตัดมาตรา 7/21 ดังกล่าวออก แต่ต่อมาภายหลังจากมีการรับฟังเสียงจากประชาชน ได้มีผู้ขอแปรญัตติเพิ่มเติมในเรื่องประชามติ ข้อเสนอดังกล่าวได้ถูกนำมาเพิ่มขึ้นเป็นมาตราใหม่โดยมีข้อความดังนี้ คือ

"มาตรา 213 ทวิ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

ประกาศตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และวันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในระหว่างที่ประกาศตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ รัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น แสดงความคิดเห็นของตนได้โดยเท่าเทียมกัน

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติและปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น

การออกเสียงประชามติตามมาตรานี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ" [18]

---

[18] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ครั้งที่ 22 วันเสาร์ที่ 21 มิถุนายน 2540 อ้างใน มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 45, หน้า 338.

สาระสำคัญของการออกเสียงประชามติตามร่างของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... นี้ เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่คณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญได้ทำไว้ กล่าวคือ มีการตัดเรื่องการประชามติในร่างพระราชบัญญัติออก และนอกจากนี้ ก็ยังมีการตัด **"พระราชอำนาจ" ของพระมหากษัตริย์**ในส่วนที่เกี่ยวกับการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการออกเสียงประชามติออกด้วย โดยมอบให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีแทน

ขั้นตอนในการให้ประชาชนออกเสียงประชามติตามร่างมาตราดังกล่าว ได้แก่ หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ และในตอนท้ายของร่างมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีการกำหนดเอาไว้ด้วยว่า **การออกเสียงประชามติตามมาตรานี้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น**

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมาตรานี้ มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายคนขอแปรญัตติให้เพิ่มเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ด้วย

1.5.1.3 ขั้นตอนการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ทวิ ที่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ได้เสนอมาแล้วมีมติเห็นชอบตามร่างดังกล่าวโดยไม่มีการแก้ไข

แต่อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการอภิปรายถึงประเด็นเรื่องการออกเสียงประชามติอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประชุมเมื่อวันอังคารที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 มีกรรมาธิการฯ หลายคนได้อภิปรายถึงผลของการออกเสียงประชามติในรูปแบบดังกล่าวว่าจะทำให้ความสำคัญของการลงประชามตินั้นด้อยลงไปเพราะผลการลงประชามติเป็นแต่เพียงขอปรึกษาความเห็นของประชาชนเท่านั้น คณะรัฐมนตรีจะนำเอาข้อปรึกษามาปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติก็ได้ ซึ่งกรรมาธิการฯ บางคนเห็นว่าผลของการลงประชามติควรจะได้นำไปดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้แล้ว ก็ยังมีกรรมาธิการบางคนที่เสนอว่านอกจากคณะรัฐมนตรีแล้ว สมควรให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาจัดให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในกิจการนั้นก็ได้ [19]

---

[19] รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24 วันอังคารที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 179-181.

1.5.1.4 บทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ ภายหลังจากที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จทั้งฉบับแล้ว ก็ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ และในที่สุดเมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2540 ประธานรัฐสภาก็ได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540

บทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติปรากฏอยู่ในมาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญดังนี้ คือ

"มาตรา 214 ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจา-นุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้

ประกาศตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และวันออกเสียงประชามติต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในระหว่างที่ประกาศตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ รัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น แสดงความคิดเห็นของตนได้โดยเท่าเทียมกัน

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่มากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติและปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น

การออกเสียงประชามติตามมาตรานี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ"

1.5.2 สาระสำคัญของการออกเสียงประชามติ มาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงสาระสำคัญในการออกเสียงประชามติไว้ดังนี้

1.5.2.1 เหตุที่จะต้องมีการออกเสียงประชามติ มาตรา 214 มิได้บัญญัติไว้อย่าง **"ชัดแจ้ง"** ว่า เหตุที่จะต้องมีการออกเสียงประชามติจะต้องเป็นเรื่องใดบ้าง เพียงแต่บัญญัติไว้ถึงเหตุมี **"อาจ"** ขอให้มีการแสดงประชามติ คือ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

เนื่องจากไม่มีการให้คำจำกัดความที่แน่ชัดถึงเหตุที่จะมีการออกเสียงแสดงประชามติ ดังนั้น การที่จะชี้ชัดว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนจึงเป็น **"ดุลพินิจ"** ของคณะรัฐมนตรีดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 214

1.5.2.2 วัตถุประสงค์ในการออกเสียงประชามติ มาตรา 214 วรรคสองได้บัญญัติถึงวัตถุประสงค์ของการให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้ว่า การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ใน**การขอปรึกษาความเห็นชอบประชาชน**ว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับกิจการสำคัญที่คณะรัฐมนตรีได้ขอให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติดังเหตุที่กล่าวไว้แล้วในข้อ 1.5.2.1 ข้างต้น

เรื่องที่นำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติจะต้องไม่ใช่เป็นเรื่องดังต่อไปนี้

ก. เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ข. เรื่องที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่ง

1.5.2.3 ขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติ มาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติไว้ดังนี้ คือ

ก. เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศและประชาชน คณะรัฐมนตรีจะต้องมีมติเห็นชอบให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ จากนั้นนายกรัฐมนตรีจะต้องทำการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติ

อนึ่ง การดำเนินการดังกล่าวนายกรัฐมนตรี**อาจ**ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาก็ได้ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 214 วรรคแรก

ข. การประกาศให้มีการออกเสียงประชามติจะต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันและไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ค. วันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วประเทศ

ง. เมื่อประกาศวันออกเสียงประชามติแล้ว รัฐจะต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการดังกล่าว แสดงความเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน

1.5.2.4 หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ รัฐธรรมนูญมาตรา 214 วรรคท้าย บัญญัติไว้ว่า **"หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ"** ซึ่งภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับการประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้ดำเนินการปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติทั้งหลายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยได้ดำเนินการจัดทำ**กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ** เพื่อกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541 [20]

1.5.2.5 ผลของการออกเสียงประชามติ รัฐธรรมนูญมาตรา 214 บัญญัติไว้สองประการ คือ

ก. ในส่วนที่เกี่ยวกับ**จำนวนผู้มาออกเสียงประชามติ** หากผลปรากฏว่าผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมีจำนวนไม่มากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่คณะรัฐมนตรีขอปรึกษานั้น แต่ถ้าหากมีประชาชนมาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติและปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่คณะรัฐมนตรีขอปรึกษานั้น

ข. การออกเสียงประชามติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีผลเป็นเพียง**การให้คำปรึกษา**แก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องที่คณะรัฐมนตรีขอปรึกษา และไม่ผูกพันคณะรัฐมนตรีที่จะต้องปฏิบัติตาม **"ความเห็น"** ของประชาชนที่มาออกเสียงประชามติ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยทั้ง 5 ฉบับ คือ ฉบับปี พ.ศ. 2492 ฉบับปี พ.ศ. 2511 ฉบับปี พ.ศ. 2517 ฉบับปี พ.ศ. 2539 และฉบับปี พ.ศ. 2540 จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์สำคัญในการออกเสียงประชามติดังที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับเดิมมีความแตกต่างเป็นอันมากกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใน 3 กรณีด้วยกัน คือ

---

[20] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 102 ก ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541

(ก) ประเด็นในการออกเสียงประชามติ รัฐธรรมนูญในอดีตทั้ง 4 ฉบับ ได้กำหนดให้การออกเสียงประชามติจะเกิดขึ้นได้ในกรณีเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ดังที่ได้ศึกษามาแล้วในตอนต้นว่า มาตรา 174 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 มาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 มาตรา 228 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 และมาตรา 211 ปัณรส แห่งรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 ต่างก็บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติใน **"ร่างรัฐธรรมนูญ"** ซึ่งแตกต่างจากประเด็นในการออกเสียงประชามติตามมาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) คือ ประเด็นในการออกเสียงประชามติ ได้แก่ **กิจการในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน**

(ข) ผู้ริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2517 กำหนดให้การออกเสียงประชามติเกิดขึ้นต่อเมื่อ**พระมหากษัตริย์**ทรงมีพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติหรือของประชาชนและทรงเห็นสมควรให้ประชาชนได้ตัดสิน ส่วนรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 กำหนดกลไกในการออกเสียงประชามติไว้ว่า หาก**รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ**ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำมาโดยมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ทั้งหมดของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ สำหรับผู้ริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะได้แก่**คณะรัฐมนตรี**ที่เห็นว่าสมควรให้ประชาชนออกเสียงประชามติในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

(ค) ผลของการออกเสียงประชามติ เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2517 จะเห็นได้ว่า ผลของการออกเสียงประชามติจะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมสามารถใช้บังคับหรือตกไปซึ่งขึ้นอยู่กับเสียงข้างมากของประชาชนว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่ ส่วนการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 ก็เป็นเช่นเดียวกัน คือ หากผลของการออกเสียงประชามติเป็นเช่นไรก็มีผลเช่นนั้นต่อรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ผลของการออกเสียงประชามติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น สภาพบังคับทางกฎหมายจึงเป็นเพียงแต่การรับฟังเสียงจากประชาชนโดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามผลของการออกเสียงประชามติ

เมื่อพิจารณาดู **“ภาพรวม”** ของระบบการออกเสียงประชามติตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) แล้ว จะเห็นได้ว่า มีบางอย่างที่มิได้ **“สอดคล้อง”** หรือเป็นไปในทำนองเกี่ยวกับระบบการออกเสียงประชามติที่มีอยู่และใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ ความไม่สอดคล้องนี้เองที่อาจก่อให้เกิด **“ผลกระทบ”** ในอนาคตหากมีการนำเอาระบบการออกเสียงประชามตินี้มาใช้ในประเทศไทย

(ก) ความสับสนด้านความคิดและความเข้าใจในระบบการออกเสียงประชามติ

คำว่าการออกเสียงแสดงประชามติ หรือ referendum นั้น มีรากศัพท์มาจากคำภาษาลาติน “ad referendum” อันเป็นคำศัพท์ที่ใช้กันในทางการเมือง มีความหมายว่า **“การนำมาให้สัตยาบัน”** แนวความคิดในเรื่องการออกเสียงแสดงประชามติเกิดขึ้นมาเป็นเวลานานมากแล้วในสังคมประชาธิปไตยของยุโรป โดยแต่เดิมนั้นความคิดเกี่ยวกับเรื่องการออกเสียงแสดงประชามติยังไม่มีข้อยุติที่แน่ชัดเพราะนักปราชญ์ทั้งหลายต่างก็มีความเห็นไม่ตรงกัน ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ เพราะในเมื่อประชาชนได้มอบอำนาจบางส่วนของตนให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทำหน้าที่แทนตนแล้วก็ควรปล่อยให้เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรที่จะดำเนินการต่าง ๆ ในนามของประชาชน นักกฎหมายฝรั่งเศสคนหนึ่ง คือ Sieyes ถึงกับกล่าวไว้ว่า ทำไมถึงต้องให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ เพราะในเมื่อประชาชนนั้นโดยสภาพแล้วมีความรู้ความสามารถด้อยกว่าผู้แทนที่ตนได้มอบอำนาจให้ไปทำหน้าที่แทน นอกจาก Sieyes แล้วยังมีนักปราชญ์อีกหลายท่านที่กล่าวสนับสนุนความเห็นฝ่ายแรก คือ เห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกเสียงแสดงประชามติ เพราะว่าประชาชนได้มอบอำนาจในส่วนดังกล่าวของตนให้กับผู้แทนให้ไปทำหน้าที่แทนตนไปแล้ว ถ้าหากจะให้ประชาชนมาลงมติในร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรจัดทำก็จะเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเพราะสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถมอบอำนาจในการจัดทำกฎหมายให้กับองค์กรอื่นได้

แนวความคิดของฝ่ายแรกนี้ได้รับการโต้แย้งจากนักกฎหมายและนักปราชญ์หลายท่าน จนกระทั่งต่อมาแนวความคิดดังกล่าวก็เริ่มเสื่อม แนวความคิดของฝ่ายที่สองจึงเข้ามาแทนที่ Carre de Malberg ได้วิเคราะห์เรื่องการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติไว้ว่าเป็นกระบวนการที่นำเข้ามา**เสริม “ทฤษฎีตัวแทนของประชาชน (ที่เข้ามาทำหน้าที่ออกกฎหมาย)”** โดยให้สิทธิแก่ประชาชนที่ได้เลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนได้มีสิทธิออกเสียงต่อ**กิจการหรืองานใด ๆ** ที่องค์กรตัวแทนได้ทำลงไป เพราะหากองค์กรที่ได้รับมอบ

อำนาจจากประชาชนเข้ามาทำตัวเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเสียเอง วิธีเดียวที่จะแก้ปัญหาได้ก็คือ การให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อกิจการนั้นว่า เสียงส่วนใหญ่ของประชาชนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการที่องค์กรตัวแทนทำไปในนามของตน [21]

การออกเสียงประชามติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) นั้น แม้มาตรา 214 จะใช้คำว่า **"ประชามติ"** และในคำแปลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นภาษาอังกฤษโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ใช้คำว่า "referendum" ก็ตาม แต่ก็จะเห็นได้ว่า การออกเสียงประชามติของไทยยังมีความสับสนทางด้านความคิดและความเข้าใจในระบบการออกเสียงประชามติอยู่มาก ทั้งนี้ เนื่องจากในทางทฤษฎีต่างประเทศนั้น ประชามติเป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยทางตรงที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองหรือร่วมใช้อำนาจอธิปไตย ดังนั้น การออกเสียงประชามติจึงเป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในปัญหาบางอย่าง ซึ่งผลการตัดสินใจของประชาชนทั้งประเทศเป็นเช่นไรก็ต้องมีการดำเนินการตามนั้นเพราะเป็น **"เสียง"** ส่วนใหญ่ของประชาชนทั้งประเทศ ในขณะที่ประชามติของไทยนั้น แม้ชื่อจะเป็นประชามติก็ตาม แต่รูปแบบก็มิได้เป็นประชามติดังเช่นที่เป็นอยู่ในต่างประเทศ เพราะเมื่อมีการทำประชามติแล้ว **"ผล"** ของการออกเสียงประชามติจะเป็นเรื่อง **"คำแนะนำ"** ให้ฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่มีการบังคับว่าต้องมีการปฏิบัติตามความเห็นหรือการตัดสินใจของประชาชน

(ข) บทบาทของฝ่ายบริหารในการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ มาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดถึงบทบาทของฝ่ายบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติไว้สองขั้นตอนด้วยกัน โดยขั้นตอนแรกเป็นขั้นตอนในการตัดสินใจว่าจะให้มีการออกเสียงประชามติ และขั้นตอนหลังเป็นขั้นตอนในการปฏิบัติตามผลของการออกเสียงประชามติ

ในขั้นตอนแรกนั้น ฝ่ายบริหารเป็นผู้ **"ตัดสินใจ"** แต่เพียงผู้เดียวที่จะนำเรื่องที่ **"อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน"** มาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ ในกรณีดังกล่าวแม้มาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญจะกำหนดถึงการที่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี**อาจ "ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา"** เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นเพียงการ **"เปิดช่องทาง"** ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการปรึกษาหารือมิได้ **"บังคับ"** ว่านายกรัฐมนตรี **"ต้อง"** ปรึกษาหารือประธานสภาทั้งสอง ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวที่จะตัดสินใจให้มีการออกเสียงประชามติได้

---

[21] นันทวัฒน์ บรมานันท์, **การออกเสียงประชามติ,** สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) สถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2544, หน้า 4-6.

ในขั้นตอนหลังจะเป็นขั้นตอนที่เสร็จสิ้นการแสดงประชามติแล้ว กล่าวคือ ในมาตรา 214 วรรค 7 แห่งรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ให้การออกเสียงประชามติมีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ในกรณีดังกล่าวนี้นับว่า **"ขัด"** ต่อทฤษฎีว่าด้วยการออกเสียงประชามติเป็นอันมาก เพราะผลของการตัดสินใจของประชาชน **"อาจ"** ไม่ได้รับการยอมรับอย่างเด็ดขาดก็ได้ หากฝ่ายบริหาร **"มีจุดหมาย"** ของตนในเรื่องที่นำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติอยู่แล้ว ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวเช่นกันที่จะตัดสินใจว่าจะปฏิบัติตามผลการออกเสียงประชามติของประชาชนทั้งประเทศหรือไม่

(ค) การกำหนดประเด็นในการออกเสียงประชามติที่อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการทั้งหลายที่บัญญัติไว้ในมาตรา 214 นั้น เป็นกระบวนการ **"ฝ่ายเดียว"** ที่มอบให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไปดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง **"โดยลำพัง"** แต่เพียงผู้เดียวที่ปราศจากการ **"ตรวจสอบ"** หรือการ **"ถ่วงดุล"** จากฝ่ายอื่น ๆ

ดังได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ว่า ฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นผู้เดียวที่มีอำนาจในการกำหนดประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้ว่านายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ ก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญบังคับนายกรัฐมนตรีในเรื่องการปรึกษาก่อน ดังนั้น จึงเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะ **"เลือก"** เรื่องที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้

ในการ **"เลือก"** เรื่องที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั้น จะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 214 คือ

ต้องเป็นกิจการในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

ต้องมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ต้องไม่เป็นการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่ง

(ค.1) กิจการในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน เหตุสำคัญประการแรกที่จะนำไปสู่การออกเสียงประชามติ คือ มีกิจการใดกิจการหนึ่งที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

แม้จะไม่มีที่ใดในรัฐธรรมนูญที่ให้ความหมายหรือคำจำกัดความของถ้อยคำดังกล่าวไว้ก็ตาม แต่ถ้อยคำดังกล่าวก็ไม่ **"ยาก"** เกินไปที่จะเข้าใจ ในอดีตเรามีหลายสิ่งหลายอย่างที่รัฐบาลที่ผ่านมาตัดสินใจไปแล้วก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ

หรือประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นเรื่องเกี่ยวกับ **“นโยบายทางการเมือง”** ของรัฐบาลที่จะนำประเทศไป **“ผูกพัน”** กับบางสิ่งเป็นระยะเวลานาน ดังนั้น ในปัจจุบันรัฐบาลก็มี **“เครื่องมือ”** ที่จะสอบถามประชาชนว่าเห็นด้วยกับนโยบายเหล่านั้นหรือไม่ ตัวอย่างเช่น การตัดสินใจของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในการขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) ซึ่งมีผลทำให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน (Letter of Intent) กรณีดังกล่าวนับได้ว่าเป็นเรื่องที่ **“ผูกพัน”** นโยบายทางการเมืองภายในประเทศและเป็นเรื่องที่มีผลกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ซึ่งหากเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ฝ่ายบริหารก็ชอบที่จะนำเรื่องดังกล่าวมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าประเทศไทยสมควรขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือไม่ เป็นต้น

คำว่า **“ประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน”** นั้น เป็นข้อความที่มีลักษณะ **“กว้าง”** และยากที่จะวางกรอบของเรื่องดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เนื่องจากประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน อาจเป็นมาตรการด้านต่าง ๆ ที่รัฐเป็นผู้กำหนด เช่น มาตรการทางด้านเศรษฐกิจ (การปรับเปลี่ยนระบบการเงิน ระบบภาษี) มาตรการด้านการเมือง (การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น) มาตรการด้านสังคม (สวัสดิการและการยกเลิกสวัสดิการต่าง ๆ ของรัฐ) หรือแม้กระทั่งการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ถ้อยคำ **“ประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน”** นั้น เป็นถ้อยคำที่กว้างและไม่สามารถกำหนดกรอบได้อย่างชัดเจน เพราะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้เป็น **“ดุลพินิจ”** ของรัฐบาลที่จะใช้มาตรการในการออกเสียงประชามติเพื่อสอบถามความเห็นจากประชาชน

(ค.2) ต้องมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ว่ากิจการที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนทุกเรื่องจะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ ทั้งนี้ เพราะมาตรา 214 วรรคสอง ได้บัญญัติ**ขยายความ**เรื่องดังกล่าวไว้ว่าการออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ (คือกิจการที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน) **ซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้**

เรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน**อาจ**เป็นเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ได้ เช่น การนำระบบ **“ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา”** (ผู้ว่า CEO) มาใช้อาจกระทบต่อหลักความเป็นอิสระขององค์การปกครอง

ส่วนท้องถิ่นได้ ดังนั้น หากรัฐบาลนำเรื่องผู้ว่า CEO ออกมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ ก็อาจเป็นการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา 282 แห่งรัฐธรรมนูญ ได้[22] เป็นต้น

(ค.3) ต้องไม่เป็นการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่ง ในทางทฤษฎีนั้น นอกเหนือจากระบบการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายหรือกิจการสำคัญๆ ของประเทศแล้ว ยังมีการออกเสียงแสดงประชามติต่อตัวบุคคล (plebiscite) อีกด้วย

plebiscite คือ การให้ประชาชนแสดงความไว้วางใจในตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือให้ความเห็นรับรองหรือเห็นชอบในการกระทำของบุคคลนั้น[23] plebiscite อาจเกิดขึ้นได้ใน 3 กรณีด้วยกัน คือ

(ก) เป็นการหาเรือประชาชนในการกระทำของบุคคลหนึ่ง ซึ่งประชาชนมีความเคารพนับถืออยู่ก่อนแล้วเนื่องจากได้ทำคุณความดีไว้ต่อประเทศชาติหรือเพราะราษฎรได้ถูกชักจูงใจให้เห็นชอบด้วยการโฆษณาชวนเชื่อนานาประการมากกว่าที่จะเป็นเรื่องให้ความเห็นชอบในเรื่องตัวบทกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การลงคะแนน plebiscite ในประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ. 1802 ที่มีการถามประชาชนว่า **"นโปเลียนควรดำรงตำแหน่งกงสุลตลอดชีวิตหรือไม่"**

(ข) เป็นการทำให้ประชาชนที่มาลงคะแนนเสียงถูกจำกัดให้มีทางเลือกที่ผิดซึ่งเป็นวิธีการทางการเมืองที่ผู้มีอำนาจจะกุมอำนาจต่อไปโดยอาศัยการรับรองของประชาชนจากคะแนนที่ลงให้

(ค) การให้ประชาชนลงคะแนนเสียง plebiscite นั้น อาจเกิดการนำเอาเรื่องอื่นเข้ามาผนวกซึ่งเป็นการชักจูงใจให้ประชาชนออกเสียงรับรอง เช่น การลงคะแนนเสียง plebiscite ในฝรั่งเศสเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม ค.ศ. 1870 อันเป็นการให้ประชาชนลงคะแนนเสียงรับรองจักรวรรดิของพระเจ้านโปเลียนที่ 3 พร้อมทั้งเอาเรื่องการปฏิรูปการปกครองให้เป็นเสรีนิยมมารวมเข้าด้วยกัน เป็นการชักจูงใจประชาชนว่าต่อไปนี้จะมีการปกครองแบบประชาธิปไตย และก็เกี่ยวกับตัวบุคคลคือพระเจ้านโปเลียนที่ 3 เช่นกัน[24]

---

[22] มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น.

[23] สมภพ โหตระกิตย์, **คำสอนชั้นปริญญาตรีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 2**, (กรุงเทพ-มหานคร : น่ำเซียการพิมพ์, 2512), หน้า 35-36.

[24] ไพโรจน์ ชัยนาม, **สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 1)**, (กรุงเทพ- มหานคร : สารศึกษาการพิมพ์, 2524), หน้า 175-178.

ระบบ plebiscite ถูกนำมาใช้มากภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และใช้เรื่อยมาจนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยในการใช้ส่วนใหญ่นั้นจะเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศที่มักใช้วิธีการสอบถามประชาชนเกี่ยวกับการสืบทอดอำนาจของตนต่อไป อย่างไรก็ตาม หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 plebiscite ก็ค่อย ๆ หายไป ไม่ค่อยมีคนนำมาใช้เท่าไรนัก

มาตรา 214 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติห้ามการทำ plebiscite หรือการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเอาไว้ เหตุในการบัญญัติข้อความดังกล่าวรวมทั้งความหมายของคำว่า **"บุคคลใดบุคคลหนึ่ง"** และ **"คณะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง"** นั้น ไม่ปรากฏในเอกสารการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงพออนุมานได้ว่าคงมีเหตุผลเช่นเดียวกับนานาประเทศที่ไม่นำระบบ plebiscite มาใช้ในทุกกรณีกับบุคคลหรือคณะบุคคลทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ เนื่องจากไม่ต้องการให้ผู้มีอำนาจใช้วิธีการดังกล่าวเป็นเครื่องยืนยันการสืบทอดอำนาจของตนเองต่อไป หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการ **"ใช้"** เสียงของประชาชนเพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง

(ง) ผลกระทบของการออกเสียงประชามติ ในทางทฤษฎีนั้น การออกเสียงประชามติเป็นส่วนหนึ่งของระบบประชาธิปไตยทางตรงที่ประชาชนสามารถเข้ามาแสดงความเห็นต่อร่างกฎหมายหรือกิจการสำคัญ ๆ ได้ ผลของการออกเสียงประชามติเป็นเช่นไรก็ต้องมีการดำเนินการเช่นนั้น เพราะถือว่าเป็น **"ความต้องการ"** ของประชาชน

การออกเสียงประชามติของไทยตามมาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกลับไม่เป็นเช่นนั้น เพราะการออกเสียงประชามติมีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น คณะรัฐมนตรีจึงไม่ถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามผลของการแสดงประชามติของประชาชนได้

ผลกระทบของการออกเสียงประชามติคงมีอยู่บ้างหากคณะรัฐมนตรี**ไม่ปฏิบัติตาม**ผลของการออกเสียงประชามติ โดยสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประการด้วยกัน คือ

(ง.1) ความสูญเสียทรัพยากร แม้ว่าในประเทศไทยจะยังไม่เคยเกิดการออกเสียงประชามติ แต่ก็พอจะมองภาพออกได้ว่าน่าจะมีความคล้ายคลึงกับการเลือกตั้ง กล่าวคือต้องมีการจัดทำเอกสารเพื่อเผยแพร่และมีการชี้ชวนด้วยวิธีการต่าง ๆ รวมทั้งต้องจัดให้มีการลงคะแนนเสียงซึ่งต้องใช้เงินจำนวนมากและใช้เวลาทำงานของข้าราชการประจำที่จะต้องมาเตรียมการออกเสียงประชามติ ดังนั้น การออกเสียงประชามติแต่ละครั้งก็จะเกิดความสูญเสียทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากคณะรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติตามผลของการออกเสียงประชามติ ก็จะเกิดการสูญเปล่าทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ

(ง.2) ความสัมพันธ์กับประชาชน หากรัฐบาลไม่ทำตามผลของการออกเสียง

ประชามติของประชาชน เป็นที่แน่นอนว่าน่าจะเกิดการ **"ประจันหน้า"** กันระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ซึ่งก็จะเกิดผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทั้งของรัฐบาลและของประเทศ ซึ่งอาจส่งผลลุกลามไปถึงการเกิดความไม่สงบในสังคมได้

2. ศาลรัฐธรรมนูญกับการตรวจสอบการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้ [25]

(ก) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 3 กรณี คือ กรณีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 262 แห่งรัฐธรรมนูญ) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 264 แห่งรัฐธรรมนูญ) และอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยพระราชกำหนดว่าได้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่ (มาตรา 219)

(ข) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา (มาตรา 96)

(ค) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะตัว (มาตรา 216 และมาตรา 96)

(ง) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับเรื่องใดของพรรคการเมืองขัดต่อสถานะหรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา 47 วรรคสาม)

(จ) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 63)

---

[25] บรรเจิด สิงคะเนติ, **ศาลรัฐธรรมนูญ**, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), สถาบันพระปกเกล้า, พ.ศ. 2544, หน้า 24-26.

(ฉ) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้ามหรือไม่ (มาตรา 142)

(ช) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ (มาตรา 177)

(ซ) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่า การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำใด ๆ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมาธิการ มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ (มาตรา 180)

(ฌ) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 266)

(ญ) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดจงใจไม่ยื่นรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือจงใจยื่นเอกสารดังกล่าวด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือไม่ (มาตรา 295)

(ฏ) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก่อนนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นระเบียบที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ (บทเฉพาะกาลตามมาตรา 321 วรรคสอง)

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ทั้ง 11 ประการดังกล่าวข้างต้นของศาลรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้รับมอบหมายให้เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการออกเสียงประชามติโดยตรง แต่อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญสามารถเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการออกเสียงประชามติได้ หากการออกเสียงประชามตินั้นเป็นการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

2.1 การพิจารณาว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ดังได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ว่า อำนาจในการพิจารณาว่าเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนที่จะนำมาออกเสียงประชามติได้นั้นเป็น**ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรี**แต่เพียงผู้เดียว

การขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญอาจเกิดขึ้นได้หลายขั้นตอนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอน**ก่อน**ที่จะมีการดำเนินการออกเสียงประชามติซึ่งเป็นขั้นตอนที่คณะรัฐมนตรีได้**กำหนดประเด็น**ในการออกเสียงประชามติไปแล้วโดยหากมีผู้โต้แย้งว่าเรื่องที่คณะรัฐมนตรีนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั้น ไม่ได้เป็นเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

แม้รัฐธรรมนูญจะมิได้บัญญัติให้มีผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจในการกำหนดประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก็ตาม แต่ในเมื่อหากมีการกำหนดประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติแล้ว ประเด็นดังกล่าวมิได้เป็นประเด็นที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน การกำหนดประเด็นในลักษณะดังกล่าวก็ย่อมถือได้ว่าเป็นการกำหนดประเด็นที่ไม่สอดคล้องกับเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญได้วางไว้

ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าจะทำอย่างไรกับกรณีดังกล่าว

เมื่อพิจารณาดูอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้นำมาเสนอไว้ก่อนหน้านี้จะเห็นได้ว่า แม้อำนาจหน้าที่ทั้ง 11 ประการของศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะไม่มีอำนาจหน้าที่ใดเลยที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ แต่ถ้าหากมีการกำหนดประเด็นในการออกเสียงประชามติที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่มาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญได้วางไว้ ศาลรัฐธรรมนูญก็**ชอบที่จะเข้ามามีบทบาท**ในการพิจารณาชี้ขาดได้โดยอาศัย **“อำนาจใกล้เคียง”** ที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ใน 2 กรณีด้วยกัน คือ

2.1.1 อำนาจในการวินิจฉัยการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมือง

มาตรา 63 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่า การกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

การกำหนดประเด็นในการออกเสียงประชามติของคณะรัฐมนตรีอาจเข้าไปกระทบกับรูปแบบการปกครองประเทศได้ หรืออาจเป็นเรื่องที่ส่งผลให้มีการ **“สร้าง”** อำนาจในการปกครองประเทศด้วยวิธีการที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ ดังนั้น หากเป็นเช่นที่กล่าวมาก็ชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยได้

ขั้นตอนในการดำเนินการตามมาตรา 63 แห่งรัฐธรรมนูญจะเริ่มจากมีผู้รู้เห็นการกระทำดังกล่าวเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว และหากกรณีดังกล่าวพรรคการเมืองเป็นผู้กระทำ ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองด้วยก็ได้

2.1.2 อำนาจในการวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

มาตราดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้กับการพิจารณาว่า การที่คณะรัฐมนตรีได้นำเรื่องมาให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั้นเป็นไปตามเกณฑ์ที่มาตรา 214 วรรคแรก กำหนดไว้หรือไม่ โดยหากเมื่อนายกรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติแล้วมีผู้เห็นว่าการกำหนดประเด็นของคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่มาตรา 214 วรรคแรก กำหนดไว้ว่าเป็นกิจการที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ก็ชอบที่ **"องค์กรตามรัฐธรรมนูญ"** [26] องค์กรนั้นคือคณะรัฐมนตรี หรือ **"ประธานรัฐสภา"** จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วคงเป็นไปได้ยากที่คณะรัฐมนตรีจะเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยการกระทำของตนเอง จึงเป็นหน้าที่ของประธานรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้เสนอเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไป

2.2 การพิจารณาว่าประเด็นในการออกเสียงประชามติเป็นเรื่องที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เมื่อปรากฏว่ามีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติในประเด็นที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ แม้รัฐธรรมนูญจะมิได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวก็ตาม แต่ก็เป็น**หน้าที่หลัก**ของศาลรัฐธรรมนูญอยู่แล้วในการที่จะ **"พิทักษ์รัฐธรรมนูญ"**

ศาลรัฐธรรมนูญถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่อื่นอีกหลายประการซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยว่าการดำเนินการต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

การกำหนดประเด็นในการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญย่อมอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้โดยตรง จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้ประธานรัฐสภาหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นเองเป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งกรณีนี้ต้องเป็นเช่นเดียวกับกรณีก่อนหน้านี้ที่ได้กล่าวไว้แล้ว คือ คณะรัฐมนตรีคงไม่เสนอเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย คงมีเพียงประธานรัฐสภาเท่านั้นที่

---

[26] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 58-62/2543 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ได้ให้ คำนิยามของคำว่า **"องค์กรตามรัฐธรรมนูญ"** ไว้ว่า หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ.

สามารถส่งเรื่องการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

2.3 การพิจารณาการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลคงเป็นเช่นเดียวกับสองกรณีแรกที่ต้องใช้มาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญในการแก้ปัญหาดังกล่าวคือ หากมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือโดยเป็นประเด็นเกี่ยวเนื่องดังที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ ก็ชอบที่ประธานรัฐสภาจะได้พิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

กล่าวโดยสรุป แม้รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้โดยตรงในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ แต่อย่างไรก็ตาม หากเกิดการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ย่อมเป็น **“หน้าที่”** ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเข้ามาพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยช่องทางที่ **“เกี่ยวข้อง”** กับประเด็นที่มีการออกเสียงประชามติ โดยประเด็นดังกล่าวอาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 63 แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่าการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรืออาจเป็นกรณีตามมาตรา 266 ที่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

3. การศึกษาเปรียบเทียบประสบการณ์ของต่างประเทศในการออกเสียงประชามติ

จากการศึกษาถึงระบบการออกเสียงประชามติของประเทศสหรัฐอเมริกาและของประเทศฝรั่งเศส สามารถสรุปได้ 6 กรณีสำคัญ ๆ คือ

3.1 การจัดให้มีการออกเสียงประชามติ การจัดให้มีการออกเสียงประชามติทั้งในสหรัฐอเมริกาและในฝรั่งเศสเกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว โดยในสหรัฐอเมริกานั้นเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1778 (พ.ศ. 2321) ในขณะที่การออกเสียงประชามติในฝรั่งเศสเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1793 (พ.ศ. 2336)

ที่มาแต่เดิมของการออกเสียงประชามตินั้นสามารถสืบย้อนกลับไปได้จนกระทั่งถึงในสมัยกรีกและสมัยโรมันที่นิยมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศหรือกำหนดนโยบายสำคัญ ๆ บางประการ การออกเสียงประชามติถูกใช้น้อยลงเมื่อประเทศต่าง ๆ นำระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยผู้แทนมาใช้ เนื่องจากผู้แทนเหล่านี้ดำเนินกิจการต่าง ๆ ในนามของประชาชนอยู่แล้ว จึงเกิดแนวคิดที่ว่า ประชาชนไม่มีความจำเป็นที่จะต้องออกเสียง

ประชามติอีก แต่ในระยะต่อๆ มากลับมีการนำระบบการให้ประชาชนออกเสียงประชามติมาใช้อีก โดยมีแนวคิดว่าเพื่อใช้เป็นส่วนเสริม **"ทฤษฎีตัวแทนของประชาชน"** โดยให้สิทธิแก่ประชาชนที่เลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่แทนได้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติต่อกิจการหรืองานใด ๆ ที่ผู้แทนของตนได้ทำลงไป ทั้งนี้ เนื่องจากผู้นั้นอาจใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนอย่างไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงความประสงค์ของประชาชน

การจัดให้มีการออกเสียงประชามติในปัจจุบันมีด้วยกันหลายระดับและหลายแบบ เช่น การออกเสียงประชามติระดับชาติและระดับท้องถิ่น จากการศึกษาถึงระบบการออกเสียงประชามติของฝรั่งเศสจะเห็นได้ว่า เป็นการออกเสียงประชามติในระดับชาติ ขณะที่สหรัฐอเมริกานั้นมีเพียงการออกเสียงประชามติในระดับมลรัฐ ส่วนในระดับสหพันธรัฐนั้นกลับไม่มีการออกเสียงประชามติ และทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส การจัดให้มีการออกเสียงประชามติจะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ประเทศฝรั่งเศสกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเนื่องจากมีสภาพเป็นรัฐเดี่ยว ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเป็นรัฐรวม ในฐานะสหพันธรัฐไม่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติจึงมิได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ ส่วนมลรัฐต่าง ๆ ที่มีการออกเสียงประชามติก็จะกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ

3.2 ประเด็นที่จะนำมาออกเสียงประชามติ ทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสมีการกำหนดประเด็นในการออกเสียงประชามติไว้ค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกามีการออกเสียงประชามติในระดับมลรัฐอยู่ 3 รูปแบบ คือ การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องทำ อันได้แก่ การออกเสียงประชามติต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ การออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมาย การออกเสียงประชามติด้านการคลัง และการออกเสียงประชามติต่อกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้แล้วก็ยังมีการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจที่จะทำได้โดยให้สิทธิแก่ประชาชนเป็นผู้ร้องขอให้นำร่างกฎหมายมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ส่วนในประเทศฝรั่งเศสนั้น มีการออกเสียงประชามติอยู่ 3 กรณี คือ การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญ การออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมาย และการออกเสียงประชามติต่อความเปลี่ยนแปลงเขตดินแดน

3.3 ผู้มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ในรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น หากเป็นการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องทำ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ส่วนกรณีที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้นั้น เป็นหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ ส่วนในประเทศฝรั่งเศสนั้นเนื่องจากการออกเสียงประชามติ

เป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้น ในทุกกรณีจะต้องให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ออกรัฐกฤษฎีกากำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ

3.4 วิธีการในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ในกรณีที่การออกเสียงประชามติเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องทำ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องก็จะออกประกาศและให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับเรื่องที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ แต่ถ้าหากเป็นการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจทำได้นั้น จะต้องมีการร้องขอจากประชาชนและจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เช่น มีการลงชื่อตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน ส่วนของประเทศฝรั่งเศสนั้นก็จะต้องมีการออกรัฐกฤษฎีกาโดยประธานาธิบดีกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ และสำหรับทั้งสองประเทศเมื่อมีการเริ่มต้นของกระบวนการออกเสียงประชามติแล้ว ฝ่ายเห็นด้วยและฝ่ายคัดค้านไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลหรือเอกชนก็จะต้องนำเสนอรายละเอียดต่าง ๆ แก่ประธานาธิบดีเพื่อประกอบการตัดสินใจของประชาชน

3.5 การควบคุมและการตรวจสอบการออกเสียงประชามติ ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ทุกมลรัฐมีกฎหมายแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการออกเสียงประชามติ คณะกรรมการมีหน้าที่พิจารณาจำนวนผู้ร่วมลงชื่อและระยะเวลาที่ให้ประชาชนลงชื่อขอให้มีการออกเสียงประชามติว่าเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแห่งมลรัฐตนหรือไม่ ส่วนในประเทศฝรั่งเศสนั้น การควบคุมและการตรวจสอบการออกเสียงประชามติเป็นหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญโดยจะเข้าไปควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการออกเสียงประชามติด้วยการตรวจพิจารณาร่างรัฐกฤษฎีกาของประธานาธิบดีที่กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ ต่อมาก็คือการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในการออกกฎเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับกระบวนการออกเสียงประชามติและพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ

3.6 ผลของการออกเสียงประชามติ ผลของการออกเสียงประชามติของทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสเป็นไปในทำนองเดียวกัน คือ มีผลผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม เมื่อประชาชนเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายก็สามารถใช้บังคับได้ ในขณะที่ประชาชนไม่เห็นด้วยก็ไม่สามารถใช้บังคับได้ โดยในสหรัฐอเมริกาจะมีการกำหนดจำนวนของคะแนนเสียงที่ประชาชนมาออกเสียงประชามติไว้ด้วยว่าคะแนนเสียงร้อยละเท่าไรจึงจะมีผล

ในประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ทำหน้าที่ประกาศผลการออกเสียงประชามติ การประกาศผลการออกเสียงประชามติของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น

หากประชาชนเห็นด้วยกับร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องออกเป็นรัฐกฤษฎีกาประกาศใช้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วย

4. บทวิเคราะห์การจัดให้มีการออกเสียงประชามติในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาถึงระบบการออกเสียงประชามติของสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลากว่า 200 ปีแล้ว จึงทำให้เราเห็นภาพว่า ระบบการออกเสียงประชามติ เป็น **"ส่วนหนึ่ง"** ของวิถีทางการเมืองของประชาชนในประเทศทั้งสอง แม้ระบบการออกเสียงประชามติในประเทศทั้งสองจะมีความแตกต่างกัน คือ ประเทศฝรั่งเศสเป็นการออกเสียงประชามติระดับชาติ และประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการออกเสียงประชามติระดับมลรัฐ แต่ก็คงปฏิเสธไม่ได้ว่าการออกเสียงประชามติของสหรัฐอเมริกานั้นมี **"ความเข้มข้น"** และมีลักษณะเดียวกันกับการออกเสียงประชามติในระดับชาติของประเทศอื่นๆ ทั้งนี้ เนื่องจากแต่ละมลรัฐในสหรัฐอเมริกานั้นมี **"รัฐธรรมนูญ"** ของมลรัฐของตนและมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองค่อนข้างมาก ประชาชนของทั้งสองประเทศจึงค่อนข้างที่จะคุ้นเคยกับระบบการออกเสียงประชามติ

จากสถิติที่ผ่านมานั้น มีการออกเสียงประชามติเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญของมลรัฐต่างๆ ในสหรัฐอเมริกามาแล้วไม่น้อยกว่า 5,000 ครั้ง ในรอบ 200 ปีที่ผ่านมา ในขณะที่การออกเสียงประชามติในประเทศฝรั่งเศสมีเพียง 23 ครั้งในรอบ 200 ปีที่ผ่านมา ข้อแตกต่างของจำนวนการออกเสียงประชามติคงอยู่ที่รูปแบบการปกครองประเทศเป็นอันดับแรก และประเด็นของการออกเสียงประชามติเป็นอันดับสอง

สหรัฐอเมริกานั้นเป็นประเทศขนาดใหญ่ประกอบด้วยมลรัฐเป็นจำนวนมาก แต่ละมลรัฐต่างก็มีรัฐธรรมนูญของตนเองเพื่อใช้เป็นกติกาสูงสุดในการปกครองมลรัฐของตน รัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐมลรัฐมีการพัฒนามาตลอดระยะเวลา 200 ปีที่ผ่านมา มีมลรัฐหลายมลรัฐที่ได้วางกติกาเอาไว้ในรัฐธรรมนูญของตนโดยการกำหนดระยะเวลาไว้ตายตัวว่าสมควรดำเนินการสอบถามประชาชนว่าจะมีการปรับปรุงหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐของตนหรือไม่ ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่พบว่ามีการออกเสียงประชามติเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐอยู่ค่อนข้างบ่อย ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสนั้น รูปแบบสาธารณรัฐนับได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้ไม่สามารถจัดการออกเสียงประชามติได้บ่อยนัก ประกอบกับการออกเสียงประชามติในฝรั่งเศสนั้นถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญในหลาย ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นประเด็นในการออกเสียงประชามติและผู้มีอำนาจในการออกเสียงประชามติ ดังนั้น จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการออกเสียงประชามติได้บ่อยครั้งเท่าที่ควร

เมื่อพิจารณาจากระบบการออกเสียงประชามติของต่างประเทศทั้งสองแล้วจะเห็นได้ว่า

มีความแตกต่างกันอย่างมากกับระบบการออกเสียงประชามติของไทย จริงอยู่ที่เราสามารถ **"กล่าวอ้าง"** ได้ว่าเรามีการนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้ในประเทศไทยกว่า 50 ปีแล้ว ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วเป็นเพียงในทาง **"ทฤษฎี"** เท่านั้นที่เรามีการนำเอาระบบการออกเสียงประชามติมาใช้ เพราะในทาง **"ปฏิบัติ"** การออกเสียงประชามติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทยในอดีตที่ผ่านมาทั้ง 4 ฉบับ ไม่เคยเกิดขึ้นเลย คงมีเพียงแต่บทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญถึงเรื่องการออกเสียงประชามติเท่านั้น จากเหตุดังกล่าวทำให้สามารถ **"เข้าใจ"** ได้ว่า ประเทศไทยยังขาด **"ประสบการณ์"** ในด้านการออกเสียงประชามติอยู่ค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับประเทศทั้งหลายที่มีการนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้

แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในมาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อันเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการออกเสียงประชามติ **"อาจ"** เป็นบทบัญญัติแรกของไทยก็ได้ที่ก่อให้เกิดการออกเสียงประชามติทาง **"ปฏิบัติ"** ขึ้นในประเทศไทย ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ถึง **"เหตุ"** ที่มิได้เกิดการออกเสียงประชามติในประเทศไทยทั้ง ๆ ที่มีรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ถึง 4 ฉบับ จะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่แล้วรัฐธรรมนูญของเรา 3 ฉบับแรก คือ ฉบับปี พ.ศ. 2489 พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2517 นั้น **"อายุสั้น"** เพราะถูกปฏิวัติรัฐประหาร ทำให้เราไม่มีโอกาส ที่จะได้ทดลองใช้ระบบการออกเสียงประชามติได้ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2539 นั้นเป็นข้อยกเว้นเพราะเป็นเงื่อนไขที่กำหนดไว้ว่าจะมีการออกเสียงประชามติได้ก็ต่อเมื่อรัฐสภา ไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ รัฐสภาก็ได้ให้ความเห็นชอบ จึงทำให้เราไม่มีโอกาสได้ใช้ระบบการออกเสียงประชามติอีกครั้งหนึ่ง ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้รับการ **"ยอมรับ"** กันทั่วว่าเป็นรัฐธรรมนูญ **"ฉบับประชาชน"** ดังนั้น โอกาสที่จะ **"อายุสั้น"** เช่น รัฐธรรมนูญของไทยในอดีตที่ผ่านมาจึงน้อยมาก ด้วยเหตุดังกล่าวพอ **"คาดเดา"** ได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะต้องใช้งานเป็นระยะเวลานานจน **"อาจ"** ทำให้เกิดการนำระบบการออกเสียงประชามติดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 214 มาใช้บังคับได้

4.1 ประเด็นในการออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามติในสหรัฐอเมริกานั้นมีการกำหนดประเด็นไว้อย่างชัดเจน คือ การออกเสียงประชามติต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ การออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมาย การออกเสียงประชามติด้านการคลัง และการออกเสียงประชามติต่อกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญของหลาย ๆ มลรัฐ **"บังคับ"** ว่าต้องมีการออกเสียงประชามติก่อนประกาศใช้บังคับ นอกจากนี้ ยังมีมลรัฐจำนวนมากที่ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะร้องขอให้นำร่างกฎหมายมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ ส่วนประเทศฝรั่งเศสนั้นจะแตกต่างจากสหรัฐอเมริกา คือ มีการออกเสียงประชามติอยู่ 3 กรณี คือ การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญ ต่อร่างกฎหมาย และต่อความเปลี่ยนแปลงเขตดินแดน ซึ่งทั้ง 3 กรณีนี้รัฐธรรมนูญ

กำหนดไว้อย่างชัดเจนและไม่มีการให้สิทธิแก่ประชาชนในการร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ เช่น ในบางมลรัฐของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวแล้ว

ประเด็นในการออกเสียงประชามตินับเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดเรื่องหนึ่งของระบบการออกเสียงประชามติ เพราะการตั้งประเด็นเพื่อถามประชาชน คือ **"หัวใจ"** ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศ ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจเลยที่ประเทศทั้ง 2 คือ สหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสต่างก็กำหนดประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อย้อนกลับไปดูรัฐธรรมนูญของไทยในอดีตทั้ง 4 ฉบับแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความ **"ชัดเจน"** ไม่แพ้กับของต่างประเทศ เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาสูงสุดของการปกครองประเทศด้วยการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติในมาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกลับมิได้ได้รับ **"อิทธิพล"** ของการประชามติจากต่างประเทศและจากรัฐธรรมนูญในอดีตของไทยเลยแม้แต่น้อย เพราะประเด็นในการออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับ **"กิจการในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน"** ซึ่ง "**มิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ**" หรือ **"เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ"** มิใช่เรื่องที่เกี่ยวกับ **"การแก้ไขรัฐธรรมนูญ"** หรือ **"การให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมาย"** ดังที่เป็นอยู่ในต่างประเทศ

ประเด็นในการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันดูจะเป็นปัญหาสำคัญของระบบการออกเสียงประชามติในประเทศไทย เพราะเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในรัฐธรรมนูญแล้วยากที่จะคาดเดาได้อย่างชัดเจนว่าเป็นเรื่องอะไร เพราะ **"กิจการในเรื่องที่อาจ กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน"** นี้เป็น **"สิทธิเฉพาะตัว"** ของคณะรัฐมนตรีที่จะใช้ **"ดุลพินิจ"** ของตนในการกำหนดชี้ชัดลงไปว่าเป็นเรื่องใด ดังนั้น การกำหนดประเด็นในการออกเสียงประชามติของไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงเป็นเรื่องสำคัญประการหนึ่งที่อาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้ในอนาคตหาก**ประเด็นในการออกเสียงประชามติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ**

4.2 ประเด็นผู้มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ผู้มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเป็นเรื่องสำคัญเช่นกันของกระบวนการออกเสียงประชามติ

คงไม่จำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับไว้ว่าจะต้องทำ เพราะกรณีดังกล่าวเป็นการบังคับให้เดินตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ปัญหาคงอยู่ที่การออกเสียงประชามติประเภทที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจที่จะทำได้ กรณีดังกล่าวในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมอบให้ **"ประชาชน"** เป็นผู้มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียง

ประชามติ โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของหลาย ๆ มลรัฐว่าประชาชนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อขอให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายได้ ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสแม้จะไม่มีการให้ **"องค์กรประชาชน"** เข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ แต่ก็ได้มอบอำนาจนี้ให้กับประธานาธิบดีอันเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง **"โดยตรง"** จากประชาชนทั้งประเทศมาเป็นผู้ใช้อำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ โดยประธานาธิบดีจะต้องเป็นผู้ประกาศกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญ ในร่างกฎหมายและต่อการเปลี่ยนแปลงเขตดินแดน

ในประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญในอดีต 3 ฉบับ คือ ฉบับปี พ.ศ. 2489 พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2517 ได้มอบให้เป็น "**พระราชอำนาจ"** ของพระมหากษัตริย์ในการใช้ดุลพินิจเพื่อจัดให้มีการออกเสียงประชามติ กรณีดังกล่าวคงเทียบเคียงได้กับกรณีที่เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสที่มอบอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กับประมุขสูงสุดของประเทศ คือ ประธานาธิบดี เหตุผลสำคัญประการหนึ่งก็คือ **"บารมี"** ของผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ จะเป็นหลักประกันอย่างดีสำหรับการออกเสียงประชามติว่าจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สำคัญของประเทศจริง ๆ

เมื่อเทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทยจะเห็นได้ว่า **"มีความแตกต่าง"** อย่างมากในเรื่องของผู้มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เพราะกำหนดให้ **"รัฐบาล"** เป็นผู้มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ในประเด็นดังกล่าวนี้คงไม่มีความจำเป็นเช่นกันที่จะ **"เทียบเคียง"** ถึง **"บารมี"** ของการเป็นผู้มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เพราะเมื่อพิจารณาถึงสภาพการเมืองการปกครองประเทศโดยทั่ว ๆ ไปในหลายสิบปีที่ผ่านมาจะพบว่า ภายหลังจากที่รัฐบาลเข้าทำงานได้ระยะหนึ่ง ความนิยมที่ประชาชนมีให้ก็จะลดถอยลงไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ ดังนั้น การให้รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้าง **"เสี่ยง"** พอสมควร เพราะอาจทำให้การออกเสียงประชามติใน **"กิจการในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือของประชาชน"** กลายมาเป็นการออกเสียงประชามติ **"เกี่ยวกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือคณะบุคคลหนึ่งคณะบุคคลใด"** โดยปริยาย เพราะประชาชนอาจใช้การออกเสียงประชามติที่รัฐบาลจัดให้มีขึ้นเป็นที่ระบายความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลได้

4.3 ประเด็นวิธีการในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ วิธีการในการออกเสียงประชามติทั้งของต่างประเทศที่ทำการศึกษาทั้งสองประเทศ คือ สหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส กับของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีลักษณะค่อนข้างคล้ายคลึงกัน คือ มีการออกเป็นกฎหมายมาเพื่อวางกฎเกณฑ์กติกาในการออกเสียงประชามติ

กติกาในการออกเสียงประชามติตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ โดยเริ่มตั้งแต่จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงของแต่ละจังหวัดและปิดประกาศบัญชีรายชื่อดังกล่าวพร้อมทั้งประกาศของนายกรัฐมนตรีที่ให้มีการดำเนินการจัดทำประชามติไว้ กำหนดหน่วยออกเสียงในแต่ละจังหวัด แต่งตั้งผู้มาทำหน้าที่อำนวยการหรือกำกับดูแลการออกเสียงประชามติ แต่งตั้งคณะกรรมการประจำที่ออกเสียง จัดให้มีหีบบัตรและบัตรออกเสียงประชามติ การประกาศผลการออกเสียงประชามติ รวมทั้งพิจารณาวินิจฉัยคำคัดค้านการออกเสียงประชามติพร้อมทั้งสามารถสั่งให้มีการออกเสียงประชามติได้ อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศสที่รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้มอบหน้าที่ในการดูแลตรวจสอบความถูกต้องของวิธีการออกเสียงประชามติและเป็นผู้ประกาศผลการออกเสียงประชามติ

4.4 ประเด็นการควบคุมและการตรวจสอบการออกเสียงประชามติ ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มลรัฐต่างๆ ต่างบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของตนถึงเรื่องการควบคุมและการตรวจสอบการออกเสียงประชามติโดยให้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการออกเสียงประชามติสำหรับการออกเสียงประชามติประเภทที่เกิดจากการร้องขอโดยประชาชน คณะกรรมการจะมีหน้าที่พิจารณาจำนวนผู้ร่วมลงชื่อและระยะเวลาที่ให้ประชาชนลงชื่อขอให้มีการออกเสียงประชามติว่าเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของมลรัฐของตนหรือไม่ ส่วนประเทศฝรั่งเศสนั้นมอบหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการออกเสียงประชามติให้แก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญรวมไปจนกระทั่งถึงการพิจารณาข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ

การมอบหน้าที่ในการจัดการออกเสียงประชามติให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเรื่องที่เหมาะสม เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งอยู่แล้ว แต่สิ่งหนึ่งที่สมควรพิจารณาให้ละเอียด คือ การมอบหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อคัดค้านการออกเสียงประชามติ กล่าวคือ มาตรา 24 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติได้บัญญัติไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านการออกเสียงประชามติแล้วให้ดำเนินการพิจารณาสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลัน ถ้าเห็นว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยออกเสียงใดไม่ถูกต้องหรือมิได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะสั่งการให้ดำเนินการออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยออกเสียงนั้น เว้นแต่การออกเสียงประชามติใหม่จะไม่ทำให้ผลการออกเสียงประชามติเปลี่ยนแปลงไป ก็ให้มีคำสั่งยกคำร้องคัดค้านนั้นเสีย กรณีดังกล่าวคงเป็นเรื่องที่ต้องติดตามกันต่อไปว่า คำสั่งทั้งหลายของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสั่งการตามมาตราดังกล่าวจะเป็น

คำสั่งที่ **"ถูกตรวจสอบ"** โดยองค์กรอื่นได้หรือไม่ อย่างไร หากการสั่งการหรือการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปโดย **"บกพร่อง"** หรือ **ไม่ชอบด้วยกฎหมาย"**

4.5 ประเด็นผลของการออกเสียงประชามติ โดยปกติแล้ว ผลของการออกเสียงประชามติมักจะได้รับความ **"เคารพ"** โดยแท้จริงเพราะถือกันว่าการออกเสียงประชามติเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสดงเจตจำนงค์ของประชาชนต่อสิ่งที่ฝ่ายบริหารนำมาขอความเห็น เว้นไว้แต่การออกเสียงประชามติประเภทที่มีขึ้นเพื่อ **"ขอคำปรึกษา"** (le referendum consultatif) ที่ผลของการออกเสียงประชามติไม่ผูกพันผู้มีอำนาจที่จะต้องปฏิบัติตาม

การขอคำปรึกษาจากประชาชนนี้เป็นรูปแบบหนึ่งของการขอรับฟังความเห็นจากประชาชนที่มีกระบวนการคล้ายคลึงกับการออกเสียงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญหรือในร่างกฎหมาย แต่จะต่างกันตรงที่ **"ผล"** กล่าวคือ การออกเสียงประชามตินั้น ผลจะต้องเป็นไปตามที่ประชาชนได้แสดงความประสงค์โดยการออกเสียงไว้ ในขณะที่การขอคำปรึกษาจากประชาชนนั้น ผลไม่ผูกพันให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นเจ้าของเรื่องในการออกเสียงประชามติต้องปฏิบัติตาม

ในยุโรปมีหลายประเทศที่รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านั้นได้กำหนดถึงการขอคำปรึกษาจากประชาชนไว้ เช่น [27]

ประเทศสเปน มาตรา 92 ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสเปน ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1978 ได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่ต้องมีการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องสำคัญพิเศษสามารถนำมาขอคำปรึกษาจากประชาชนได้โดยขั้นตอนของการขอคำปรึกษานั้น รัฐธรรมนูญให้กษัตริย์เป็นคนกำหนดโดยคำเสนอแนะของรัฐบาลซึ่งจะต้องได้รับการอนุมัติจากที่ประชุมร่วมของรัฐสภาก่อน นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ออกตามความในมาตรา 92 แห่งรัฐธรรมนูญด้วยว่า การอนุมัติโดยที่ประชุมร่วมของรัฐสภาจะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด (la majorite absolue)

เมื่อพิจารณาดูขั้นตอนที่กำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญและโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่า การขอคำปรึกษาจากประชาชนด้วยวิธีการออกเสียงประชามตินั้น แม้รัฐธรรมนูญจะใช้ถ้อยคำที่**กว้าง**ในการกำหนดประเด็นที่จะนำมาขอคำปรึกษาจากประชาชน แต่การขอคำปรึกษานี้จะต้องเกิดจาก **"การตกลง"** ร่วมกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่าย

---

[27] Jean-Marie Denquin, **Referendums consultatifs,** Pouvoirs No.77, Edition Seuil, Paris 1996, pp.83-84.

บริหารจึงจะสามารถดำเนินการต่อไปได้ อำนาจของกษัตริย์นั้นเป็นเพียงอำนาจผูกพัน (competence liee) ที่ต้องทำตามที่รัฐบาลเสนอขึ้นมา

ประเทศสเปนเคยใช้การขอคำปรึกษาจากประชาชนด้วยวิธีการออกเสียงประชามติมาแล้วครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1986 เพื่อสอบถามประชาชนถึงการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การ NATO

ประเทศกรีซ มาตรา 442 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 9 มิถุนายน ค.ศ. 1975 ที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมไปเมื่อวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1985 ได้กำหนดให้มีการขอคำปรึกษาจากประชาชนในกรณีที่เป็นปัญหาระดับชาติที่ร้ายแรง การขอคำปรึกษาจากประชาชนจะต้องเกิดจากการลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดของสภาผู้แทนราษฎรจากข้อเสนอ ของคณะรัฐมนตรี รัฐกฤษฎีกาของประธานาธิบดีกำหนดให้มีการขอคำปรึกษาจากประชาชนดังกล่าว จะต้องลงนามรับสนองโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร กระบวนการดังกล่าวยังไม่เคยมีการนำมาใช้ในประเทศกรีซ

ประเทศลักซัมเบอร์ก มาตรา 51.7 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 17 ตุลาคม ค.ศ. 1868 กำหนดให้มีการขอคำปรึกษาจากประชาชนได้ตามกรณีและเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎหมาย

เคยมีการใช้กระบวนการดังกล่าว 2 ครั้งในประเทศลักซัมเบอร์กในปี ค.ศ. 1919 ครั้งแรกเพื่อสอบถามประชาชนว่าจะปกครองประเทศในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชต่อไปหรือไม่ และครั้งที่สองเพื่อสอบถามประชาชนว่าจะเลือกเป็นพันธมิตรทางการค้ากับประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศเบลเยี่ยม

จากกรณีตัวอย่างของประเทศ 3 ประเทศในยุโรปจะพบว่า การขอคำปรึกษาจากประชาชนด้วยวิธีการออกเสียงประชามติเป็นสิ่งที่ดำเนินการใช้กันอยู่บ้างในยุโรป แต่อย่างไร ก็ตามตัวอย่างของประเทศสเปนและประเทศกรีซนั้นน่าจะเป็นตัวอย่างที่ **“เป็นเหตุเป็นผล”** เพราะการที่จะขอคำปรึกษาจากประชาชนนั้นจะต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรองของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างถี่ถ้วนเพื่อป้องกันมิให้เกิดการขอคำปรึกษาในเรื่องที่ไม่สำคัญ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือก่อให้เกิดผลเสียต่อประเทศ

ย้อนกลับมาพิจารณาถึงระบบการออกเสียงประชามติตามมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน คงปฏิเสธไม่ได้ว่าจากถ้อยคำในมาตราดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการออกเสียงประชามติของไทยนั้นเป็นการขอคำปรึกษาจากประชาชน

(le referendum consultatif) เช่นเดียวกับในประเทศสเปนและประเทศกรีซดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้น ผลของการออกเสียงประชามติจึงไม่ผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม

แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งในประเทศสเปนและประเทศกรีซมีการออกเสียงประชามติประเภทอื่น ๆ อีกหลายประเภท เช่น การออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญหรือในร่างกฎหมาย ดังนั้น การขอคำปรึกษาจากประชาชนด้วยวิธีการออกเสียงประชามติจึงเป็นเพียง**หนึ่งในบรรดาวิธีการออกเสียงประชามติของประเทศทั้งสอง** ในขณะที่ของไทยเรานั้นรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดถึงการออกเสียงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญหรือในร่างกฎหมายไว้ คงมีเพียงการออกเสียงประชามติประเภทเดียวคือการขอคำปรึกษาจากประชาชน

ผลเสียที่จะตามมาคือความรู้ความเข้าใจและความศรัทธาในระบบการออกเสียงประชามติในฐานะที่เป็นส่วนเสริมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนจะหมดไป หากมีการออกเสียงประชามติแล้วรัฐบาลมิได้ปฏิบัติตามความเห็นของประชาชน

5. ข้อเสนอแนะที่เหมาะสมสำหรับกระบวนการออกเสียงประชามติที่อาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

ข้อเสนอแนะของงานวิจัยมีวงจำกัดอยู่ที่การ **“ปรับปรุง”** ระบบการออกเสียงประชามติ **“ตามสภาพ”** และ **“ตามเนื้อหา”** ที่เป็นอยู่ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้วิจัยเห็นว่าสมควรเคารพต่อ **“เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ”** ที่ต้องการให้การออกเสียงประชามติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีผลเป็นเพียงการ **“ขอคำปรึกษาจากประชาชน”** เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าแม้จะเคารพรูปแบบของการออกเสียงประชามติที่มีผลเป็นการให้คำปรึกษาดังที่ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่ก็สมควรปรับปรุงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อให้การออกเสียงประชามติเกิดข้อขัดแย้งและข้อผิดพลาดน้อยที่สุด ดังนั้น ข้อเสนอแนะจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่าสมควรปรับปรุงระบบการ **“ขอคำปรึกษาจากประชาชน”** ให้รอบคอบและรัดกุมกว่าที่เป็นอยู่

ข้อเสนอแนะประการแรก ได้แก่ การสร้างระบบการตรวจสอบขึ้นมาใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากมาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญมิได้วางกลไกในการตรวจสอบเอาไว้ แต่ได้มอบให้เป็นดุลพินิจของรัฐบาลที่จะกำหนดประเด็นที่จะนำมาขอความเห็นจากประชาชนโดยไม่มีการตรวจสอบหรือมิต้องผ่านความเห็นชอบจากองค์กรใด

ผู้วิจัยมีความเข้าใจว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้เรื่องการออกเสียงประชามติเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยแท้ เพราะไม่ว่าจะพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 214 หรือจากการที่นำบทบัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติไปใส่ไว้ใน **“หมวดคณะรัฐมนตรี”** ในรัฐธรรมนูญก็ตาม ทั้งให้เห็นถึง **“ความเป็นอำนาจเฉพาะ”** ของคณะรัฐมนตรีที่จะตัดสินใจในการให้มีหรือไม่ให้มีการออกเสียงประชามติได้แต่เพียงผู้เดียว การออกเสียงประชามติที่เกิดขึ้นอาจเป็นการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้หากเรื่องที่คณะรัฐมนตรีนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั้นเป็นเรื่องที่ขัดหรือแย้งกับ**ประเด็น วัตถุประสงค์และข้อห้าม**ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้แล้วในมาตรา 214 และนอกจากนี้ เนื่องจาก**ประเด็น**ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 214 เองก็ไม่ชัดเจนเพราะกำหนดแต่เพียง **“กิจการในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน”** ที่เป็นถ้อยคำที่มีลักษณะกว้างมาก

ผู้วิจัยเห็นด้วยกับการที่จะต้องสร้างกลไกในการตรวจสอบประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันหากจะใช้กลไกในการตรวจสอบการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยใช้มาตรา 63 และมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้นมาได้หากผู้มีอำนาจ **“ส่งเรื่อง”** ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย **“ไม่ส่งเรื่อง”** ดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถที่จะหยิบยกขึ้นมาวินิจฉัยเองได้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า กลไกที่สมควรนำมาปรับใช้ คือ กลไกของการออกเสียงประชามติในประเทศฝรั่งเศส ที่ให้บทบาทในการ **“ดูแลตรวจสอบความถูกต้องของวิธีการออกเสียงประชามติ”** ให้แก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยการกำหนดให้รัฐบาลต้องปรึกษาหารือกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการออกเสียงประชามติ ซึ่งในทางปฏิบัติจะมีการส่งเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ตรวจสอบก่อนว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ข้อเสนอแนะในประการแรกนี้คงต้องเป็นการเสนอเพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในมาตรา 214 วรรคแรก โดยการเพิ่มบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญเข้าไป **“ตรวจสอบ”** ประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ**ก่อน**ที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยผู้วิจัยขอเสนอร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 214 วรรคแรกใหม่ดังนี้ คือ

“มาตรา 214 ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีต้องเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนที่จะประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติ”

นอกจากการแก้ไขมาตรา 214 วรรคแรกแล้ว จะต้องทำการเพิ่มบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญใหม่อีกหนึ่งมาตรา ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น บทบัญญัติใหม่ควรมีข้อความดังนี้ คือ

"มาตรา...ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประเด็นที่รัฐบาลเห็นสมควรให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน..วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากนายกรัฐมนตรี"

เหตุผลที่ต้องกำหนดระยะเวลาเอาไว้ก็เพื่อมิให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับศาลรัฐธรรมนูญหากฝ่ายบริหารต้องการให้การออกเสียงประชามติดำเนินการเป็นการเร่งด่วน เพราะเกี่ยวข้องกับความได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

ข้อเสนอประการแรกนี้จะทำให้การกำหนดประเด็นในการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยรอบคอบกว่าเดิม และยัง**ปิดโอกาส**ที่จะทำให้การออกเสียงประชามติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอีกด้วย

ข้อเสนอแนะประการที่สอง เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติไปจนถึงการคัดค้านผลการออกเสียงประชามติที่มอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด เรื่องดังกล่าวแม้จะเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้โดยตรงและไม่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงก็ตามแต่ก็เป็นเรื่องที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญระดับประเทศที่**สมควรทำการศึกษาวิจัยอย่างละเอียด**ต่อไป ทั้งนี้ เนื่องจากในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการ**ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ** โดยอำนาจนั้นมีอยู่ **"ครบวงจร"** ตั้งแต่ออกประกาศกำหนดเกณฑ์ในการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นเรื่องที่ **"ไม่ปกติ"** ที่มีการกำหนดให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งทำหน้าที่เสมือนเป็นฝ่าย **"นิติบัญญัติ" "บริหาร"** และ **"ตุลาการ"** ในองค์กรเดียวกัน สมควรที่จะทำการศึกษาวิจัยอย่างละเอียดเพื่อแยก **"หน้าที่"** ของ

คณะกรรมการการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่อไป ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า องค์กรที่สมควรจะเข้าไปมีบทบาทในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ

บทที่ 2

ลักษณะพิเศษของการออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้นับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ นอกจากวิธีการจัดทำที่เป็นพิเศษแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังมีเนื้อหาที่เป็นพิเศษแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่ผ่านมาทั้งหมด กล่าวคือ การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญนั้นเป็นไปเพื่อสนองเจตนารมณ์ของประชาชนในการ **"ปฏิรูปการเมือง"** ดังนั้น บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เปลี่ยนแปลงไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่ผ่านมาจึงมีอยู่มากไม่ว่าจะเป็นการเน้นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ นอกจากนี้แล้ว ในส่วนของการเมืองรัฐธรรมนูญก็ได้ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพกว่าที่เคยมีในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา

การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นมีอยู่หลายประการ อันได้แก่ การให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมาย การให้ประชาชนเข้าชื่อเพื่อขอให้วุฒิสภาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติซึ่งมีการนำมาใช้อีกครั้งหนึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

2.1 ที่มาทางกฎหมายของระบบการออกเสียงประชามติ

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้บังคับ ได้มีการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติตามมาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญ คือ การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ส่วนระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามตินั้นก็เป็นสิ่งที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการออกเสียงประชามติกำหนดไว้ว่าต้องมีในหลาย ๆ กรณีด้วยกัน

2.1.1 มาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นมาตราหนึ่งที่ถูกบรรจุไว้ในหมวด 7 แห่งรัฐธรรมนูญที่เป็นหมวดเกี่ยวกับ **"คณะรัฐมนตรี"** ทั้งนี้ เนื่องจากการออกเสียงประชามติตามมาตรา 214 นี้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะขอคำปรึกษาจากประชาชน

2.1.1.1 ผู้มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ มาตรา 214 วรรคแรก กำหนดให้**คณะรัฐมนตรี**เป็นผู้เดียวที่มีอำนาจในการริเริ่มกระบวนการขอให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

ข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนในกรณีเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ฉบับปี พ.ศ. 2511 และฉบับปี พ.ศ. 2517 นั้น กำหนดไว้เป็นทำนองเดียวกันว่าให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ กล่าวคือ ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

จะเห็นได้ว่า ประชามติตามรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับนี้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะเป็นผู้ริเริ่ม ซึ่งมีความแตกต่างจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการริเริ่มกระบวนการออกเสียงประชามติ ส่วนประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539 นั้น เป็น**กระบวนการพิเศษ**ที่มีการกำหนดเงื่อนไขไว้เป็นพิเศษเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงไม่อาจนำมาเทียบเคียงกับกระบวนการออกเสียงประชามติปกติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้

2.1.1.2 เรื่องที่จะนำมาออกเสียงประชามติ กิจการในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนเป็นเรื่องที่มาตรา 214 วรรคแรก แห่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้เป็นเรื่องที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้

เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้ให้คำนิยามหรือคำจำกัดความของเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนไว้ ดังนั้น เรื่องดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่อยู่ใน **“ดุลพินิจ”** ของผู้มีอำนาจ คือ คณะรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้พิจารณาว่าเรื่องใดบ้างเป็นเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้

รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่ผ่านมาที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ คือ ฉบับปี พ.ศ. 2492 ฉบับปี พ.ศ. 2511 และฉบับปี พ.ศ. 2517 ได้กำหนดเรื่องที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้ว่าจะต้องเป็น**ร่างรัฐธรรมนูญ**ที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงประปรมาภิไธยแต่พระมหากษัตริย์เห็นว่ากระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่า

ประชามติตามรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับจะเป็นการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวข้องกับ**ร่างรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่ากระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน** ส่วนประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539 ก็เป็นกรณีที่จัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่า**จะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ** เป็นต้น ซึ่งกรณีทั้งสองนี้มีความแตกต่างจากการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ให้ประชาชนออกเสียงประชามติกิจการในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

2.1.1.3 กระบวนการในการออกเสียงประชามติ มาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติถึงกระบวนการออกเสียงประชามติไว้ 3 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

(ก) เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน มาตรา 214 วรรคแรก กำหนดไว้ว่า นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

จากบทบัญญัติในมาตรา 214 วรรคแรกดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในเบื้องต้นคณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจว่าต้องการให้เกิดการออกเสียงประชามติขึ้นก่อน จากนั้นคณะรัฐมนตรีจึงมอบให้นายกรัฐมนตรีไปปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา ซึ่งองค์ประกอบในการปรึกษาหารือนี้เป็นองค์ประกอบที่รัฐธรรมนูญมิได้บังคับว่าต้องทำการปรึกษาหารือ ดังนั้น จึงเป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีเช่นกันที่จะเลือกวิธีการที่จะตัดสินใจด้วยตนเองให้มีการออกเสียงประชามติหรือปรึกษากับประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติ

(ข) ต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติ โดยมาตรา 214 วรรคสาม ได้กำหนดไว้ว่า ประกาศจะต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อน 90 วันแต่ไม่ช้ากว่า 120 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และนอกจากนี้วันออกเสียงประชามติจะต้องกำหนดให้เป็นวันเดียวกันทั่วประเทศด้วย

(ค) ก่อนวันออกเสียงประชามติ มาตรา 214 วรรคสี่ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการที่นำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้แสดงความเห็นของตนโดยเท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ ในมาตรา 214 วรรคท้าย ยังได้กำหนดไว้ให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ ดังจะได้ทำการศึกษาในส่วนต่อ ๆ ไป

กระบวนการในการออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะแตกต่างจากกระบวนการออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ฉบับปี พ.ศ. 2511 และฉบับปี พ.ศ. 2517 อยู่บ้างในกรณีการประกาศให้มีการออกเสียงประชามติกับผู้รับสนองพระบรมราชโองการ กล่าวคือ ในมาตรา 174 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนออกเสียงประชามติ จะทรงตรา **พระราชกฤษฎีกา**ภายในกำหนดเวลา 90 วันนับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย โดยในพระราชกฤษฎีกานั้นต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงภายใน 90 วัน ซึ่งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร และให้**ประธานองคมนตรี**เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 นั้น ในมาตรา 170 วรรคสอง กำหนดให้ทำเป็น **ประกาศ พระบรมราชโองการ**ภายใน 90 วันนับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้**ประธานรัฐสภา**เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 นั้น มาตรา 229 ก็ได้กำหนดไว้เป็นเช่นเดียวทุกประการกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 ข้อแตกต่างในสองกรณีที่เกี่ยวกับการประกาศให้มีการออกเสียงประชามติกับกรณีที่เกี่ยวกับผู้รับสนองพระบรมราชโองการนั้น เกิดขึ้นเนื่องจาก **“สถานะ”** ของระบบการออกเสียงประชามติที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญเก่า 3 ฉบับ เป็นเรื่อง **“พระราชอำนาจ”** ของ **“พระมหากษัตริย์”** ในขณะที่การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นการดำเนินงานอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ **“ฝ่ายบริหาร”** จึงกำหนดไว้ในมาตรา 214 วรรคแรก ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติ

อนึ่ง สำหรับกระบวนการออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539 นั้น มาตรา 211 โสพส ได้กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อน 90 วัน แต่ไม่ช้ากว่า 120 วันนับแต่วันประกาศ โดยกำหนดให้วันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกำหนดไว้ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รับผิดชอบการออกเสียงประชามติก็เพราะ **“เหตุ”** ที่จะให้ประชาชนได้แสดงประชามตินั้นเกิดขึ้นจากร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ดังนั้น เมื่อรัฐสภา **“ปฏิเสธ”** ร่างรัฐธรรมนูญ ก็ให้ **“ประธานรัฐสภา”** เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

2.1.1.4 ผลของการออกเสียงประชามติ ผลของการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นเรื่องที่ **“ตรงกันข้าม”** กับความหมายหรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติดังที่ได้ทำการกล่าวถึงไว้แล้วในบทนำอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ มาตรา 214 วรรคเจ็ด กำหนดให้การออกเสียงประชามติตามมาตรา 214 มีผลเป็นเพียงการให้**คำปรึกษา**

แก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องที่นำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติโดยมิได้บังคับว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามผลการออกเสียงประชามติ โดยมาตรา 214 วรรคหก ได้กำหนดถึง **"วิธีการ"** นับคะแนนประชามติเอาไว้ว่า หากปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติ**ไม่มากกว่า 1 ใน 5** ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมาก**ไม่เห็นชอบด้วย**กับเรื่องที่ขอปรึกษา แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติ**มากกว่า 1 ใน 5** ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ก็ให้ผลของการออกเสียงประชามติเป็นไปตามเสียง ข้างมากของประชาชน

ผลของการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นแตกต่างกับผลการออกเสียงประชามติตามที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนทั้ง 4 ฉบับ ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ฉบับปี พ.ศ. 2511 ฉบับปี พ.ศ. 2517 และฉบับปี พ.ศ. 2539 (แก้ไขเพิ่มเติม) ต่างกำหนดไว้เช่นเดียวกันว่าให้การแสดงเจตนาของประชาชนเป็นที่สุด

2.2 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับการประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้ดำเนินการปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติทั้งหลายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมาตรา 214 วรรคท้าย ได้กำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกเสียงประชามติไว้ ดังนั้น จึงมีการดำเนินการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541 [51]

2.2.1 ที่มาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

เมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับในวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 รัฐบาลในขณะนั้น (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี) ได้แต่งตั้ง **"คณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ"** ซึ่งต่อมาคณะกรรมการก็ได้มีมติมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับผิดชอบในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

---

[51] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 102 ก ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541.

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็ได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อคณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา [52]

ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้ คือ [53]

(ก) ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและโดยการปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติ โดยกำหนดวันออกเสียงประชามติและกำหนดประเด็นในการจัดทำประชามติที่จะให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ (ร่างมาตรา 5)

(ข) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นในการจัดทำประชามติระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและบุคคลทั่วไป และเผยแพร่เอกสารเกี่ยวกับรายละเอียดของประเด็นในการจัดทำประชามติและความคิดเห็นทั้งในด้านที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบให้ผู้มีสิทธิออกเสียงทราบ (ร่างมาตรา 6)

(ค) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปีที่มีการออกเสียงประชามติ และปิดประกาศรายชื่อไว้ก่อนวันออกเสียงประชามติไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน (ร่างมาตรา 7)

(ง) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะบุคคลหรือบุคคลเพื่ออำนวยการหรือกำกับดูแลการออกเสียงประชามติในแต่ละจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควรและแต่งตั้งคณะกรรมการประจำที่ออกเสียงแต่ละแห่งไม่น้อยกว่าเจ็ดคนเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการและรักษาความเรียบร้อยในการลงคะแนนและการนับคะแนนในที่ออกเสียงนั้น (ร่างมาตรา 9-10)

(จ) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีหีบบัตรออกเสียงประชามติและบัตรออกเสียงประชามติ (ร่างมาตรา 15)

(ฉ) กำหนดวิธีการออกเสียงประชามติ (ร่างมาตรา 17 ถึงร่างมาตรา 19)

(ช) เมื่อปิดการออกเสียงประชามติแล้ว ให้คณะกรรมการประจำที่ออกเสียงแต่ละแห่งนับคะแนน ณ ที่ออกเสียงนั้นโดยเปิดเผยจนแล้วเสร็จ (ร่างมาตรา 29)

(ซ) กำหนดลักษณะของบัตรออกเสียงประชามติที่ถือว่าเป็นบัตรเสีย (ร่างมาตรา 30)

---

[52] หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/326 ลงวันที่ 17 เมษายน 2541.

[53] โปรดดูร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... ที่ผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในภาคผนวกท้ายงานวิจัยนี้

(ฌ) การคัดค้านผลการออกเสียงประชามติ ให้กระทำโดยยื่นคำร้องคัดค้านพร้อมทั้งแสดงหลักฐานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการออกเสียงประชามติ (ร่างมาตรา 35)

(ญ) กำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา 38 ถึงร่างมาตรา 43)

อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขในสาระบางประการ และในที่สุดกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติก็ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2542 [54]

2.2.2 สาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 ประกอบด้วยบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 29 มาตรา โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

(ก) เมื่อจะมีการดำเนินการจัดทำประชามติตามมาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรีออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยมีรายละเอียด คือ การกำหนดวันออกเสียงประชามติและการกำหนดเรื่องในการจัดทำประชามติ ซึ่งจะต้องมีข้อความชัดเจนเพียงพอที่จะขอคำปรึกษาจากผู้มีสิทธิออกเสียงว่าจะลงคะแนนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จัดทำประชามติ (มาตรา 5)

(ข) เมื่อมีการประกาศของนายกรัฐมนตรีให้มีการดำเนินการจัดทำประชามติ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นโดยอิสระและเท่าเทียมกันทั้งผู้ที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบในเรื่องที่จัดทำประชามติ รวมทั้งจัดให้มีการเผยแพร่เอกสารเกี่ยวกับเรื่องที่จัดทำประชามติเพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงทราบ (มาตรา 6)

(ค) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ

(ค.1) จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงของแต่ละจังหวัดและปิดประกาศบัญชีรายชื่อดังกล่าวพร้อมทั้งประกาศของนายกรัฐมนตรีที่ให้มีการดำเนินการจัดทำประชามติไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ออกเสียงหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่ออกเสียงไม่น้อยกว่า 20 วันก่อนวันออกเสียงประชามติ (มาตรา 6 วรรคแรก)

(ค.2) กำหนดหน่วยออกเสียงที่จะพึงมีในแต่ละจังหวัด และกำหนดที่

---

[54] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 102 ก ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2541, หน้า 1-8.

ออกเสียงของหน่วยออกเสียงนั้นโดยคำนึงถึงจำนวนของผู้มีสิทธิออกเสียงในแต่ละหน่วยออกเสียงและความสะดวกในการเดินทางไปใช้สิทธิออกเสียงประชามติ และประกาศให้ผู้มีสิทธิออกเสียงทราบไม่น้อยกว่า 20 วันก่อนวันออกเสียงประชามติ (มาตรา 7 วรรคแรก)

คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจเปลี่ยนแปลงที่ออกเสียงประชามติที่ได้ประกาศไปแล้วได้ตามความเหมาะสมโดยต้องประกาศการเปลี่ยนแปลงที่ออกเสียงให้ทราบก่อนวันออกเสียงประชามติไม่น้อยกว่า 5 วัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินจะประกาศการเปลี่ยนแปลงที่ออกเสียงน้อยกว่าระยะเวลาดังกล่าวก็ได้ (มาตรา 7 วรรคสอง)

(ค.3) แต่งตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนเพื่อทำหน้าที่อำนวยการหรือกำกับดูแลการออกเสียงประชามติในแต่ละจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา 8)

(ค.4) แต่งตั้งคณะกรรมการประจำที่ออกเสียงแต่ละแห่งไม่น้อยกว่า 5 คน เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการและรักษาความเรียบร้อยในการลงคะแนนเพื่อออกเสียงประชามติและการนับคะแนนในที่ออกเสียงนั้น (มาตรา 9 และมาตรา 10)

(ค.5) จัดให้มีหีบบัตรออกเสียงประชามติและบัตรออกเสียงประชามติโดยมีลักษณะที่เหมาะสมและอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิออกเสียง (มาตรา 12)

(ง) กระบวนการออกเสียงประชามติ เป็นดังนี้

(ง.1) การออกเสียงประชามติเริ่มตั้งแต่เวลา 08.00 น. ถึง 15.00 น. (มาตรา 13)

(ง.2) ผู้มีสิทธิออกเสียงซึ่งมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงในที่ออกเสียงใด ให้ออกเสียงประชามติ ณ ที่ออกเสียงนั้นแต่เพียงแห่งเดียว (มาตรา 14)

(ง.3) ก่อนเริ่มเปิดให้มีการออกเสียง ให้คณะกรรมการประจำที่ออกเสียงนับจำนวนบัตรออกเสียงประชามติทั้งหมดของหน่วยออกเสียงนั้นและปิดประกาศจำนวนบัตรทั้งหมดในที่ออกเสียงไว้ในที่เปิดเผย และเมื่อถึงเวลาเปิดการลงคะแนน ให้คณะกรรมการประจำที่ออกเสียงเปิดหีบบัตรออกเสียงประชามติในที่เปิดเผยแสดงให้ผู้มีสิทธิออกเสียงซึ่งอยู่ในที่ออกเสียงเห็นว่าเป็นหีบเปล่า และให้ปิดหีบบัตรออกเสียงประชามติตามวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด แล้วให้ทำการบันทึกการดำเนินการดังกล่าวโดยให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่น้อยกว่า 2 คน ซึ่งอยู่ในที่ออกเสียงในขณะนั้นลงลายมือชื่อในบันทึกนั้นด้วย เว้นแต่ ไม่มีผู้มีสิทธิออกเสียงอยู่ในขณะนั้น (มาตรา 15)

(ง.4) ในระหว่างเวลาเปิดการลงคะแนน ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงซึ่งประสงค์จะลงคะแนนไปแสดงตนต่อกรรมการประจำที่ออกเสียง โดยแสดงบัตรประจำตัวประชาชน หรือหลักฐานอื่นใดตามที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และเมื่อคณะกรรมการประจำที่ออกเสียงตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงแล้วให้อ่านชื่อและที่อยู่ของผู้นั้นดัง ๆ ถ้าไม่มีผู้ใดทักท้วง ให้หมายเหตุไว้ในบัญชี

รายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงโดยให้จดหมายเลขบัตรและสถานที่ออกบัตร และให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงลายมือชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วมือในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเป็นหลักฐานตามวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด แล้วให้กรรมการประจำที่ออกเสียงมอบบัตรออกเสียงประชามติให้แก่ผู้นั้นเพื่อไปลงคะแนน ในกรณีที่มีผู้ทักท้วงหรือกรรมการประจำที่ออกเสียงสงสัยว่าผู้มีสิทธิออกเสียงซึ่งมาแสดงตนนั้นไม่ใช่เป็นผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง ให้คณะกรรมการประจำที่ออกเสียงมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้ถูกทักท้วงหรือผู้ถูกสงสัยเป็นผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้ออกเสียงหรือไม่ และในกรณีที่คณะกรรมการประจำที่ออกเสียงวินิจฉัยว่าผู้ถูกทักท้วงหรือผู้ถูกสงสัยไม่ใช่เป็นผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง ให้คณะกรรมการประจำที่ออกเสียงทำบันทึกคำวินิจฉัยและลงลายมือชื่อไว้ด้วย และให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการประจำที่ออกเสียงนั้น (มาตรา 16)

(ง.5) เมื่อถึงกำหนดเวลาปิดการลงคะแนนออกเสียงประชามติให้คณะกรรมการประจำที่ออกเสียงประกาศปิดการลงคะแนนและงดจ่ายบัตรออกเสียงประชามติ และให้ทำเครื่องหมายในบัตรที่เหลืออยู่ให้เป็นบัตรที่ใช้ลงคะแนนไม่ได้ตามวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และจัดทำรายงานเกี่ยวกับจำนวนบัตรออกเสียงประชามติทั้งหมด จำนวนผู้มาแสดงตนและรับบัตรออกเสียงประชามติและจำนวนบัตรที่เหลือ โดยให้กรรมการประจำที่ออกเสียงที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในขณะนั้นทุกคนลงลายมือชื่อไว้และประกาศให้ผู้มีสิทธิออกเสียงซึ่งอยู่ที่นั้นทราบ (มาตรา 17)

(ง.6) เมื่อปิดการออกเสียงประชามติแล้ว ให้คณะกรรมการประจำที่ออกเสียงแต่ละแห่งนับคะแนน ณ ที่ออกเสียงนั้นโดยเปิดเผยจนแล้วเสร็จ (มาตรา 18)

(ง.7) เมื่อนับคะแนนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการประจำที่ออกเสียงนำบัตรออกเสียงประชามติของผู้มาใช้สิทธิทั้งหมดใส่ไว้ในหีบบัตรออกเสียงประชามติ พร้อมทั้งรายงานผลการนับคะแนนแล้วปิดหีบบัตรจัดส่งไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตามวิธีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (มาตรา 20)

(จ) การประกาศผลการออกเสียงประชามติ เป็นดังนี้

(จ.1) เมื่อได้ผลการนับคะแนนออกเสียงประชามติจากที่ออกเสียงทุกแห่งแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการออกเสียงประชามติและจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียง แล้วแจ้งผลไปยังนายกรัฐมนตรีโดยเร็ว (มาตรา 22)

(จ.2) เมื่อมีการประกาศผลการออกเสียงประชามติแล้ว ถ้าผู้มีสิทธิออกเสียงผู้ใดเห็นว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยออกเสียงใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านพร้อมทั้งแสดงหลักฐานว่าการออกเสียงประชามตินั้นไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการออกเสียงประชามติ (มาตรา 23)

(จ.3) เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านแล้วให้ดำเนินการพิจารณาสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลัน ถ้าเห็นว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยออกเสียงใดไม่ถูกต้องหรือมิได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้มีคำสั่งให้ดำเนินการออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยออกเสียงนั้น เว้นแต่การออกเสียงประชามติใหม่จะไม่ทำให้ผลการออกเสียงประชามติเปลี่ยนแปลงไป ให้มีคำสั่งยกคำร้องคัดค้านนั้นเสีย ซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติได้กำหนดให้วิธีพิจารณาการคัดค้านการออกเสียงประชามติต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (มาตรา 24)

(ฉ) นอกจากสาระสำคัญดังกล่าวมาแล้วข้างต้น มาตรา 25 ถึงมาตรา 28 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติยังได้กำหนดถึงโทษของผู้กระทำการที่ขัดหรือไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้ด้วย

(ง) มาตราสุดท้ายของกฎหมายกำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย

2.2.3 อนุบัญญัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ เมื่อพิจารณาดูกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว จะเห็นได้ว่า มีการมอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไปวางกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติเป็นจำนวนมาก

2.2.3.1 ที่มาของอนุบัญญัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการออกเสียงประชามติ การออกอนุบัญญัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติมีที่มาจากกฎหมายสองฉบับ คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(ก) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้กำหนดถึงอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออก**อนุบัญญัติ**เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติไว้ดังนี้ คือ

(ก.1) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (มาตรา 10 (2))

(ก.2) ออกข้อกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ (มาตรา 10 (4))

(ก.3) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ (มาตรา 13)

(ก.4) วางระเบียบเกี่ยวกับวิธีการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (มาตรา 19)

(ข) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ได้กำหนดถึงอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออก**อนุบัญญัติ**ที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติไว้ดังนี้ คือ

(ข.1) หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จัดทำประชามติและการเผยแพร่เอกสารเกี่ยวกับเรื่องที่จัดทำประชามติเพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงทราบ (มาตรา 5)

(ข.2) กำหนดวิธีปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งให้ทำหน้าที่อำนวยการหรือกำกับดูแลการออกเสียงประชามติในแต่ละจังหวัด (มาตรา 11 วรรคแรก)

(ข.3) กำหนดค่าตอบแทนของผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งให้ทำหน้าที่อำนวยการหรือกำกับดูแลการออกเสียงประชามติในแต่ละจังหวัด (มาตรา 1 วรรคสาม) และของกรรมการประจำที่ออกเสียงที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 9 วรรคสอง

(ข.4) ประกาศกำหนดลักษณะและขนาดของบัตรออกเสียงประชามติและวิธีการลงคะแนนในบัตรออกเสียงประชามติ (มาตรา 12 วรรคสอง)

(ข.5) กำหนดวิธีการนับคะแนนการออกเสียงประชามติ (มาตรา 18 วรรคสอง)

(ข.6) ประกาศกำหนดลักษณะบัตรที่ถือว่าเป็นบัตรเสีย (มาตรา 19 (4))

(ข.7) กำหนดวิธีการรายงานผลการนับคะแนนและปิดหีบบัตรออกเสียงประชามติ (มาตรา 20)

(ข.8) ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้สิทธิออกเสียงประชามติของผู้มีสิทธิซึ่งอยู่นอกเขตจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเป็นเวลาน้อยกว่า 90 วันนับถึงวันออกเสียงประชามติ หรือผู้ที่อยู่นอกราชอาณาจักร รวมทั้งวิธีการนับคะแนนและแจ้งผลคะแนนการออกเสียงประชามติในกรณีดังกล่าว (มาตรา 21)

(ข.9) กำหนดระเบียบวิธีพิจารณาการคัดค้านการออกเสียงประชามติ (มาตรา 24 วรรคสอง)

2.2.3.2 อนุบัญญัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการออกเสียงประชามติขณะทำงานวิจัยนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ทำการยกร่างประกาศ ระเบียบและข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ รวม 14 เรื่องด้วยกัน ซึ่งในปัจจุบันอนุบัญญัติทั้งหลายยังไม่มีผลใช้บังคับเนื่องจากอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อนุบัญญัติเหล่านี้ได้แก่

(ก) ร่างประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นและการเผยแพร่เอกสารเกี่ยวกับเรื่องที่จัดทำประชามติ ออกตามความในมาตรา 5 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(ข) ร่างข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยแนวทางปฏิบัติในการกำหนดหน่วยออกเสียงและที่ออกเสียง ออกตามความในมาตรา 5 และมาตรา 7 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(ค) ร่างข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยแนวทางการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง ออกตามความในมาตรา 6 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(ง) ร่างข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียงและวิธีปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการประจำที่ออกเสียงและเจ้าหน้าที่คะแนนในการออกเสียงประชามติ ออกตามความในมาตรา 5 มาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(จ) ร่างประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หีบบัตรออกเสียงประชามติและบัตรออกเสียงประชามติ ออกตามความในมาตรา 12 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(ฉ) ร่างข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การเปิดและปิดหีบบัตรออกเสียงสำหรับการออกเสียงประชามติ ออกตามความในมาตรา 15 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(ช) ร่างประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักฐานการแสดงตนและการใช้สิทธิออกเสียงประชามติ ออกตามความในมาตรา 16 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(ซ) ร่างข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การทำเครื่องหมายในบัตรออกเสียงประชามติที่เหลืออยู่ให้เป็นบัตรออกเสียงประชามติที่ใช้ลงคะแนนไม่ได้ ออกตามความในมาตรา 17 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(ฌ) ร่างประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง วิธีการนับคะแนนในการออกเสียงประชามติ ออกตามความในมาตรา 18 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(ญ) ร่างประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ลักษณะบัตรเสียในการออกเสียงประชามติ ออกตามความในมาตรา 19 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(ฎ) ร่างข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการรายงานผลของการนับคะแนน การเก็บบัตรออกเสียงประชามติและการเก็บรักษาเอกสารหลักฐานในการออกเสียงประชามติ ออกตามความในมาตรา 20 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(ฏ) ร่างประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักรและการใช้สิทธิออกเสียงประชามตินอกเขต ออกตามความในมาตรา 21 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(ฐ) ร่างข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการประกาศผลการออกเสียงประชามติ ออกตามความในมาตรา 22 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(ฑ) ร่างระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีการพิจารณาคัดค้านการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2544 ออกตามความในมาตรา 24 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

รายละเอียดของร่างอนุบัญญัติทั้ง 14 ร่างปรากฏอยู่ในภาคผนวกท้ายงานวิจัยนี้แล้ว

2.3 ข้อกังวลเกี่ยวกับระบบการออกเสียงประชามติ

เมื่อพิจารณาดู **“ภาพรวม”** ของระบบการออกเสียงประชามติตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) แล้ว จะเห็นได้ว่า มีบางอย่างที่มิได้ **“สอดคล้อง”** หรือเป็นไปในทำนองเกี่ยวกับระบบการออกเสียงประชามติที่มีอยู่และใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ ความไม่สอดคล้องนี้เองที่อาจก่อให้เกิด **“ผลกระทบ”** ในอนาคตหากมีการนำเอาระบบการออกเสียงประชามตินี้มาใช้ในประเทศไทย

2.3.1 ความสับสนด้านความคิดและความเข้าใจในระบบการออกเสียงประชามติ คำว่าการออกเสียงแสดงประชามติ หรือ referendum นั้น มีรากศัพท์มาจากคำภาษาลาติน “ad referendum” อันเป็นคำศัพท์ที่ใช้กันในทางการเมือง มีความหมายว่า **“การนำมาให้สัตยาบัน”** แนวความคิดในเรื่องการออกเสียงแสดงประชามติเกิดขึ้นมาเป็นเวลานานมากแล้วในสังคมประชาธิปไตยของยุโรป โดยแต่เดิมนั้นความคิดเกี่ยวกับเรื่องการออกเสียงแสดงประชามติยังไม่มีข้อยุติที่แน่ชัดเพราะนักปราชญ์ทั้งหลายต่างก็มีความเห็นไม่ตรงกัน ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ เพราะในเมื่อประชาชนได้มอบอำนาจบางส่วนของตนให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทำหน้าที่แทนตนแล้วก็ควรปล่อยให้เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรที่จะดำเนินการต่าง ๆ ในนามของประชาชน นักกฎหมายฝรั่งเศสคนหนึ่ง คือ Sieyes ถึงกับกล่าวไว้ว่า ทำไมถึงต้องให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ เพราะในเมื่อประชาชนนั้นโดยสภาพแล้วมีความรู้ความสามารถด้อยกว่าผู้แทนที่ตนได้มอบอำนาจให้ไปทำหน้าที่แทน นอกจาก Sieyes แล้วยังมีนักปราชญ์อีกหลายท่านที่กล่าวสนับสนุนความเห็นฝ่ายแรก คือ เห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกเสียงแสดงประชามติ เพราะว่าประชาชนได้มอบอำนาจในส่วนดังกล่าวของตนให้ กับผู้แทนให้ไปทำหน้าที่แทนตนไปแล้ว ถ้าหากจะให้ประชาชนมาลงมติในร่างกฎหมายที่สภา ผู้แทนราษฎรจัดทำก็จะเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเพราะสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถมอบอำนาจในการจัดทำกฎหมายให้กับองค์กรอื่นได้

แนวความคิดของฝ่ายแรกนี้ได้รับการโต้แย้งจากนักกฎหมายและนักปราชญ์หลายท่าน จนกระทั่งต่อมาแนวความคิดดังกล่าวก็เริ่มเสื่อม แนวความคิดของฝ่ายที่สองจึงเข้ามาแทนที่ Carre de Malberg ได้วิเคราะห์เรื่องการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติไว้ว่าเป็นกระบวนการที่นำเข้ามา**เสริม “ทฤษฎีตัวแทนของประชาชน (ที่เข้ามาทำหน้าที่ออกกฎหมาย)”** โดยให้สิทธิแก่ประชาชนที่ได้เลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนได้มีสิทธิออกเสียงต่อ**กิจการหรืองานใด ๆ** ที่องค์กรตัวแทนได้ทำลงไป เพราะหากองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนเข้ามาทำตัวเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเสียเอง วิธีเดียวที่จะแก้ปัญหาได้ก็คือ การให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อกิจการนั้นว่า เสียงส่วนใหญ่ของประชาชนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการที่องค์กรตัวแทนทำไปในนามของตน [55]

การออกเสียงประชามติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) นั้น แม้มาตรา 214 จะใช้คำว่า **“ประชามติ”** และในคำแปลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็น

---

[55] นันทวัฒน์ บรมานันท์, **การออกเสียงประชามติ,** สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) สถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2544, หน้า 4-6.

ภาษาอังกฤษโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ใช้คำว่า “referendum” ก็ตาม แต่ก็จะเห็นได้ว่า การออกเสียงประชามติของไทยยังมีความสับสนทางด้านความคิดและความเข้าใจในระบบการออกเสียงประชามติอยู่มาก ทั้งนี้ เนื่องจากในทางทฤษฎีต่างประเทศนั้น ประชามติเป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยทางตรงที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองหรือร่วมใช้อำนาจอธิปไตย ดังนั้น การออกเสียงประชามติจึงเป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในปัญหาบางอย่าง ซึ่งผลการตัดสินใจของประชาชนทั้งประเทศเป็นเช่นไรก็ต้องมีการดำเนินการตามนั้นเพราะเป็น **“เสียง”** ส่วนใหญ่ของประชาชนทั้งประเทศ ในขณะที่ประชามติของไทยนั้น แม้ชื่อจะเป็นประชามติก็ตาม แต่รูปแบบก็มิได้เป็นประชามติดังเช่นที่เป็นอยู่ในต่างประเทศ เพราะเมื่อมีการทำประชามติแล้ว **“ผล”** ของการออกเสียงประชามติจะเป็นเรื่อง **“คำแนะนำ”** ให้ฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่มีการบังคับว่าต้องมีการปฏิบัติตามความเห็นหรือการตัดสินใจของประชาชน

2.3.2 บทบาทของฝ่ายบริหารในการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ มาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดถึงบทบาทของฝ่ายบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติไว้สองขั้นตอนด้วยกัน โดยขั้นตอนแรกเป็นขั้นตอนในการตัดสินใจว่าจะให้มีการออกเสียงประชามติ และขั้นตอนหลังเป็นขั้นตอนในการปฏิบัติตามผลของการออกเสียงประชามติ

ในขั้นตอนแรกนั้น ฝ่ายบริหารเป็นผู้ **“ตัดสินใจ”** แต่เพียงผู้เดียวที่จะนำเรื่องที่ **“อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน”** มาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ ในกรณีดังกล่าวแม้มาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญจะกำหนดถึงการที่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี**อาจ “ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา”** เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นเพียงการ **“เปิดช่องทาง”** ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการปรึกษาหารือมิได้ **“บังคับ”** ว่านายกรัฐมนตรี **“ต้อง”** ปรึกษาหารือประธานสภาทั้งสอง ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวที่จะตัดสินใจให้มีการออกเสียงประชามติได้

ในขั้นตอนหลังจะเป็นขั้นตอนที่เสร็จสิ้นการแสดงประชามติแล้ว กล่าวคือ ในมาตรา 214 วรรค 7 แห่งรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ให้การออกเสียงประชามติมีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ในกรณีดังกล่าวนี้นับว่า **“ขัด”** ต่อทฤษฎีว่าด้วยการออกเสียงประชามติเป็นอันมาก เพราะผลของการตัดสินใจของประชาชน **“อาจ”** ไม่ได้รับการยอมรับอย่างเด็ดขาดก็ได้ หากฝ่ายบริหาร **“มีจุดหมาย”** ของตนในเรื่องที่นำไปให้ประชาชนออกเสียง

ประชามติอยู่แล้ว ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวเช่นกันที่จะตัดสินใจว่าจะปฏิบัติตามผลการออกเสียงประชามติของประชาชนทั้งประเทศหรือไม่

2.3.3 การกำหนดประเด็นในการออกเสียงประชามติที่อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการทั้งหลายที่บัญญัติไว้ในมาตรา 214 นั้น เป็นกระบวนการ **"ฝ่ายเดียว"** ที่มอบให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไปดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง **"โดยลำพัง"** แต่เพียงผู้เดียวที่ปราศจากการ **"ตรวจสอบ"** หรือการ **"ถ่วงดุล"** จากฝ่ายอื่น ๆ

ดังได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ว่า ฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นผู้เดียวที่มีอำนาจในการกำหนดประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้ว่านายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญบังคับนายกรัฐมนตรีในเรื่องการปรึกษาก่อน ดังนั้นจึงเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะ **"เลือก"** เรื่องที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้

ในการ **"เลือก"** เรื่องที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั้น จะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 214 คือ

ต้องเป็นกิจการในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

ต้องมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ต้องไม่เป็นการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่ง

2.3.3.1 กิจการในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน เหตุสำคัญประการแรกที่จะนำไปสู่การออกเสียงประชามติ คือ มีกิจการใดกิจการหนึ่งที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

แม้จะไม่มีที่ใดในรัฐธรรมนูญที่ให้ความหมายหรือคำจำกัดความของถ้อยคำดังกล่าวไว้ก็ตาม แต่ถ้อยคำดังกล่าวก็ไม่ **"ยาก"** เกินไปที่จะเข้าใจ ในอดีตเรามีหลายสิ่งหลายอย่างที่รัฐบาลที่ผ่านมาตัดสินใจไปแล้วก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นเรื่องเกี่ยวกับ **"นโยบายทางการเมือง"** ของรัฐบาลที่จะนำประเทศไป **"ผูกพัน"** กับบางสิ่งเป็นระยะเวลานาน ดังนั้น ในปัจจุบันรัฐบาลก็มี **"เครื่องมือ"** ที่จะสอบถามประชาชนว่าเห็นด้วยกับนโยบายเหล่านั้นหรือไม่ ตัวอย่างเช่น การตัดสินใจของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในการขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุน

การเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) ซึ่งมีผลทำให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน (Letter of Intent) กรณีดังกล่าวนับได้ว่าเป็นเรื่องที่ **"ผูกพัน"** นโยบายทางการเมืองภายในประเทศและเป็นเรื่องที่มีผลกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ซึ่งหากเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ฝ่ายบริหารก็ชอบที่จะนำเรื่องดังกล่าวมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าประเทศไทยสมควรขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือไม่ เป็นต้น

คำว่า **"ประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน"** นั้น เป็นข้อความที่มีลักษณะ **"กว้าง"** และยากที่จะวางกรอบของเรื่องดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เนื่องจากประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน อาจเป็นมาตรการด้านต่าง ๆ ที่รัฐเป็นผู้กำหนด เช่น มาตรการทางด้านเศรษฐกิจ (การปรับเปลี่ยนระบบการเงิน ระบบภาษี) มาตรการด้านการเมือง (การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น) มาตรการด้านสังคม (สวัสดิการและการยกเลิกสวัสดิการต่าง ๆ ของรัฐ) หรือแม้กระทั่งการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ถ้อยคำ **"ประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน"** นั้น เป็นถ้อยคำที่กว้างและไม่สามารถกำหนดกรอบได้อย่างชัดเจน เพราะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้เป็น **"ดุลพินิจ"** ของรัฐบาลที่จะใช้มาตรการในการออกเสียงประชามติเพื่อสอบถามความเห็นจากประชาชน

2.3.3.2 ต้องมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ว่ากิจการที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนทุกเรื่องจะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ ทั้งนี้ เพราะมาตรา 214 วรรคสอง ได้บัญญัติ**ขยายความ**เรื่องดังกล่าวไว้ว่า การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ (คือกิจการที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน) **ซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้**

เรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน**อาจ**เป็นเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ได้ เช่น การนำระบบ **"ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา"** (ผู้ว่า CEO) มาใช้อาจกระทบต่อหลักความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วน

ท้องถิ่นได้ ดังนั้น หากรัฐบาลนำเรื่องผู้ว่า CEO ออกมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก็อาจเป็นการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา 282 แห่งรัฐธรรมนูญได้ [56] เป็นต้น

ปัญหาเรื่องกำหนดประเด็นในการออกเสียงประชามติที่อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ เป็นปัญหาสำคัญที่จะได้ทำการศึกษาต่อไปในบทที่ 3

2.3.3.3 ต้องไม่เป็นการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่ง ในทางทฤษฎีนั้น นอกเหนือจากระบบการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายหรือกิจการสำคัญๆ ของประเทศแล้ว ยังมีการออกเสียงแสดงประชามติต่อตัวบุคคล (plebiscite) อีกด้วย

plebiscite คือ การให้ประชาชนแสดงความไว้วางใจในตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือให้ความเห็นรับรองหรือเห็นชอบในการกระทำของบุคคลนั้น [57] plebiscite อาจเกิดขึ้นได้ใน 3 กรณีด้วยกัน คือ

(ก) เป็นการหาเรือประชาชนในการกระทำของบุคคลหนึ่ง ซึ่งประชาชนมีความเคารพนับถืออยู่ก่อนแล้วเนื่องจากได้ทำคุณความดีไว้ต่อประเทศชาติหรือเพราะราษฎรได้ถูกชักจูงใจให้เห็นชอบด้วยการโฆษณาชวนเชื่อนานาประการมากกว่าที่จะเป็นเรื่องให้ความเห็นชอบในเรื่องตัวบทกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การลงคะแนน plebiscite ในประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ. 1802 ที่มีการถามประชาชนว่า **“นโปเลียนควรดำรงตำแหน่งกงสุลตลอดชีวิตหรือไม่”**

(ข) เป็นการทำให้ประชาชนที่มาลงคะแนนเสียงถูกจำกัดให้มีทางเลือกที่ผิดซึ่งเป็นวิธีการทางการเมืองที่ผู้มีอำนาจจะกุมอำนาจต่อไปโดยอาศัยการรับรองของประชาชนจากคะแนนที่ลงให้

(ค) การให้ประชาชนลงคะแนนเสียง plebiscite นั้น อาจเกิดการนำเอาเรื่องอื่นเข้ามาผนวกซึ่งเป็นการชักจูงใจให้ประชาชนออกเสียงรับรอง เช่น การลงคะแนนเสียง plebiscite ในฝรั่งเศสเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม ค.ศ. 1870 อันเป็นการให้ประชาชนลงคะแนนเสียงรับรองจักรวรรดิของพระเจ้านโปเลียนที่ 3 พร้อมทั้งเอาเรื่องการปฏิรูปการปกครองให้เป็นเสรี

---

[56] มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น.

[57] สมภพ โหตระกิตย์, **คำสอนชั้นปริญญาตรีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 2**, (กรุงเทพ-มหานคร : น่ำเซียการพิมพ์, 2512), หน้า 35-36.

นิยมมารวมเข้าด้วยกัน เป็นการชักจูงใจประชาชนว่าต่อไปนี้จะมีการปกครองแบบประชาธิปไตย และก็เกี่ยวกับตัวบุคคลคือพระเจ้านโปเลียนที่ 3 เช่นกัน [58]

ระบบ plebiscite ถูกนำมาใช้มากภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และใช้เรื่อยมาจนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยในการใช้ส่วนใหญ่นั้นจะเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศที่มักใช้วิธีการสอบถามประชาชนเกี่ยวกับการสืบทอดอำนาจของตนต่อไป อย่างไรก็ตาม หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 plebiscite ก็ค่อย ๆ หายไป ไม่ค่อยมีคนนำมาใช้เท่าไรนัก

มาตรา 214 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติห้ามการทำ plebiscite หรือการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเอาไว้ เหตุในการบัญญัติข้อความดังกล่าวรวมทั้งความหมายของคำว่า **"บุคคลใดบุคคลหนึ่ง"** และ **"คณะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง"** นั้น ไม่ปรากฏในเอกสารการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงพออนุมานได้ว่าคงมีเหตุผลเช่นเดียวกับนานาประเทศที่ไม่นำระบบ plebiscite มาใช้ในทุกกรณีกับบุคคลหรือคณะบุคคลทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ เนื่องจากไม่ต้องการให้ผู้มีอำนาจใช้วิธีการดังกล่าวเป็นเครื่องยืนยันการสืบทอดอำนาจของตนเองต่อไป หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการ **"ใช้"** เสียงของประชาชนเพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง

2.3.4 ผลกระทบของการออกเสียงประชามติ ในทางทฤษฎีนั้น การออกเสียงประชามติเป็นส่วนหนึ่งของระบบประชาธิปไตยทางตรงที่ประชาชนสามารถเข้ามาแสดงความเห็นต่อร่างกฎหมายหรือกิจการสำคัญ ๆ ได้ ผลของการออกเสียงประชามติเป็นเช่นไรก็ต้องมีการดำเนินการเช่นนั้น เพราะถือว่าเป็น **"ความต้องการ"** ของประชาชน

การออกเสียงประชามติของไทยตามมาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกลับไม่เป็นเช่นนั้น เพราะการออกเสียงประชามติมีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น คณะรัฐมนตรีจึงไม่ถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามผลของการแสดงประชามติของประชาชนได้

ผลกระทบของการออกเสียงประชามติคงมีอยู่บ้างหากคณะรัฐมนตรี**ไม่ปฏิบัติตาม**ผลของการออกเสียงประชามติ โดยสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประการด้วยกัน คือ

---

[58] ไพโรจน์ ชัยนาม, **สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 1)**, (กรุงเทพ- มหานคร : สารศึกษาการพิมพ์, 2524), หน้า 175-178.

(ก) ความสูญเสียทรัพยากร แม้ว่าในประเทศไทยจะยังไม่เคยเกิดการออกเสียงประชามติ แต่ก็พอจะมองภาพออกได้ว่าน่าจะมีความคล้ายคลึงกับการเลือกตั้ง กล่าวคือ ต้องมีการจัดทำเอกสารเพื่อเผยแพร่และมีการชี้ชวนด้วยวิธีการต่าง ๆ รวมทั้งต้องจัดให้มีการลงคะแนนเสียงซึ่งต้องใช้เงินจำนวนมากและใช้เวลาทำงานของข้าราชการประจำที่จะต้องมาเตรียมการออกเสียงประชามติ ดังนั้น การออกเสียงประชามติแต่ละครั้งก็จะเกิดความสูญเสียทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากคณะรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติตามผลของการออกเสียงประชามติ ก็จะเกิดการสูญเปล่าทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ

(ข) ความสัมพันธ์กับประชาชน หากรัฐบาลไม่ทำตามผลของการออกเสียงประชามติของประชาชน เป็นที่แน่นอนว่าน่าจะเกิดการ **“ประจันหน้า”** กันระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ซึ่งก็จะเกิดผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทั้งของรัฐบาลและของประเทศ ซึ่งอาจส่งผลลุกลามไปถึงการเกิดความไม่สงบในสังคมได้

บทที่ 3

ศาลรัฐธรรมนูญกับการออกเสียงประชามติ ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ว่า เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหรือหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติศาลรัฐธรรมนูญอาจเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการออกเสียงประชามติได้ หากเป็นกรณีที่เกี่ยวกับ**ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ**ที่อาจเกิดปัญหาขึ้นในกระบวนการออกเสียงประชามติ

3.1 ความไม่ชัดเจนของถ้อยคำในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

มาตรา 214 วรรคแรก ได้บัญญัติถึงเรื่องที่ฝ่ายบริหารจะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้ว่าจะต้องเป็น **“กิจการในเรื่องใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน”**

เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เอาไว้อย่างชัดแจ้ง ประกอบกับรัฐธรรมนูญเองก็บัญญัติให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้เดียวที่มีอำนาจในการกำหนดเรื่องให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ดังนั้น จึงเป็น **“ดุลพินิจ”** ของฝ่ายบริหารที่จะพิจารณาว่า **“กิจการในเรื่องใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน”**

ความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญอาจเกิดขึ้นได้จากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวเพื่อตัดสินว่ากิจการในเรื่องใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ ที่มีการออกเสียงประชามติจะพบว่า **การกำหนดประเด็น**ในการออกเสียงประชามติในประเทศต่าง ๆ มีความ **“ชัดเจน”** อยู่ในตัวโดยส่วนใหญ่แล้วประเด็นหรือเรื่องสำคัญที่มีการนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติจะได้แก่ [59]

---

[59] ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง”, **วารสารกฎหมายปกครอง** เล่ม 17 ตอน 2 สิงหาคม 2541, หน้า 65-66.

3.1.1 ประชามติให้ความเห็นชอบในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทำในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค (canton) มลรัฐทุกมลรัฐในสหรัฐอเมริกา ยกเว้นมลรัฐ Delaware มลรัฐเกือบทุกมลรัฐในประเทศเยอรมันยกเว้นมลรัฐ Berlin และ Hamburg ประเทศฝรั่งเศสและประเทศอิตาลี

3.1.2 ประชามติให้ความเห็นชอบกฎหมายหรือร่างกฎหมาย เช่น ประเทศฝรั่งเศสในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รัฐกำหนดในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ที่ต้องให้มีการทำประชามติ

3.1.3 ประชามติในเรื่องการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตหรือดินแดนของรัฐ ได้แก่ ประเทศเยอรมนีในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตระหว่างมลรัฐ ประเทศอิตาลีในการรวมภาคหรือตั้งภาคใหม่ ประเทศฝรั่งเศสในการโอน แลกเปลี่ยนหรือรวมดินแดน

3.1.4 ประชามติให้ความเห็นชอบกับสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญ เช่น ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศสวิสเซอร์แลนด์

เมื่อพิจารณาถึงการกำหนดประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติในต่างประเทศดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเด็นเหล่านั้นเป็นประเด็นที่มีความ **“ชัดเจน”** และไม่น่าจะมีปัญหาในเรื่องข้อผิดพลาดที่อาจมีการเลือกประเด็นผิด แต่ในส่วนของประเทศไทยการออกเสียงประชามติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยในอดีตที่ผ่านมาสามฉบับ คือ ฉบับปี พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2517 นั้น แม้จะบัญญัติไว้เป็น

ทำนองเดียวกันว่า **หากพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชนและทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญ** ถ้อยคำดังกล่าวแม้จะเป็นถ้อยคำที่**ค่อนข้างคล้ายคลึง**กับถ้อยคำในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ **“กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติหรือประชาชน”** แต่ถ้อยคำในรัฐธรรมนูญในอดีตสามฉบับก็เป็นถ้อยคำที่มีลักษณะ**จำกัด**อยู่ในสองกรณี คือ ใน**กรณีแรก**เรื่องที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติต้องเป็นเรื่องที่ปรากฏอยู่ใน**ร่างรัฐธรรมนูญ**เท่านั้น เพราะเป็น**การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ** ส่วน**กรณี**

ที่สองนั้นเรื่องที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติจะต้องเป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ได้เสีย**สำคัญ**ของประเทศชาติหรือประชาชน ซึ่งคำว่ากระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญนี้เป็นถ้อยคำที่มีลักษณะ**จำกัดเกณฑ์**ของการออกเสียงประชามติให้แคบลงกว่าเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ จะต้องเป็นเรื่องที่ **"สำคัญ"** เท่านั้น ดังนั้น ประเด็นที่นำมาออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญในอดีตทั้งสามฉบับจึงมี **"กรอบ"** ค่อนข้างชัดเจนกว่าประเด็นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ประกอบกับการเสนอให้มีการออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2517 เป็น **"พระราชอำนาจ"** ของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงเป็นที่แน่นอนว่ายากที่จะเกิดการคัดค้านหรือเกิดการให้ประชาชนออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ประกอบกับการออกเสียงประชามติที่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้นเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งนับได้ว่าเป็นเรื่องใหญ่และมีความสำคัญเป็นอันมาก จึงต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบจากทุกฝ่ายก่อนที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจนั้น ซึ่งเมื่อย้อนกลับมาพิจารณาบทบัญญัติว่าด้วยการให้**ฝ่ายบริหาร**เป็นผู้**กำหนดประเด็นในการออกเสียงประชามติ**ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว จะเห็นได้ว่า เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจเป็นประเด็นที่ไม่สำคัญเท่ากับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ได้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญเองก็ไม่ได้กำหนดถึงประเด็นในการออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่วางกรอบไว้อย่างกว้าง ๆ ให้เป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงอาจเกิดข้อโต้แย้งได้ตลอดเวลาว่า ประเด็นที่นำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั้น เป็น **"กิจการในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน"** หรือไม่

อนึ่ง เนื่องจากมาตรา 214 วรรคสอง ได้บัญญัติขยายความการกำหนดประเด็นในการออกเสียงประชามติไว้อีก 2 กรณี คือ ใน**กรณีแรก**นั้นการออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กับ**กรณีที่สอง**ที่มีการกำหนดห้ามทำการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะด้วย ทั้งสองกรณีดังกล่าวอาจถือได้ว่ามีความชัดเจนอยู่ระดับหนึ่งแต่ก็มิได้มีความชัดเจนทั้งหมด เพราะในกรณีแรกนั้นถ้อยคำในรัฐธรรมนูญทำให้สามารถ **"คาดการณ์"** ได้ว่า**อาจเกิดการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้** กล่าวคือ ในการกำหนดประเด็นของฝ่ายบริหารให้ประชาชนออกเสียงประชามติ อาจเป็นไปได้ที่ฝ่ายบริหารจะกำหนดประเด็นแล้วก่อให้เกิดการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยตรง ส่วนในกรณีที่สองนั้นดังได้ศึกษามาแล้วในบทที่สองถึงการแสดงประชามติในตัวบุคคล (plebiscite) ว่าในบางกรณีอาจเกิดการ **"พ่วง"** เรื่อง

สองสามเรื่องเข้าด้วยกัน ดังเช่นตัวอย่างที่เกี่ยวกับการแสดงประชามติในตัวบุคคลในฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม ค.ศ. 1870 ที่เป็นการให้ประชาชนลงคะแนนรับรองจักรวรรดิของพระเจ้านโปเลียนที่ 3 พร้อมทั้งเอาเรื่องการปฏิรูปการปกครองให้เป็นเสรีนิยมพ่วงเข้าไปด้วย ซึ่งผลก็คือหากประชาชนเห็นชอบด้วย พระเจ้านโปเลียนที่ 3 ก็จะอยู่ในตำแหน่งดังกล่าวต่อไปอีก จากตัวอย่างดังกล่าวทำให้ต้องพิจารณาให้ดีในการกำหนดประเด็นให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าจะไม่ก่อให้เกิด**ผลข้างเคียง**เป็นการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งอันเป็นการออกเสียงประชามติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

3.2 ลักษณะที่ควรเป็นของการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณารายละเอียดของมาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว จะเห็นได้ว่า การออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอาจเกิดขึ้นได้ใน 3 กรณีด้วยกัน

3.2.1 การกำหนดประเด็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารแต่เพียงผู้เดียวที่มีอำนาจในการกำหนดประเด็นในการออกเสียงประชามติที่จะต้องเป็นกิจการในเรื่องใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

การให้อำนาจสิทธิขาดแต่ฝ่ายบริหารแต่เพียงผู้เดียวในการกำหนดประเด็นในการออกเสียงประชามติเป็นสิ่งที่น่าระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง จริงอยู่แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้ในมาตรา 214 วรรคแรกว่า นายกรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา แต่ก็มิได้บังคับว่านายกรัฐมนตรี**ต้อง**ปรึกษากับประธานสภาทั้งสอง ดังนั้น การกำหนดประเด็นแต่เพียงฝ่ายเดียวอาจเกิด **“ข้อผิดพลาด”** ขึ้นได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการ **“มอง”** ประเด็นนั้นแต่ละฝ่ายอาจจะมี **“มุมมอง”** หรือ **“เหตุผลในการมอง”** ประเด็นที่ไม่เหมือนกัน ฝ่ายบริหารอาจเข้าใจว่าสิ่งที่ตนเองกำลังจะดำเนินการนั้นเป็นเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ในขณะที่ประชาชนหรือฝ่ายนิติบัญญัติอาจเห็นว่าไม่เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน เช่น การตัดสัมพันธ์ทางการทูตกับบางประเทศ หรือการใช้มาตรการทางเศรษฐกิจบางประเภท เป็นต้น

3.2.2 ประเด็นในการออกเสียงประชามติเป็นเรื่องที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 214 วรรค 2 บัญญัติไว้ว่า การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

อันเป็นเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

กรณีนี้เป็นกรณีที่ค่อนข้างชัดเจนและน่าจะเป็นกรณีที่มีปัญหาน้อยกว่ากรณีแรกที่ได้นำเสนอไปในหัวข้อ 3.2.1 ทั้งนี้ เนื่องจากกรณีแรกเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียวที่อาจมีข้อบกพร่องเกิดขึ้นได้จากความเข้าใจของฝ่ายบริหารว่ากิจการใดเป็นกิจการที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน แต่ในกรณีที่สองเป็นเรื่องที่เกี่ยวโยงกับกรณีแรกในอีกลักษณะหนึ่ง คือ **แม้จะเป็นกิจการในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนก็ตาม แต่ถ้าหากกิจการดังกล่าวเป็นเรื่องที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน** ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถนำเรื่องดังกล่าวมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้

เหตุผลสำคัญที่ต้องกำหนดให้ประเด็นในการออกเสียงประชามติจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ก็เพราะว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด หากบทบัญญัติของกฎหมายหรือการกระทำใด ๆ สามารถขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญก็จะหมดความหมายไปในที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม หากมีการกำหนดประเด็นในการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก็จะต้องเป็นเรื่องที่ได้รับการตรวจสอบดังจะได้ทำการศึกษาต่อไป

3.2.3 ประเด็นในการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล

ประเด็นดังกล่าวก็เป็นประเด็นอีกประเด็นหนึ่งที่ค่อนข้างชัดเจน เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา 214 วรรค 2 ว่าการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในการศึกษาบทก่อนหน้านี้ว่า การออกเสียงประชามติเกี่ยวกับตัวบุคคล (plebiscite) นั้น มีความ **“ใกล้เคียง”** มากกับการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายหรือในกิจการสำคัญของรัฐ และในบางกรณีการออกเสียงประชามติทั้งสองรูปแบบอาจเข้าไปเกี่ยวพันกันจนแยกไม่ออกซึ่งอาจส่งผลตามมาว่าเป็นการออกเสียงประชามติในตัวบุคคลได้

เมื่อพิจารณาดูจาก **“ตัวอย่าง”** ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศจะเห็นได้ว่ามีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับตัวบุคคลโดยตรงอยู่หลายประเภท เช่น การลงคะแนนเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ. 1802 ให้ราษฎรชาวฝรั่งเศสมาออกเสียงประชามติในคำถามที่ว่า **“นโปเลียนควรจะดำรงตำแหน่งกงสุลตลอดชีวิตหรือไม่”** หรือในการลงคะแนนเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ. 1804 ให้ราษฎรชาวฝรั่งเศสมาออกเสียงประชามติในคำถามที่ว่า “**ประชาชนจะยอมให้มีการสืบสันตติวงศ์จักรพรรดิจากผู้สืบราชสกุลของพระเจ้านโปเลียนโบนาปาร์ตหรือไม่”** เป็นต้น

[60] ตัวอย่างทั้งสองกรณีนี้ค่อนข้างชัดเจนและสามารถ**นำมาเปรียบเทียบหรือปรับใช้กับการกำหนดเกณฑ์**ว่าอะไรคือการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 214 วรรค 2 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

กรณีที่อาจเกิดขึ้นได้เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล คือ การที่ฝ่ายบริหารกำหนดประเด็นในการออกเสียงประชามติในกิจการที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน และมีการพ่วงประเด็นอื่นหรือมีผลเป็นการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลเข้าไปด้วย โดยก่อนที่จะเข้าไปสู่รายละเอียดในเรื่องดังกล่าวจะต้องพิจารณาก่อนว่า ในการออกเสียงประชามติแต่ละครั้ง ฝ่ายบริหารจะสามารถกำหนดประเด็นหลายประเด็นโดยให้ประชาชนต้องตอบรวมเพียงคำตอบเดียวได้หรือไม่ กรณีดังกล่าวเกิดขึ้นในประเทศเยอรมันสมัยฮิตเลอร์ กล่าวคือ ในวันที่ 10 เมษายน ค.ศ. 1938 หลังจากที่รวมออสเตรียเข้ามาในประเทศเยอรมันแล้ว รัฐบาลนาซีได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติทั่วทั้งเยอรมันและออสเตรียรวมกัน คำถามที่ตั้งขึ้นนั้นมีอยู่ 2 ข้อด้วยกัน คือ 1. ท่านเห็นชอบในการที่รวมออสเตรียเข้ากับเยอรมันเมื่อวันที่ 13 มีนาคม ค.ศ. 1938 หรือไม่ และ 2. ท่านยินดีลงคะแนนให้รายชื่อผู้แทนของผู้นำของเราอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ หรือไม่ ในการออกเสียงประชามติครั้งนี้ ราษฎรผู้มาออกเสียงลงคะแนนมีหน้าที่แต่เพียงมาตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยเท่านั้น[61] เมื่อพิจารณากรณีดังกล่าวเห็นว่าประเด็นการออกเสียงประชามติทั้ง 2 นั้นแตกต่างกัน โดยประเด็นแรกเป็นการออกเสียงประชามติเพื่อรับรองการกระทำบางอย่างของประเทศ ในขณะที่ประเด็นที่สองเป็นการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับตัวบุคคล กรณี ดังกล่าวจึงเป็นอุทธาหรณ์ได้ว่าการให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั้นควรจะแยกประเด็น มิฉะนั้น อาจมีการ **“พ่วง”** ประเด็นที่มีผลเป็นการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับตัวบุคคลเข้าไปด้วย

3.3 บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้ [62]

---

[60] ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 56, หน้า 175.

[61] เรื่องเดียวกัน, หน้า 179.

[62] บรรเจิด สิงคะเนติ, **ศาลรัฐธรรมนูญ**, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), สถาบันพระปกเกล้า, พ.ศ. 2544, หน้า 24-26.

(ก) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 3 กรณี คือ กรณีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญมีข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 262 แห่งรัฐธรรมนูญ) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 264 แห่งรัฐธรรมนูญ) และอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยพระราชกำหนดว่าได้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่ (มาตรา 219)

(ข) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา (มาตรา 96)

(ค) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะตัว (มาตรา 216 และมาตรา 96)

(ง) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับเรื่องใดของพรรคการเมืองขัดต่อสถานะหรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา 47 วรรคสาม)

(จ) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 63)

(ฉ) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้ามหรือไม่ (มาตรา 142)

(ช) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ (มาตรา 177)

(ซ) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่า การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำใด ๆ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา

หรือคณะกรรมาธิการ มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ (มาตรา 180)

(ฌ) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 266)

(ญ) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดจงใจไม่ยื่นรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือจงใจยื่นเอกสารดังกล่าวด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือไม่ (มาตรา 295)

(ฏ) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก่อนนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นระเบียบที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ (บทเฉพาะกาลตามมาตรา 321 วรรคสอง)

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ทั้ง 11 ประการดังกล่าวข้างต้นของศาลรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้รับมอบหมายให้เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการออกเสียงประชามติโดยตรง แต่อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญสามารถเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการออกเสียงประชามติได้ หากการออกเสียงประชามตินั้นเป็นการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

เพื่อให้สอดคล้องกับหัวข้อ 3.2 ก่อนหน้านี้ จะขอนำเสนอประเด็นในการพิจารณาเป็น 3 ประเด็น คือ

3.3.1 การพิจารณาว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ดังได้กล่าวมาแล้วในการศึกษาบทก่อนหน้านี้ว่า อำนาจในการพิจารณาว่าเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนที่จะนำมาออกเสียงประชามติได้นั้นเป็นอำนาจดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว

การขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญอาจเกิดขึ้นได้หลายขั้นตอนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอน**ก่อน**ที่จะมีการดำเนินการออกเสียงประชามติซึ่งเป็นขั้นตอนที่คณะรัฐมนตรีได้**กำหนดประเด็น**ในการออกเสียงประชามติไปแล้วโดยหากมีผู้โต้แย้งว่าเรื่องที่คณะรัฐมนตรีนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั้น ไม่ได้เป็นเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

แม้รัฐธรรมนูญจะมิได้บัญญัติให้มีผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจในการกำหนดประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก็ตาม แต่ในเมื่อหากมีการกำหนดประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติแล้ว ประเด็นดังกล่าวมิได้เป็นประเด็นที่อาจกระทบถึงประโยชน์

ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน การกำหนดประเด็นในลักษณะดังกล่าวก็ย่อมถือได้ว่าเป็นการกำหนดประเด็นที่ไม่สอดคล้องกับเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญได้วางไว้

ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าจะทำอย่างไรกับกรณีดังกล่าว

เมื่อพิจารณาดูอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้นำมาเสนอไว้ในหัวข้อก่อนหน้านี้คือหัวข้อ 3.3 จะเห็นได้ว่า แม้อำนาจหน้าที่ทั้ง 11 ประการของศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะไม่มีอำนาจหน้าที่ใดเลยที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ แต่ถ้าหากมีการกำหนดประเด็นในการออกเสียงประชามติที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่มาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญได้วางไว้ ศาลรัฐธรรมนูญก็**ชอบที่จะเข้ามามีบทบาท**ในการพิจารณาชี้ขาดได้โดยอาศัย **"อำนาจใกล้เคียง"** ที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ใน 2 กรณีด้วยกัน คือ

3.3.1.1 อำนาจในการวินิจฉัยการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมือง มาตรา 63 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่า การกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

การกำหนดประเด็นในการออกเสียงประชามติของคณะรัฐมนตรีอาจเข้าไปกระทบกับรูปแบบการปกครองประเทศได้ หรืออาจเป็นเรื่องที่ส่งผลให้มีการ **"สร้าง"** อำนาจในการปกครองประเทศด้วยวิธีการที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ ดังนั้น หากเป็นเช่นที่กล่าวมาก็ชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยได้

ขั้นตอนในการดำเนินการตามมาตรา 63 แห่งรัฐธรรมนูญจะเริ่มจากมีผู้รู้เห็นการกระทำดังกล่าวเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว และหากกรณีดังกล่าวพรรคการเมืองเป็นผู้กระทำ ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองด้วยก็ได้

3.3.1.2 อำนาจในการวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

มาตราดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้กับการพิจารณาว่า การที่คณะรัฐมนตรีได้นำเรื่องมาให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั้นเป็นไปตามเกณฑ์ที่มาตรา 214 วรรคแรกกำหนดไว้หรือไม่ โดยหากเมื่อนายกรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียง

ประชามติแล้วมีผู้เห็นว่าการกำหนดประเด็นของคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่มาตรา 214 วรรคแรก กำหนดไว้ว่าเป็นกิจการที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ก็ชอบที่ **"องค์กรตามรัฐธรรมนูญ"** [63] องค์กรนั้นคือคณะรัฐมนตรี หรือ **"ประธานรัฐสภา"** จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว คงเป็นไปได้ยากที่คณะรัฐมนตรีจะเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยการกระทำของตนเอง จึงเป็นหน้าที่ของประธานรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้เสนอเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไป

3.3.2 การพิจารณาว่าประเด็นในการออกเสียงประชามติเป็นเรื่องที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เมื่อปรากฏว่ามีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติในประเด็นที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ แม้รัฐธรรมนูญจะมิได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวก็ตาม แต่ก็เป็น**หน้าที่หลัก**ของศาลรัฐธรรมนูญอยู่แล้วในการที่จะ **"พิทักษ์รัฐธรรมนูญ"**

ศาลรัฐธรรมนูญถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่อื่นอีกหลายประการซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยว่าการดำเนินการต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

การกำหนดประเด็นในการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญย่อมอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้โดยตรง จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้ประธานรัฐสภาหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นเองเป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งกรณีนี้ต้องเป็นเช่นเดียวกับกรณีก่อนหน้านี้ที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 3.3.1 คือ คณะรัฐมนตรีคงไม่เสนอเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย คงมีเพียงประธานรัฐสภาเท่านั้นที่สามารถส่งเรื่องการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

3.3.3 การพิจารณาการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล คงเป็นเช่นเดียวกับสองกรณีแรกที่ต้องใช้มาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญในการแก้ปัญหาดังกล่าว

---

[63] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 58-62/2543 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ได้ให้ คำนิยามของคำว่า **"องค์กรตามรัฐธรรมนูญ"** ไว้ว่า หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ.

คือ หากมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือโดยเป็นประเด็นเกี่ยวเนื่องดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ก็ชอบที่ประธานรัฐสภาจะได้พิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้โดยตรงในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ แต่อย่างไรก็ตาม หากเกิดการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ย่อมเป็น **“หน้าที่”** ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเข้ามาพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยช่องทางที่ **“เกี่ยวข้อง”** กับประเด็นที่มีการออกเสียงประชามติ โดยประเด็นดังกล่าวอาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 63 แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่าการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรืออาจเป็นกรณีตามมาตรา 266 ที่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

บทที่ 4

ประสบการณ์ของต่างประเทศในการออกเสียงประชามติ ศึกษาจากประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทนำว่าในอดีตนั้นประเทศทั้งหลายในโลกเป็นส่วนใหญ่ใช้วิธีการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนมีเสียงโดยตรงในการปกครองประเทศ มีสิทธิในการกำหนดนโยบายการปกครองประเทศหรือมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายต่าง ๆ แต่ต่อมาเมื่อพลเมืองมากขึ้น การปกครองประเทศก็มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าใจภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ของประเทศได้อย่างดี จึงต้องมีการคิดค้นระบบการปกครองประเทศรูปแบบใหม่ด้วยการให้ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน แต่อย่างไรก็ตาม การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน (representative democracy) ก็มีข้อด้อยอยู่บ้าง ทั้งนี้เนื่องจากตัวแทนประชาชนอาจใช้อำนาจไม่ตรงกับเจตนารมณ์หรือความต้องการของประชาชน ดังนั้น ในหลาย ๆ ประเทศที่ใช้ระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนจึงเปิดโอกาสให้ประชาชนได้กลับเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยของตนในบางเรื่องที่ตัวแทนของตนได้ทำลงไป กระบวนการดังกล่าวคือการออกเสียงประชามติ (referendum)

ปัจจุบันประเทศทั้งหลายที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ออกเสียงประชามติได้ในหลาย ๆ เรื่อง บางประเทศมีการให้ประชาชนออกเสียงประชามติในประดับประเทศและระดับท้องถิ่น มีความแตกต่างของกระบวนการออกเสียงประชามติของประเทศทั้งหลายในโลกที่ใช้วิธีการออกเสียงประชามติอยู่หลายประการ เช่น [64]

(1) ความแตกต่างอาจมาจาก **“เวลา”** ที่มีการออกเสียงประชามติ กล่าวคือ ในบางประเทศนิยมให้มีการออกเสียงประชามติ**ก่อน**ที่รัฐสภาจะลงมติในร่างกฎหมาย (referendum anterieur) แต่ในบางประเทศให้มีการออกเสียงประชามติ**หลัง**จากที่รัฐสภาได้ลงมติในร่างกฎหมายแล้ว (referendum posterieur)

การให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนรัฐสภาจะลงมติในร่างกฎหมายเป็นวิธีการร้องขอให้ประชาชนแสดงความเห็นเป็นประชามติแนะนำในเรื่องสำคัญที่รัฐสภาคิดจะจัดทำเป็นกฎหมายออกมาใช้บังคับ ในขณะที่ประชามติภายหลังจากที่รัฐสภาได้ลงมติในร่าง

---

[64] ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 56, หน้า 160-161.

กฎหมายไปแล้วเป็นวิธีการขอให้ประชาชนรับรองว่าร่างกฎหมายที่รัฐสภาลงมติไปแล้วนั้นจะใช้ได้หรือไม่ซึ่งมีผลเสมือนเป็นการยืนยันหรือให้สัตยาบันในสิ่งที่รัฐสภาได้ทำลงไปแล้ว

(2) ความแตกต่างของการออกเสียงประชามติอาจเป็นในเรื่องของการร่างรัฐธรรมนูญ (referendum constituant) หรืออาจเป็นเรื่องของการออกเสียงประชามติในเรื่องของการร่างกฎหมายธรรมดา (referendum legislatif) ก็ได้

(3) ความแตกต่างของการออกเสียงประชามติอาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับค่าทางกฎหมายที่ประชาชนลงมติรับรองก็ได้ อันได้แก่ การออกเสียงประชามติที่บังคับว่าต้องทำ (referendum obligatoire) หรือการออกเสียงประชามติที่มีผลเป็นการปรึกษา (referendum en cansultation)

การออกเสียงประชามติที่บังคับว่าต้องทำนั้นมีผลผูกพันรัฐสภาที่จะต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่แสดงออกมาในผลของการออกเสียงประชามติ ในขณะที่การออกเสียงประชามติที่มีผลเป็นการปรึกษานั้นมีคุณค่าเป็นเพียงความเห็นที่ให้แก่รัฐสภาเท่านั้น รัฐสภาไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามเสมอไป

(4) นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ยังอาจแยกการออกเสียงประชามติให้ต่างกันได้อีกคือ หากจะพิจารณาถึงว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้รัฐสภานำร่างกฎหมายที่ผ่านการลงมติแล้วให้ประชาชนรับรองอีกชั้นหนึ่งหรือไม่ ซึ่งอาจแยกออกได้เป็น 2 กรณี คือ การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับให้ทำ (referendum obligatoire) กับการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้ทำได้ (referendum facultatif)

การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับให้ทำนั้นเป็นวิธีการที่รัฐธรรมนูญบังคับให้รัฐสภาต้องนำผลงานของตนมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อน หากประชาชนเห็นด้วยจึงจะมีผลใช้บังคับ ส่วนการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้ทำได้นั้นเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้รัฐสภาที่จะเลือกวิธีการในการจัดทำร่างกฎหมายของตนว่าก่อนมีผลใช้บังคับสมควรสอบถามความเห็นของประชาชนหรือไม่

ปัจจุบันการออกเสียงประชามติใช้กันอยู่ในหลายประเทศทั่วโลก ในที่นี้จะขอนำระบบการออกเสียงประชามติที่ใช้กันอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสมาทำการศึกษา

4.1 การออกเสียงประชามติในสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา**ไม่มี**ระบบการออกเสียงประชามติระดับประเทศ แต่ในหลาย ๆ มลรัฐมีการนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้โดยมีรูปแบบที่แตกต่างกันไป

รัฐธรรมนูญฉบับแรกของสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 1787) ไม่มีการบัญญัติถึงการออกเสียงประชามติเอาไว้ มีการบัญญัติถึงอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ ที่มอบให้ใช้โดยองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงหรือทางอ้อม การดำเนินกิจการทุกอย่างของอำนาจ

ทั้งสามทำในนามของประชาชน (au nom du peuple) ประชาชนใช้อำนาจโดยผ่านทางผู้แทนของตน สหรัฐอเมริกาเป็นหนึ่งในบรรดาประเทศเพียงไม่กี่ประเทศทั่วโลกที่ไม่มีการนำเอาระบบการออกเสียงประชามติระดับชาติมาใช้ [65]

การออกเสียงประชามติหนแรกในสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1778 ซึ่งเป็นการออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ Massachusetts ต่อมาในปี ค.ศ. 1784 ก็มีการออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ New Hampshire มลรัฐ Rhode Island ในปี ค.ศ. 1788 มลรัฐ Maine ในปี ค.ศ. 1816 มลรัฐ Mississippi และมลรัฐ Cannecticut ในปี ค.ศ. 1817 นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 1898 มลรัฐ South Dakota ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐของตนให้ประชาชนในมลรัฐสามารถเสนอขอให้มีการออกเสียงประชามติได้ สิทธิริเริ่มในการออกเสียงประชามติของประชาชนนี้นับได้ว่าเป็นของใหม่ที่ต่อมาก็มีผู้ดำเนินรอยตาม คือ มลรัฐ Utah ใน ปี ค.ศ. 1900 และมลรัฐ Oragon ในปี ค.ศ. 1902 อนึ่ง ในระหว่างปี ค.ศ. 1906 ถึง ค.ศ. 1918 นี้เองที่มลรัฐอื่น ๆ อีก 19 มลรัฐต่างก็บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐของตนเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติร่างกฎหมายหรือการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ [66]

ในปัจจุบัน การออกเสียงประชามติที่มีอยู่ในมลรัฐต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกามีอยู่ด้วยกัน 5 ประเภท คือ การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับว่าต้องทำ (referendum obligatoire) การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ทำได้ (referendum facultatif) การออกเสียงประชามติกรณีพิเศษ (referendum extraordinaire) การออกเสียงประชามติในหลักการสำคัญ (votation de principe) และการออกเสียงประชามติที่มีผลเป็นการให้คำปรึกษา (referendum consultatif)

4.1.1 การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับว่าต้องทำ (le referendum obligatoire) สถานะทางกฎหมายของ **"กฎหมายบางประเภท"** นั้น ไม่สามารถใช้บังคับได้หากประชาชนยังมิได้ทำการรับรอง กฎหมายเหล่านั้นได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรการด้านการคลัง และกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1.1.1 รัฐธรรมนูญ[67] หากในรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนหรือทั้งหมดจะมีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วยวิธีการออกเสียงประชามติ กรณีดังกล่าวถือเป็นการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับ

---

[65] Francis Hamon, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1, หน้า 116.

[66] Michele Guillaume Hofnung, **Le referendum**, P.U.F., 1987, pp.87-88.

[67] Andreas Auer, **Le referendum et l' initiative populaires aux Etats-Unis,** Economica, 1989, pp.7-10.

ว่าต้องทำไม่ว่าผู้เสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นรัฐสภา รัฐบาล คณะกรรมาธิการ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (une assemblee constituant) หรือประชาชนก็ตาม [68] ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลสำคัญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า การจัดทำหรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน (l' approbation populaire) ก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้

หลักดังกล่าวถูกนำมาใช้ในการจัดทำและในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของทุกมลรัฐในสหรัฐอเมริกา [69] ยกเว้นแต่เพียงมลรัฐ Delaware ที่ใช้วิธีการอื่น [70] เป็นที่น่า

---

[68] ในบางประเทศได้ให้สิทธิแก่ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย (initiative populaire) ซึ่งประชาชนสามารถใช้สิทธิดังกล่าวเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้.

[69] รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Alabama ค.ศ. 1901 มาตรา 18 วรรค 284; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Alaska ค.ศ. 1956 มาตรา 13 วรรค 1; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Arizona ค.ศ. 1912 มาตรา 21 หมวด 1 วรรค 1; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Arkansas ค.ศ. 1874 มาตรา 19 วรรค 22; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ California ค.ศ. 1879 มาตรา 18 วรรค 4; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Colorado ค.ศ. 1876 มาตรา 19 วรรค 2; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Connecticut ค.ศ. 1965 มาตรา 12; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Florida ค.ศ. 1968 มาตรา 11 วรรค 5; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Georgia ค.ศ. 1982 มาตรา 10 วรรค 1; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Hawaii ค.ศ. 1950 มาตรา 17 วรรค 2 และ 3; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Idaho ค.ศ. 1890 มาตรา 20 วรรค 1 และ 4; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Illinois ค.ศ. 1970 มาตรา 14 วรรค 1; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Indiana ค.ศ. 1851 มาตรา 16; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Iowa ค.ศ. 1857 มาตรา 10 วรรค 1; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Kansas ค.ศ. 1861 มาตรา 14 วรรค 1; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Kentucky ค.ศ. 1891 ส่วนที่ 256; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Louisiana ค.ศ. 1975 มาตรา 13 วรรค 1 และ 2; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Maine ค.ศ. 1820 มาตรา 10 วรรค 4; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Maryland ค.ศ. 1867 มาตรา 14 วรรค 1; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Massachusetts ค.ศ. 1780 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 48 วรรค 5; รัฐธรรมนูญแห่ง มลรัฐ Michigan ค.ศ. 1964 มาตรา 12 วรรค 1 ถึง 3; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Minnesota ค.ศ. 1857 มาตรา 9 วรรค 1 และ 3; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Mississippi ค.ศ. 1890 มาตรา 15 วรรค 273; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Missouri ค.ศ. 1945 มาตรา 12 วรรค 2 และ 3; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Montana ค.ศ. 1972 มาตรา 14 วรรค 7-9; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Nebraska ค.ศ. 1875 มาตรา 3 วรรค 4 และมาตรา 16 วรรค 1 และ 2; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Nevada ค.ศ. 1864 มาตรา 16 วรรค 1; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ New Hampshire ค.ศ. 1784 มาตรา 100; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ New Jersey ค.ศ. 1947 มาตรา 9 วรรค 4; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ New Mexico ค.ศ. 1912 มาตรา 19 วรรค 1 และ 2; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ New York ค.ศ. 1895 มาตรา 19 วรรค 1 และ 2; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ North Carolina ค.ศ. 1971 มาตรา 13 วรรค 3 และ 4; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ North Dakota ค.ศ. 1889 มาตรา 3 วรรค 8 และมาตรา 4 วรรค 16; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Ohio ค.ศ. 1851 มาตรา 2 วรรค 1a และมาตรา 16 วรรค 1 และ 3; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Oklahoma ค.ศ. 1907 มาตรา 5 วรรค 2 และมาตรา 24 วรรค 1 และ 2; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Oregon ค.ศ. 1859 มาตรา 17 วรรค 1 และ 2; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Pennsylvania ค.ศ. 1968 มาตรา 11 วรรค 1; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Rhode Island ค.ศ. 1843 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 42; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ South Carolina ค.ศ. 1895 มาตรา 16 วรรค 1; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ South Dakota ค.ศ. 1889 มาตรา 23 วรรค 3; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Tennessee ค.ศ. 1870 มาตรา 11 วรรค 3; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Texas ค.ศ. 1876 มาตรา 17 วรรค 1; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Utah ค.ศ. 1896 มาตรา 23 วรรค 1 และ 3; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Vermant ค.ศ. 1793 ส่วนที่ 72; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Virginia ค.ศ. 1971 มาตรา 12 วรรค 1 และ 2; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Washington ค.ศ. 1889 มาตรา 23 วรรค 1 และ 3; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ West Virginia ค.ศ. 1872 มาตรา 14 วรรค 2 และ 3; รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Wisconsin ค.ศ. 1848 มาตรา 12 วรรค 1 และรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Wyoming ค.ศ. 1890 มาตรา 20 วรรค 1 และ 3.

[70] มาตรา 16 วรรค 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Delaware ค.ศ. 1897 กล่าวถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ว่า ให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยจะต้องได้เสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด การลงคะแนนเสียงดังกล่าวต้องทำก่อนการเลือกตั้งสภาครั้งต่อไป เมื่อมีการเลือกตั้งสภาใหม่ สภาใหม่จะต้องให้การยืนยันมติสภาเก่าเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด จึงจะสามารถทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐได้.

สังเกตว่าภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาประกาศใช้บังคับในปี ค.ศ. 1787 มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพียง 16 ครั้ง ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ 50 มลรัฐ ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมรวมกันแล้วไม่น้อยกว่า 5,200 ครั้ง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมส่วนใหญ่คือร้อยละ 90 มาจากการเสนอขอแก้ไขของสภาแห่งมลรัฐ ร้อยละ 6 มาจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ และร้อยละ 4 มาจากการใช้สิทธิริเริ่มเสนอขอแก้ไขโดยประชาชน จากสถิติดังกล่าวทำให้ทราบได้ว่ามีการออกเสียงประชามติเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญในมลรัฐต่าง ๆ มาไม่น้อยกว่า 5,000 ครั้งแล้วในรอบ 200 ปี ที่ผ่านมา

4.1.1.2 กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญของทุกมลรัฐในสหรัฐอเมริกาแล้วจะพบว่า **ไม่มี**รัฐธรรมนูญของมลรัฐใดเลยที่กำหนดให้มีการนำร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาแห่งมลรัฐแล้วมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนจึงจะใช้บังคับได้ เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะแนวความคิดในเรื่องตัวแทนของประชาชนเป็นแนวความคิด ที่มีความสำคัญในสังคมอเมริกัน

แต่อย่างไรก็ตาม มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหลายมลรัฐถึงเรื่องการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบังคับว่าต้องทำซึ่งมิใช่ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาแห่งมลรัฐ แต่เป็นร่างกฎหมายที่ได้รับการเสนอโดยประชาชน (initiative populaire) กล่าวคือ ในกรณีที่ประชาชนใช้สิทธิของตนเสนอให้มีกฎหมาย แก้ไขกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมาย มลรัฐต่าง ๆ อย่างน้อย 14 มลรัฐ คือ Arizona, Arkansas, California, Colorado, Idaho, Missouri, Montana, Nebraska, North Dakota, Oklahoma, Oregon, South Dakota, Utah และ Washington ต่างก็กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของตนว่าจะต้องนำร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนที่ผ่านการพิจารณาจากสภาแห่งมลรัฐแล้วมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ และนอกจากนี้แล้ว ในมลรัฐต่าง ๆ อีก 5 มลรัฐ คือ Arizona, California, Michigan, Nevada และ Washington ยังได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐของตนว่า ร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายที่มาจากการเสนอของประชาชน[71] (les lois adoptees par le peuple suite a une initiative populaire) จะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อน กล่าวคือ มีการแบ่งประเภทของการพิจารณาร่างกฎหมายเป็นสองประเภท คือ ร่างกฎหมายธรรมดาที่อยู่ในอำนาจของสภาแห่งมลรัฐจะพิจารณา และร่างกฎหมายที่เกิดจากการริเริ่มเสนอของประชาชนที่ในตอนท้ายจะต้องให้ประชาชนให้ความเห็นชอบ

---

[71] กฎหมายที่เกิดจากการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอนั้นในตอนท้ายเมื่อสภาแห่งมลรัฐพิจารณาเสร็จแล้วจะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบ ดังนั้น หากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนเช่นกัน.

4.1.1.3 มาตรการด้านการคลัง ไม่น้อยกว่า 21 มลรัฐในสหรัฐอเมริกาต่างก็กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐของตนให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของมลรัฐว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนก่อนจึงไปทำการกู้ยืมได้ มลรัฐเหล่านั้นได้แก่ Alaska, Arizona, California, Florida, Idaho, Iowa, Kansas, Kentuckey, Maine, Michigan, Missouri, Montana, Nevada, New Jersey, New Mexico, New York, North Carolina, Oklahama, South Carolina, Washington และ Wyoming และนอกจากนี้ ในมลรัฐ Missouri ยังกำหนดไว้ว่า การขึ้นภาษีและค่าใช้จ่ายบางประเภทของมลรัฐจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนก่อนจึงจะดำเนินการได้ [72]

4.1.1.4 กิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญบางมลรัฐกำหนดไว้ว่า นิติกรรมบางประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในมลรัฐ เช่น เทศบาลหรือเมืองจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนก่อนจึงจะใช้บังคับได้ นิติกรรมดังกล่าวได้แก่การจัดทำหรือการแก้ไขกฎบัตรแห่งเทศบาล (les chartes municipales) [73] ในบางกรณีรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐยินยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ในกฎบัตรของตนบังคับให้มีการออกเสียงประชามติในกิจการบางอย่างได้ด้วย [74]

4.1.2 การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจที่จะทำได้ (le referendum facultatif ordinaire) [75] เช่นเดียวกับที่ปฏิบัติกันอยู่ในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจที่จะทำได้ถูกกำหนดให้เป็นมาตรการสำคัญในการ **"ตรวจสอบ"** ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาแห่งมลรัฐว่าเป็นที่ยอมรับได้ของประชาชนในมลรัฐหรือไม่ มลรัฐต่าง ๆ จำนวน 24 มลรัฐต่างก็ให้ประชาชนออกเสียงประชามติในรูปแบบนี้ได้ มลรัฐเหล่านั้นได้แก่ Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Idaho, Kentuckey, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Mexico, North Dakota, Ohio, Oklahama, Oregon, South Dakota, Utah, Washington และ Wyoming

4.1.2.1 ขอบเขตของการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจทำได้

---

[72] มาตรา 10 วรรค 16 ถึง 24 ของรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Missouri.

[73] รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Nebraska มาตรา 9, รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ New York มาตรา 9 รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Utah มาตรา 11 และรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ West Virginia มาตรา 9.

[74] รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Ohio มาตรา 2.

[75] ในสหรัฐอเมริกาใช้คำว่า referendum by popular petition, popular referendum, permissive referendum หรือ people's vote ทั้งนี้แล้วแต่ละมลรัฐจะใช้คำใด.

โดยทั่วไปแล้ว การออกเสียงประชามติประเภทดังกล่าวจะทำได้กับกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาแห่งมลรัฐ เว้นไว้แต่มลรัฐ North Dakota ซึ่งศาลได้ตัดสินไว้ว่า ทุกสิ่งทุกอย่างที่ผ่านการพิจารณาของสภา เช่น ร่างกฎหมายหรือมติอื่น ๆ สามารถนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ [76] แต่อย่างไรก็ตาม มลรัฐต่าง ๆ ต่างก็กำหนดขอบเขตในการออกเสียงประชามติของตนเองไว้แตกต่างกันไปตามสมควร

(ก) ขอบเขตที่เกี่ยวกับนิติกรรมทางนิติบัญญัติ มีความจำเป็นที่จะต้องแยกนิติกรรมทางนิติบัญญัติ (actes legislatifs) ออกจากนิติกรรมที่มีลักษณะทางปกครอง (actes administratifs) หรือนิติกรรมที่มีลักษณะทางบริหาร (actes executifs) จากแนวคำพิพากษาที่ผ่านมา นิติกรรมจะเป็นนิติกรรมทางนิติบัญญัติได้ต้องมีลักษณะถาวร (permanent) และทั่วไป (general) หรืออาจเป็นกรณีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (une politique publique) ในขณะที่นิติกรรมเป็นนิติกรรมทางบริหารหากมีลักษณะชั่วคราว (temporaire) หรือลักษณะพิเศษโดยเฉพาะ (special) หรือเพื่อให้เกิดการบังคับใช้นิติกรรมทางนิติบัญญัติ การนำเอานิติกรรมทางบริหารและทางปกครองมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติจะส่งผลเสียต่อการปกครองมลรัฐและต่อการดำเนินกิจกรรมของมลรัฐ กล่าวโดยสรุปก็คือ เฉพาะนิติกรรมทางนิติบัญญัติซึ่งหมายถึงกฎหมายของมลรัฐเท่านั้นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้

แต่อย่างไรก็ตาม ในบางมลรัฐก็มีการนำเอา **"ผังเมือง"** (plans de zone) มาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวนับได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความขัดแย้งกัน เพราะบางมลรัฐ[77] เห็นว่าผังเมืองเป็นนิติกรรมทางนิติบัญญัติประเภทหนึ่งที่นำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ ในขณะที่บางมลรัฐ [78] เห็นตรงกันข้ามว่า ผังเมืองมิใช่นิติกรรมทางนิติบัญญัติ ซึ่งศาลสูง (The Supreme Court) ก็ได้ให้อิสระแก่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการของมลรัฐที่จะพิจารณา กล่าวคือ หากฝ่ายตุลาการเห็นว่ากรณีใดเป็นนิติกรรมทางนิติบัญญัติก็สามารถนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้

(ข) ขอบเขตเฉพาะ ได้แก่ ข้อจำกัดในการออกเสียงประชามติต่อกฎหมายเกี่ยวกับการคลัง กฎหมายเกี่ยวกับตำรวจ และกฎหมายอื่น ๆ บางประเภท

(ข.1) กฎหมายเกี่ยวกับการคลัง รัฐธรรมนูญของบางมลรัฐได้บัญญัติห้ามทำการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับการคลังไว้หลายกรณี กรณีแรก ห้ามทำการออกเสียงประชามติร่างกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรเพราะเป็น **"รายได้"** ของมลรัฐ [79] กรณีต่อมาห้ามทำการออกเสียงประชามติต่อรายจ่ายของรัฐ [80] และในกรณีสุดท้าย คือ ห้ามทำการออกเสียง

---

[76] มาตรา 3 วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ South Dakota.

[77] มลรัฐ Arizona, California, Colorado, Florida, Michigan และมลรัฐ Ohio.

[78] มลรัฐ Nebraska, Nevada, New Jersey และมลรัฐ Washington.

[79] มลรัฐ California และมลรัฐ Ohio.

[80] มลรัฐ Alaska, Massachusetts, Nebraska และมลรัฐ Wyoming.

ประชามติร่างกฎหมายการคลังที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลแห่งมลรัฐหรือสถาบันของมลรัฐ เช่น ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการขึ้นเงินเดือนข้ารัฐการ ร่างกฎหมายเกี่ยวกับสลากกินแบ่งมลรัฐ เป็นต้น

(ข.2) กฎหมายเกี่ยวกับตำรวจ ข้อจำกัดประการที่สองที่ห้ามนำกฎหมายบางประเภทมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบ สุขภาพและสวัสดิภาพสาธารณะ มลรัฐต่าง ๆ ไม่น้อยกว่า 11 มลรัฐได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐของตน [81] และอีก 2 มลรัฐแม้จะไม่มีรัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามไว้ แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่มีการนำเอาร่างกฎหมายเหล่านี้มาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ [82]

(ข.3) กฎหมายอื่น ๆ รัฐธรรมนูญบางมลรัฐห้ามนำกฎหมายบางประเภทให้ประชาชนออกเสียงประชามติ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้ง [83] กฎหมายเกี่ยวกับการขายและการผลิตเหล้า [84] และในบางมลรัฐ เช่น มลรัฐ Massachusetts ก็ได้ห้ามออกเสียงประชามติกฎหมายเกี่ยวกับศาสนา ผู้พิพากษา และศาล

4.1.2.2 วิธีการในการออกเสียงประชามติ ลักษณะสำคัญของการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจทำได้ คือ ต้องมีการ **"ร้องขอ"** ให้ประชาชนออกเสียงประชามติ เพื่อให้การ **"ร้องขอ"** ใช้บังคับได้และมีผลเป็นการบังคับให้ผู้เกี่ยวข้องต้องนำกฎหมายมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ จึงมีการวางเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้จำนวนมากและแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ แต่ส่วนใหญ่แล้วจะมีลักษณะสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ กระบวนการเบื้องต้น จำนวนผู้ลงชื่อ ระยะเวลา และการควบคุม

(ก) กระบวนการเบื้องต้น ในมลรัฐส่วนใหญ่ยอมรับให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายได้โดยผู้ที่ต้องการให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายจะต้องแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นก่อน ซึ่งอาจเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร

---

[81] มลรัฐ Alaska รัฐธรรมนูญมาตรา 11 วรรค 7; มลรัฐ Arizona รัฐธรรมนูญมาตรา 4 วรรค 1 และ 3; มลรัฐ Colorado รัฐธรรมนูญมาตรา 5 วรรค 1; มลรัฐ Maine รัฐธรรมนูญมาตรา 4 วรรค 17; มลรัฐ Missouri รัฐธรรมนูญมาตรา 3 วรรค 52; มลรัฐ New Mexico รัฐธรรมนูญมาตรา 4 วรรค 1; มลรัฐ Ohio รัฐธรรมนูญมาตรา 2 วรรค 1; มลรัฐ Oklahoma รัฐธรรมนูญมาตรา 4 วรรค 2; มลรัฐ South Dakota รัฐธรรมนูญมาตรา 3 วรรค 1; มลรัฐ Washington รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 72; มลรัฐ Wyoming รัฐธรรมนูญมาตรา 3 วรรค 52.

[82] มลรัฐ California รัฐธรรมนูญมาตรา 2 วรรค 9 และมลรัฐ Oregon รัฐธรรมนูญมาตรา 4 วรรค 1.

[83] มลรัฐ California รัฐธรรมนูญ มาตรา 2 วรรค 9.

[84] มลรัฐ Maryland รัฐธรรมนูญ มาตรา 16 วรรค 6.

ของมลรัฐนั้นก็ได้ [85] ก่อนที่จะทำการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายนั้นต่อไป

(ข) จำนวนผู้ลงชื่อ โดยทั่วไปแล้วจำนวนผู้ลงชื่อขอให้มีการออกเสียงประชามติในกฎหมายถือเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด เพราะหากประชาชนลงชื่อน้อยก็ไม่สามารถนำกฎหมายนั้นมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

จำนวนผู้ลงชื่อส่วนใหญ่จะกำหนดเป็นร้อยละโดยมีฐานการคำนวณที่ต่างกัน กล่าวคือ บางมลรัฐคำนวณจากจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐคราวสุดท้าย [86] บางมลรัฐคำนวณจากจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไปคราวสุดท้าย [87] บางมลรัฐคำนวณจากจำนวนผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้ง (registered voters) [88] และในบางมลรัฐคำนวณจากจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง [89]

โดยทั่วไปแล้ว เฉพาะผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้ง (registered voters) เท่านั้นที่จะมีสิทธิลงชื่อขอให้มีการออกเสียงประชามติ เว้นไว้แต่เพียง 3 มลรัฐ คือ มลรัฐ New Mexico, Colorado และมลรัฐ North Dakota เท่านั้นที่เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ก็สามารถเข้าชื่อขอให้มีการออกเสียงประชามติได้

(ค) ระยะเวลา การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจทำได้นั้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขของระยะเวลา ในบางมลรัฐระยะเวลาเริ่มนับตั้งแต่วันปิดสมัยประชุมสภามลรัฐซึ่งได้ผ่านการพิจารณากฎหมายที่มีผู้ต้องการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ [90] บางมลรัฐ

---

[85] ตัวอย่างเช่นในมลรัฐ Massachusetts ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 10 คน สามารถเป็นผู้ริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายได้ แต่ทั้ง 10 คนจะต้องแจ้งความประสงค์ของตนต่อ Secretary of State เป็นลายลักษณ์อักษรลงลายมือชื่อทั้ง 10 คนก่อน.

[86] มลรัฐ Arizona ร้อยละ 5, มลรัฐ Arkansas ร้อยละ 6, มลรัฐ California ร้อยละ 5, มลรัฐ Idaho ร้อยละ 10, มลรัฐ Kentucky ร้อยละ 5, มลรัฐ Maine ร้อยละ 10, มลรัฐ Maryland ร้อยละ 3, มลรัฐ Massachusetts ร้อยละ 2, มลรัฐ Michigan ร้อยละ 5, มลรัฐ Missouri ร้อยละ 5, มลรัฐ Montana ร้อยละ 5, มลรัฐ Nebraska ร้อยละ 5, มลรัฐ Ohio ร้อยละ 6, มลรัฐ Oregon ร้อยละ 4, มลรัฐ South Dakota ร้อยละ 5, มลรัฐ Utah ร้อยละ 10 และมลรัฐ Washington ร้อยละ 4.

[87] มลรัฐ Alaska ร้อยละ 10, มลรัฐ Nevada ร้อยละ 10, มลรัฐ New Mexico ร้อยละ 10 และมลรัฐ Wyoming ร้อยละ 15.

[88] District of Columbia ร้อยละ 5.

[89] มลรัฐ North Dakota ร้อยละ 2.

[90] มลรัฐ Alaska, Arizona, Arkansas, Colorado, Idaho, Kentucky, Maine, Maryland, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Oklahoma, South Dakota, Utah, Washington, Wyoming และ District of Columbia.

กำหนดให้เป็นวันที่สภาลงมติในกฎหมายนั้น [91] ส่วนบางมลรัฐก็กำหนดให้เป็นวันที่ส่งกฎหมายนั้นอย่างเป็นทางการไปยัง Secretary of State [92] หรือวันที่ผู้ว่าการรัฐลงนาม [93]

ระยะเวลาโดยทั่วไปจะอยู่ที่ 90 วัน[94] ในบางมลรัฐอาจกำหนดไว้เพียง 60 วัน[95] แต่ในบางมลรัฐก็ให้ระยะเวลายาวนาน 4 เดือน [96] ถึง 6 เดือน [97] และนอกจากนี้ ยังมีอีก 2 มลรัฐที่มิได้กำหนดระยะเวลาที่จะขอให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าต้องดำเนินการเมื่อใด[98]

(ง) การควบคุม ทุกมลรัฐมีกฎหมายแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการออกเสียงประชามติ โดยคณะกรรมการจะพิจารณาจำนวนผู้ร่วมลงชื่อและระยะเวลาที่ให้ประชาชนลงชื่อขอให้มีการออกเสียงประชามติว่าเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแห่งมลรัฐตนหรือไม่

4.1.2.3 สภาพบังคับของการออกเสียงประชามติ เมื่อคำขอให้มีการออกเสียงประชามติในกฎหมายได้รับการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการออกเสียงประชามติ และคำขอดังกล่าวมีผลสมบูรณ์ถูกต้องตามกฎหมาย คำขอดังกล่าวจะส่งผลให้ร่างกฎหมายที่จะนำมาให้ออกเสียงประชามตินั้น**ระงับการบังคับใช้ไว้ชั่วคราว**ก่อนจนกว่าจะถึงวันออกเสียงประชามติ หากผลของการออกเสียงประชามติปรากฏว่าประชาชนเห็นด้วยกับกฎหมายนั้น กฎหมายดังกล่าวก็สามารถใช้บังคับได้ แต่ถ้าหากประชาชนไม่เห็นด้วยกฎหมายนั้นก็จะไม่สามารถใช้บังคับได้

แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นอยู่บ้าง กล่าวคือ ใน 18 มลรัฐจาก 24 มลรัฐที่มี การนำรูปแบบการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจที่จะทำได้ (le referendum facultatif) นั้น ผลออกการขอให้มีการออกเสียงประชามติถือว่ามีผลเป็นการระงับการบังคับใช้กฎหมายนั้นไว้เป็นการชั่วคราวก่อน เมื่อผลของการออกเสียงประชามติเป็นเช่นไรก็ค่อยบังคับ

---

[91] มลรัฐ California, มลรัฐ Messachusetts และมลรัฐ Oregon.

[92] มลรัฐ North Dakota.

[93] มลรัฐ Ohio.

[94] มลรัฐ Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Maine, Massachusetts, Michigan, Missouri, Nebraska, Nevada, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, South Dakota, Washington และ Wyoming.

[95] มลรัฐ Idaho และ Utah.

[96] มลรัฐ Kentucky.

[97] มลรัฐ Montana.

[98] มลรัฐ Maryland และ New Mexico.

การให้เป็นไปตามนั้น [99] แต่ถ้าหากสภาแห่งมลรัฐประกาศว่าต้องบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นการยกเลิก (la declaration d' urgence) กฎหมายดังกล่าวก็สามารถใช้บังคับได้ทันทีโดยไม่ต้องรอผลของการออกเสียงประชามติ ในบางมลรัฐ การประกาศฉุกเฉินโดยสภามลรัฐมีผลทำให้กฎหมายนั้นยังใช้บังคับต่อไปได้อีก 30 วันภายหลังจากที่ผลของการออกเสียงประชามติโดยประชาชนว่าไม่เห็นด้วยกับกฎหมายดังกล่าว [100]

4.1.2.4 การดำเนินการและผลของการออกเสียงประชามติ เมื่อคำขอให้มีการออกเสียงประชามติมีผลสมบูรณ์ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ กฎหมายนั้นก็จะต้องถูกนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยทั่วไปแล้ว การให้ประชาชนมาออกเสียงประชามติมักจะทำเหมือนกันกับการเลือกตั้งทั่วไป (election generale) ในครั้งถัดไปที่ในบางมลรัฐจัดให้มีทุกปี แต่ในบางมลรัฐสองปีต่อครั้ง นอกจากนี้แล้ว ในรัฐธรรมนูญของบางมลรัฐยังอาจกำหนดเงื่อนไขปลีกย่อยไว้อีก เช่น ระยะเวลาในการออกเสียงประชามติต้องผ่านพ้นการปิดประชุมสภามลรัฐไปแล้วระยะเวลาหนึ่ง [101] หรือต้องภายหลังการยื่นคำขอให้มีการออกเสียงประชามติไปแล้วระยะเวลาหนึ่ง [102] แต่ในบางมลรัฐสามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกฎหมายได้โดยตรงโดยไม่ต้องรอให้มีการเลือกตั้งทั่วไป [103]

โดยทั่วไปแล้ว มติของประชาชนที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับกฎหมายที่นำมาออกเสียงประชามติจะต้องมากกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาออกเสียงประชามติ แต่อย่างไรก็ตาม ในบางมลรัฐมีการกำหนดเอาไว้ว่า การที่กฎหมายที่นำมาออกเสียงประชามติจะไม่สามารถใช้บังคับได้ต้องได้คะแนนเสียงข้างมากเกินกว่าร้อยละ 30 [104] หรือร้อยละ 40 [105] ของผู้ที่มาออกเสียงประชามติ นอกจากนี้แล้ว ในบางมลรัฐได้กำหนดลงไปด้วยว่า กฎหมายที่นำมาออกเสียงประชามติจะใช้บังคับเป็นกฎหมายได้จะต้องได้คะแนนเสียงข้างมากไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของ

---

[99] มลรัฐ Arizona, Arkansas, California, Colorado, Idaho, Kentucky, Maine, Maryland, Michigan, Missouri, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, South Dakota, Utah Washington, Wyoming รวมทั้ง District of Columbia ด้วย.

[100] มลรัฐ Arkansas, Idaho, Maryland, Massachusetts, Michigan และ North Dahota.

[101] มลรัฐ Alaska กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง มาตรา 2 ว่า การออกเสียงประชามติในกฎหมายจะทำได้ต่อเมื่อผ่านพ้นระยะเวลา 180 วันนับแต่วันปิดสมัยประชุมสภามลรัฐไปแล้ว.

[102] มลรัฐ California กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 2 วรรค 9 ว่า การออกเสียงประชามติจะทำได้ภายหลังยื่นคำขอให้มีการออกเสียงประชามติไปแล้ว 31 วัน เป็นอย่างน้อย.

[103] มลรัฐ Arkansas, California, Maine และ Washington ฯลฯ.

[104] รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Massachusetts มาตรา 81 วรรค 4.

[105] รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ New Mexico มาตรา 4 วรรค 1.

ผู้มาออกเสียงทั้งหมด [106] หรือมากกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนผู้มาออกเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งก่อนหน้าที่จะมีการออกเสียงประชามติ [107]

เมื่อกฎหมายผ่านความเห็นชอบจากประชาชนผู้มาออกเสียงประชามติแล้ว กฎหมายดังกล่าวก็จะมีผลใช้บังคับและสามารถแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกได้โดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ก็จะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือการยกเลิกกฎหมายนั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญของบางมลรัฐก็ได้บัญญัติถึงกรณีดังกล่าวไว้อย่างชัดแจ้ง [108] นอกจากนี้ ในบางมลรัฐก็ยังมีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาเอาไว้ด้วย กล่าวคือ หากจะนำกฎหมายที่ไม่ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนมาให้สภามลรัฐพิจารณาใหม่จะต้องรอให้ผ่านพ้นระยะเวลาหนึ่งไปก่อน [109]

4.1.3 การออกเสียงประชามติกรณีพิเศษ (le referendum extraordinaire) การออกเสียงประชามติกรณีพิเศษ ได้แก่ การออกเสียงประชามติที่มิได้เกิดขึ้นจากการร้องขอของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง แต่เกิดจากองค์กรอื่นซึ่งโดยทั่วไปแล้วคือสภาแห่งมลรัฐนั่นเอง

รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐจำนวน 12 มลรัฐ ได้กำหนดเรื่องดังกล่าวเอาไว้ว่าให้สภาแห่งมลรัฐสามารถนำกฎหมายที่ตนเองพิจารณาเสร็จแล้วมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชนก่อนประกาศใช้บังคับ [110] ส่วนรัฐธรรมนูญของมลรัฐ Arkansas กลับห้ามสภาแห่งมลรัฐนำกฎหมายที่ผ่านการพิจารณามาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

4.1.4 การออกเสียงในหลักการสำคัญ (la votation de principe) เมื่อกล่าวถึงการออกเสียงประชามติโดยประชาชนแล้ว ในสหรัฐอเมริกามีการออกเสียงโดยประชาชนที่มิได้ให้ประชาชนออกเสียงในร่างกฎหมายหรือมติของสภาแห่งมลรัฐ แต่เป็นการออกเสียงในหลักการ (principe) หรือความเหมาะสม (l' opportunite) ของการแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ผลของการออกเสียงประเภทนี้มีลักษณะบังคับ (imperatif) ที่ผู้เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตาม

---

[106] รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Washington มาตรา 2 วรรค 1.

[107] รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Wyoming มาตรา 3 วรรค 52.

[108] รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ California มาตรา 2 วรรค 10 และรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Michigan มาตรา 2 วรรค 9.

[109] ใน District of Columbia.

[110] มลรัฐ Arizona, California, Colorado, Kentucky, Maine, Michigan, Missouri, Montana, Nevada, Oklahoma, Oregon และ Washington.

เรื่องที่นำมาออกเสียงในกรณีนี้ส่วนใหญ่จะได้แก่ความเหมาะสมที่จะตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (une assemblee constituant) เพื่อให้มาทำการยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยทั่วไปก็มักจะเป็นการถามประชาชนว่า เห็นควรให้มีการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ มลรัฐต่าง ๆ ที่มีการใช้ระบบดังกล่าวส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดระยะเวลาไว้ตายตัวว่าสมควรดำเนินการถามประชาชนว่าจะมีการปรับปรุงหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐของตนหรือไม่ เช่น มลรัฐ Hawaii จะมีการดำเนินการทุก 9 ปี มลรัฐ Alaska, Iowa, New Hampshire และ Rhode Island จะมีการดำเนินการทุก 10 ปี มลรัฐ Michigan จะมีการดำเนินการทุก 16 ปี มลรัฐ Connecticut, Illinois, Maryland, Missouri, Montana, New York, Ohio และ Oklahoma จะมีการดำเนินการทุก 20 ปี และมลรัฐ New Mexico จะมีการดำเนินการทุก 25 ปี

4.1.5 การออกเสียงประชามติที่มีผลเป็นการให้คำปรึกษา (le referendum consultatif หรือ advisory referundum) การออกเสียงประชามติประเภทนี้เป็นการออกเสียงประชามติที่ผลของการออกเสียงประชามติไม่ผูกพันผู้มีอำนาจที่จะต้องปฏิบัติตาม มีใช้กันอยู่ในบางมลรัฐ คือ มลรัฐ California มลรัฐ Illinois มลรัฐ Massachusetts และมลรัฐ Missouri

4.2 การออกเสียงประชามติในฝรั่งเศส

นับเป็นเวลากว่าสองร้อยปีแล้วที่ประเทศฝรั่งเศสนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้ การออกเสียงประชามติครั้งแรกเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1793 โดยมีการนำเอารัฐธรรมนูญฉบับ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1793 มาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ [111] จากนั้นมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน [112] ประเทศฝรั่งเศสก็ได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติอีก 22 ครั้ง

การออกเสียงประชามติจำนวน 23 ครั้ง ในระยะเวลา 200 กว่าปี นับได้ว่าเป็นเรื่องผิดปกติ เพราะนอกจากมาตรา 3 วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะบัญญัติไว้ว่า **"อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชนซึ่งใช้อำนาจดังกล่าวโดยผ่านทางสภาผู้แทนราษฎรและโดยการออกเสียงประชามติ"** แล้ว ประเทศฝรั่งเศสเองก็มีการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศมากว่า 200 ปีแล้วเช่นกัน คำตอบสำหรับเรื่องดังกล่าวคงอยู่ที่ว่า วิธีการออกเสียงประชามติถูกนำมาใช้เฉพาะกรณีที่สำคัญจริง ๆ และมีความจำเป็นที่จะต้องขอรับฟังความเห็นจากประชาชน

---

[111] Olivier Passelecq, Le referendum en France : la voie etroite de la democratie, **Le Referendum en Europe**, Edition Harmattan, Paris 2001, p.39.

[112] การออกเสียงประชามติครั้งสุดท้ายเมื่อ 24 กันยายน ค.ศ. 2000 เพื่อสอบถามประชาชนว่าเห็นควรลดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีจาก 7 ปี ลงมาเหลือ 5 ปีหรือไม่ ผลการออกเสียงประชามติ คือ เห็นสมควรลดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีมาเป็น 5 ปี.

4.2.1 เรื่องที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามติของประเทศฝรั่งเศสเป็นการออกเสียงประชามติในระดับประเทศ มี 3 กรณีด้วยกัน คือ

4.2.1.1 การออกเสียงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 89 แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ได้กำหนดขั้นตอนของการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

"มาตรา 89 สิทธิที่จะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี และของสมาชิกรัฐสภา

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐบาลหรือของสมาชิกรัฐสภา จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองในเนื้อความอย่างเดียวกัน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับได้ภายหลังจากได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วยวิธีการออกเสียงลงประชามติแล้ว

อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประธานาธิบดีอาจไม่ต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติก็ได้ หากประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตัดสินใจที่จะเสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของสภาทั้งสองเป็นผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ในกรณีนี้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะได้รับความเห็นชอบให้ใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้คะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภาที่ออกเสียงลงคะแนน ในกรณีที่มีการประชุมร่วมกันนี้ ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่สำนักงานของที่ประชุมร่วม

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดนจะกระทำมิได้

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐบาลแบบสาธารณรัฐไม่อาจกระทำได้"

บทบัญญัติมาตรา 89 แห่งรัฐธรรมนูญ กำหนดให้สิทธิในการริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ นายกรัฐมนตรี หรือสมาชิกรัฐสภา

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 89 ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญสองขั้นตอน[113]

(ก) ขั้นตอนในการพิจารณาของรัฐสภา ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาด้วยเนื้อความเดียวกัน หากสภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกัน ก็จะต้องเป็นไปตามที่มาตรา 45 แห่งรัฐธรรมนูญกำหนด (ซึ่งเป็นกระบวนการเดียวกันกับกระบวนการร่างกฎหมายธรรมดาของรัฐสภา) คือ ต้องให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติเป็นสภาสุดท้ายว่าเห็นชอบในเนื้อความอย่างไร

(ข) ขั้นตอนในการพิจารณาภายหลังรัฐสภา ขั้นตอนนี้มีความยุ่งยากเล็กน้อย กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภา

---

[113] Francis Hamon, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1, หน้า 85-86.

เมื่อผ่านการพิจารณาแล้วจะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่ หากประชาชนเห็นชอบก็สามารถประกาศใช้บังคับได้ อย่างไรก็ตาม หากร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นร่างที่เสนอโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ รัฐธรรมนูญมาตรา 89 ได้กำหนด **"ทางเลือก"** ไว้สำหรับประธานาธิบดีสองทาง คือ **ทางแรก**นั้น เมื่อร่างรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ประธานาธิบดีสามารถ **"เลือก"** ที่จะนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ หรือประธานาธิบดีอาจ **"เลือก" ทางที่สอง** คือ เสนอให้ที่ประชุมร่วมของรัฐสภา (Congres) เป็นผู้พิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น โดยในการพิจารณาลงมติ ที่ประชุมร่วมของรัฐสภาจะต้องลงคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่ออกเสียงลงคะแนน

ในทางปฏิบัติ ประธานาธิบดีจะเลือกเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองรัฐ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชน เช่น อำนาจอธิปไตย วิธีการเลือกตั้งประธานาธิบดี [114] ส่งให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ส่วนเรื่องที่มีความสำคัญน้อย เช่น การแก้ไขสมัยการประชุมรัฐสภา [115] ซึ่งมิได้เกี่ยวข้องกับหลักการพื้นฐานสำคัญในการปกครองประเทศหรือเกี่ยวข้องกับประชาชน ก็จะใช้วิธีเสนอต่อที่ประชุมร่วมของรัฐสภาเพื่อพิจารณาชี้ขาดต่อไป [116]

4.2.1.2 การออกเสียงประชามติร่างกฎหมาย เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11 แห่งรัฐธรรมนูญ

"มาตรา 11 ตามคำเสนอแนะของรัฐบาลในระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภาหรือโดยการเสนอร่วมกันของสภาทั้งสอง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอาจประกาศในรัฐกิจจานุเบกษากำหนดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมืองแห่งรัฐ การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือต่อบริการสาธารณะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว หรือจัดให้มีเพื่อการอนุญาตให้มีการรับรองสนธิสัญญา ซึ่งแม้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่ก็จะมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของสถาบันต่าง ๆ

เมื่อการออกเสียงแสดงประชามติได้จัดขึ้นตามข้อเสนอของรัฐบาล รัฐบาลจะต้องแถลงต่อสภาแต่ละสภาก่อนที่จะเปิดให้มีการอภิปราย

เมื่อผลการออกเสียงแสดงประชามติเป็นการรับรองร่างกฎหมาย ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ประกาศใช้กฎหมายภายในกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตราก่อน"

---

[114] การแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1962 เพื่อแก้ไขวิธีการได้มาซึ่งประธานาธิบดีจากการเลือกตั้งทางอ้อมมาเป็นการเลือกตั้งทางตรง ปรากฏว่า มีผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 77.2 มีผู้เห็นด้วยร้อยละ 61.7.

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

[116] Francis Hamon, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1, หน้า 89.

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 11 ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ประกอบด้วยกระบวนการสำคัญสองกระบวนการ คือ

(ก) กระบวนการตัดสินใจนำร่างกฎหมายมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ **"ประกาศ"** ให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมาย แต่อำนาจดังกล่าวก็มิได้เป็นอำนาจอย่างเด็ดขาดของประธานาธิบดี เพราะการประกาศของประธานาธิบดีให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายจะต้องมีที่มาจาก **"ข้อเสนอแนะ"** ของรัฐบาลในระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภาเสนอร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเท่านั้น

(ข) ประเภทของร่างกฎหมายที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดว่า**ร่างกฎหมายทุกฉบับ**จะสามารถนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ คงมีเพียง**ร่างกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้**เท่านั้นที่จะสามารถนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ คือ

(ข.1) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมืองแห่งรัฐ (l' organisation des pouvoirs publics) โดยเหตุที่คำว่า **"การจัดระเบียบสถาบันการเมืองแห่งรัฐ"** เป็นคำที่กว้าง ดังนั้น ในการพิจารณาถ้อยคำดังกล่าวจึงสมควรที่จะพิจารณาถ้อยคำอย่างแคบเพื่อมิให้เกิดช่องว่างที่จะนำร่างกฎหมายหลาย ๆ ฉบับที่มิได้มีความสำคัญมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ เพราะการออกเสียงประชามตินั้นมีที่มาจากแนวความคิดที่ว่าการให้ประชาชนออกเสียงประชามติควรจำกัดอยู่เฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญมาก (la plus haute importance) เท่านั้น และนอกจากนี้ ในการพิจารณาว่าเรื่องใดเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมืองแห่งรัฐ มีแนวทางปฏิบัติว่าจะจำกัดอยู่เฉพาะเรื่องที่มิได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ จะต้องเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมืองแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติถึงการจัดตั้งสถาบันดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ [117]

ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมืองแห่งรัฐ ได้แก่ ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดองค์ประกอบหรือเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลหรือของรัฐสภา ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

---

[117] Michele Guillaume Hofnung, **Le referendum,** collection que sais-je? no.2329, Paris 1987, p.115.

(ข.2) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบในข้อตกลงของประชาคมยุโรป ได้แก่ การกำหนดให้นำร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับข้อตกลงทั้งหมดที่ประเทศฝรั่งเศสทำกับประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ เช่น การออกเสียงประชามติในปี ค.ศ. 1962 กรณีสนธิสัญญา Evian หรือการออกเสียงประชามติในปี ค.ศ. 1992 กรณีสนธิสัญญา Maastricht เป็นต้น

(ข.3) การให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา การให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาที่ถึงแม้ว่าสนธิสัญญานั้นจะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ผลของการทำสนธิสัญญาดังกล่าวอาจกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ ได้ ดังนั้น จึงเป็นเหตุหนึ่งที่อาจนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ หากประชาชนเห็นด้วยกับการให้สัตยาบันในสนธิสัญญาดังกล่าว ผลที่ตามมาคือต้องแก้ไขกฎหมายอื่นที่ขัดหรือแย้งกับสนธิสัญญานั้น

4.2.1.3 การออกเสียงประชามติเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงในดินแดน เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 53 แห่งรัฐธรรมนูญ

“มาตรา 53 สนธิสัญญาสงบศึก สนธิสัญญาทางการค้า สนธิสัญญาหรือความตกลงเกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศ สนธิสัญญาหรือข้อตกลงที่มีผลผูกพันทางด้านการเงินต่อรัฐ สนธิสัญญาหรือข้อตกลงที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมาย สนธิสัญญาหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสถานภาพของบุคคล สนธิสัญญาหรือข้อตกลงเกี่ยวกับการ ยกให้ การแลกเปลี่ยน หรือการผนวกดินแดน จะต้องได้รับความเห็นชอบหรือสัตยาบันในรูปของรัฐบัญญัติ

สนธิสัญญาหรือข้อตกลงดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบหรือสัตยาบันแล้ว

การยกให้ การแลกเปลี่ยนหรือการผนวกดินแดน จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยเสียก่อน”

มาตรา 53 วรรคท้าย ได้กล่าวถึงความเปลี่ยนแปลงในดินแดน คือ การยกให้ การแลกเปลี่ยนหรือการผนวกดินแดนว่าจะต้องได้รับความ **“เห็นชอบ”** จากประชาชนผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากแนวความคิด ทฤษฎีและการปฏิบัติที่ผ่าน ๆ มาจะเห็นได้ว่า การขอความเห็นชอบจากประชาชนในกรณีดังกล่าวสามารถทำได้ด้วยวิธีการออกเสียงประชามติ ดังตัวอย่าง เช่น การให้เอกราชในการปกครองตนเองแก่ประเทศอัลจีเรียในปี ค.ศ. 1961 หรือการให้เอกราชในการปกครองตนเองแก่ประเทศ New Calidonia ซึ่งทั้งสองกรณีนี้ก็ได้มีการนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ แต่อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการบางคนเห็นว่าบทบัญญัติในมาตรา 53 วรรคท้ายที่ถ้อยคำมิได้ใช้คำว่า **“ประชามติ”** ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11 และ 89 ก่อนหน้านี้ ดังนั้น จึงไม่สามารถนำกระบวนการออกเสียงประชามติมาใช้ได้ การดำเนินการตามมาตรา

53 วรรคท้าย จะต้องเป็นการปรึกษาหารือกับประชาชนที่เกี่ยวข้อง (la consultation des populations interessees) คือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว [118]

4.2.2 การเกิดขึ้นของการออกเสียงประชามติ เมื่อพิจารณาดูบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้จะพบว่า เป็นอำนาจของประธานาธิบดีที่จะกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ

ในการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญนั้น มาตรา 89 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ชัดเจนว่า เมื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยมีเนื้อความเดียวกันแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมจะมีผลสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วยวิธีการออกเสียงประชามติซึ่งจัดให้มีขึ้นโดยประธานาธิบดี และประธานาธิบดีอาจเลือกใช้วิธีไม่ให้มีการออกเสียงประชามติก็ได้หากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นร่างที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยประธานาธิบดีมีดุลพินิจที่จะส่งให้ประชาชนออกเสียงประชามติหรือเสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของสภาทั้งสองเป็นผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็ได้ แต่ถ้าหากเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มาจากการเสนอของนายกรัฐมนตรีหรือของสมาชิกรัฐสภา ประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจที่จะเลือกระหว่างการให้ประชาชนออกเสียงประชามติกับการให้ที่ประชุมร่วมของรัฐสภาพิจารณาได้ ประธานาธิบดีสามารถทำได้เพียงออกรัฐกฤษฎีกา (decret) กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ

ส่วนการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายนั้น มาตรา 11 แห่งรัฐธรรมนูญ ได้วางกลไกในการออกเสียงประชามติไว้ว่า การเริ่มต้นที่จะให้มีการออกเสียงประชามติเป็นอำนาจของรัฐสภาหรือของรัฐบาล จากนั้นก็จะเป็นอำนาจของประธานาธิบดีที่**อาจ**ประกาศในรัฐกิจจานุเบกษากำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ ซึ่งบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวให้อำนาจดุลพินิจแก่ประธานาธิบดีที่จะประกาศให้มีการออกเสียงประชามติหรือไม่ก็ได้ [119]

4.2.3 การควบคุมและผลของการออกเสียงประชามติ แยกพิจารณาได้ดังนี้คือ

4.2.3.1 การควบคุม ในส่วนที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามตินั้น การควบคุมมีอยู่น้อยมาก การควบคุมทางกฎหมายจะอยู่ที่การใช้จ่ายเงินเพื่อการหาเสียงตามรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ. 1960 ส่วนการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการออกเสียงประชามติเป็นหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ดังจะได้ทำการศึกษาต่อไป

---

[118] Bruno Genevois, Le Conseil Constitutionnel et le referendum, **Le referendum, quel avenir?** Edition STH, Paris 1990, p.25.

[119] Michele Guillaume Hofnung, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 115, หน้า 117.

4.2.3.2 ผลของการออกเสียงประชามติ ผลของการออกเสียงประชามติ คือ การยอมรับหรือไม่ยอมรับในสิ่งที่นำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ แต่ก็มีความแตกต่างกันบ้างในวัตถุประสงค์สำคัญ กล่าวคือ การออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายนั้นก็เพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมาย ส่วนการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายนั้นคงมีเพียงวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อขอรับความเห็นชอบ การประกาศผลการออกเสียงประชามติเป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

4.2.4 บทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการออกเสียงประชามติ

มาตรา 60 แห่งรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดบทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการออกเสียงประชามติไว้ว่า **"คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ดูแลตรวจสอบความถูกต้องของวิธีการออกเสียงประชามติและเป็นผู้ประกาศผลการออกเสียงประชามติ"**

ที่ผ่านมานับแต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับปี ค.ศ. 1958 ใช้บังคับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้เข้าไปตรวจสอบการออกเสียงประชามติรวม 7 ครั้งด้วยกัน คือ

การออกเสียงประชามติเมื่อวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1961 เกี่ยวกับการให้สิทธิปกครองตนเองแก่ Algeria และการจัดระเบียบการปกครอง Algeria ก่อนได้เอกราช

การออกเสียงประชามติเมื่อวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 1962 เกี่ยวกับข้อตกลงในการปกครองตนเองของ Algeria

การออกเสียงประชามติเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 1962 เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีทางตรง

การออกเสียงประชามติเมื่อวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 1969 เกี่ยวกับการจัดตั้งภาค (region)

การออกเสียงประชามติเมื่อวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 1972 เกี่ยวกับร่างกฎหมายอนุมัติให้มีการให้สัตยาบันในสนธิสัญญาบางประเภท

การออกเสียงประชามติเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1988 เกี่ยวกับร่างกฎหมายกำหนดสถานะและการให้สิทธิในการปกครองตนเองแก่ New Calidonia

การออกเสียงประชามติเมื่อวันที่ 24 กันยายน ค.ศ. 2000 เกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการออกเสียงประชามติใน 3 ขั้นตอนด้วยกัน คือ ขั้นตอนเตรียมการ ขั้นตอนดำเนินการและขั้นตอนภายหลังการออกเสียงประชามติ

4.2.4.1 ขั้นตอนในการเตรียมการออกเสียงประชามติ บทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในขั้นตอนนี้เป็นบทบาทเกี่ยวกับการให้คำปรึกษา (consultatif)

การให้คำปรึกษาในการออกเสียงประชามตินี้บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (loi organique) ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 โดยในมาตรา 46 แห่งกฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้ว่า ให้รัฐบาลปรึกษาหารือกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการออกเสียงประชามติ

ในทางปฏิบัติ จะมีการส่งเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบ ไม่ว่าเอกสารนั้นจะมีลักษณะเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร (reglementaire) หรือไม่ก็ตาม ตัวอย่างเช่น ร่างรัฐกฤษฎีกาของประธานาธิบดีที่มีสาระเป็นการกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ ก็จะต้องถูกส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตรวจสอบ การตรวจสอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะทำเป็นระบบ กล่าวคือ ประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะตั้งตุลาการเจ้าของสำนวน (rapporteur) คนหนึ่งขึ้นมาศึกษาเรื่อง ตุลาการเจ้าของสำนวนจะทำงานร่วมกับตัวแทนที่รัฐบาลส่งมาให้ข้อมูลหรืออาจขอข้อมูลเพิ่มเติมจากฝ่ายปกครองอื่นได้โดยผ่านทางเลขาธิการสำนักงานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ [120]

4.2.4.2 ขั้นตอนในการดำเนินการออกเสียงประชามติ ในระหว่างที่กระบวนการออกเสียงประชามติเริ่มต้นไปจนถึงวันออกเสียงประชามติ บทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในขั้นตอนนี้เป็นบทบาทเกี่ยวกับ **"การตรวจสอบ"** (surveillance) โดยผ่านทางตัวแทน (delegues) ที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตั้งขึ้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 48 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 ที่บัญญัติไว้ว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญสามารถแต่งตั้งบุคคลคนเดียวหรือจำนวนหลาย ๆ คนจากตุลาการฝ่ายยุติธรรมหรือตุลาการศาลปกครองเป็นผู้แทนเพื่อติดตามกระบวนการออกเสียงประชามติได้โดยการแต่งตั้งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้องด้วย ส่วนกระบวนการแต่งตั้งภายในของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ลงนามแต่งตั้งและจะต้องประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา (journal officiel) ด้วย

จำนวนของตัวแทนดังกล่าวนี้ในการออกเสียงประชามติเมื่อวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1961 วันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 1962 และวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 1962 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้แต่งตั้งตุลาการจากศาลปกครองห้าคนและจากศาลตรวจเงินแผ่นดินอีกห้าคนเป็นตัวแทน ในขณะที่การออกเสียงประชามติในวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1988 มีการแต่งตั้งตัวแทนถึง 1,200 คน เพื่อให้ไปทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งที่มีอยู่ถึง 55,000 หน่วยเลือกตั้ง [121]

หน้าที่ของตัวแทนเหล่านี้จะได้แก่การตรวจสอบความถูกต้องของการออกเสียงประชามติในวันออกเสียงประชามติ ตัวแทนจะทำหน้าที่หาข้อมูลและเสนอข้อมูลต่าง ๆ ที่

---

[120] Bruno Genevois, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 116, หน้า 97.

[121] เรื่องเดียวกัน, หน้า 103.

เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อประกอบการตรวจสอบและการประกาศผลของการออกเสียงประชามติต่อไป

4.2.4.3 ขั้นตอนภายหลังการออกเสียงประชามติ หน้าที่ประการสุดท้ายของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา 50 แห่งรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 คือ ตรวจสอบและตัดสินคำร้องเรียนทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ ซึ่งจากหน้าที่ดังกล่าวทำให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญสามารถที่จะประกาศให้การออกเสียงประชามติเป็นโมฆะทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ส่วนในมาตรา 51 แห่งรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ได้กล่าวถึงหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการประกาศผลประชามติไว้ว่า ในการประกาศผลการออกเสียงประชามติให้ร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะออกรัฐกฤษฎีกาประกาศใช้กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชน [122]

กล่าวโดยสรุปสำหรับบทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการออกเสียงประชามติ คือ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของการออกเสียงประชามติ รวมทั้งการประกาศผลการออกเสียงประชามติด้วย จากหน้าที่ดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องปรึกษากับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในทุกกรณีที่เกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงประชามติ และยังมีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กรที่จะเผยแพร่ขั้นตอนและวิธีการในการออกเสียงประชามติ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาชี้ขาดข้อร้องเรียนทั้งหลายที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติด้วย

4.3 การศึกษาเปรียบเทียบประสบการณ์ของต่างประเทศในการออกเสียงประชามติ

จากการศึกษาถึงระบบการออกเสียงประชามติของประเทศสหรัฐอเมริกาและของประเทศฝรั่งเศสในสองหัวข้อที่ผ่านมา สามารถสรุปได้ 6 กรณีสำคัญ ๆ คือ

4.3.1 การจัดให้มีการออกเสียงประชามติ การจัดให้มีการออกเสียงประชามติทั้งในสหรัฐอเมริกาและในฝรั่งเศสเกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว โดยในสหรัฐอเมริกานั้นเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1778 (พ.ศ. 2321) ในขณะที่การออกเสียงประชามติในฝรั่งเศสเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1793 (พ.ศ. 2336)

ที่มาแต่เดิมของการออกเสียงประชามตินั้นสามารถสืบย้อนกลับไปได้จนกระทั่งถึงในสมัยกรีกและสมัยโรมันที่นิยมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศหรือกำหนด

---

[122] เรื่องเดียวกัน, หน้า 104-105.

นโยบายสำคัญ ๆ บางประการ การออกเสียงประชามติถูกใช้น้อยลงเมื่อประเทศต่าง ๆ นำระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยผู้แทนมาใช้ เนื่องจากผู้แทนเหล่านี้ดำเนินกิจการต่างๆ ในนามของประชาชนอยู่แล้ว จึงเกิดแนวคิดที่ว่า ประชาชนไม่มีความจำเป็นที่จะต้องออกเสียงประชามติอีก แต่ในระยะต่อๆ มากลับมีการนำระบบการให้ประชาชนออกเสียงประชามติมาใช้อีก โดยมีแนวคิดว่าเพื่อใช้เป็นส่วนเสริม **"ทฤษฎีตัวแทนของประชาชน"** โดยให้สิทธิแก่ประชาชนที่เลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่แทนได้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติต่อกิจการหรืองานใด ๆ ที่ผู้แทนของตนได้ทำลงไป ทั้งนี้ เนื่องจากผู้นั้นอาจใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนอย่างไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงความประสงค์ของประชาชน

การจัดให้มีการออกเสียงประชามติในปัจจุบันมีด้วยกันหลายระดับและหลายแบบ เช่น การออกเสียงประชามติระดับชาติและระดับท้องถิ่น จากการศึกษาถึงระบบการออกเสียงประชามติของฝรั่งเศสจะเห็นได้ว่า เป็นการออกเสียงประชามติในระดับชาติ ขณะที่สหรัฐอเมริกานั้นมีเพียงการออกเสียงประชามติในระดับมลรัฐ ส่วนในระดับสหพันธรัฐนั้นกลับไม่มีการออกเสียงประชามติ และทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส การจัดให้มีการออกเสียงประชามติจะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ประเทศฝรั่งเศสกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเนื่องจากมีสภาพเป็นรัฐเดี่ยว ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเป็นรัฐรวม ในฐานะสหพันธรัฐไม่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติจึงมิได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ ส่วนมลรัฐต่าง ๆ ที่มีการออกเสียงประชามติก็จะกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ

4.3.2 ประเด็นที่จะนำมาออกเสียงประชามติ ทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสมีการกำหนดประเด็นในการออกเสียงประชามติไว้ค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกามีการออกเสียงประชามติในระดับมลรัฐอยู่ 3 รูปแบบ คือ การออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องทำ อันได้แก่ การออกเสียงประชามติต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ การออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมาย การออกเสียงประชามติด้านการคลังและการออกเสียงประชามติต่อกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้แล้วก็ยังมีการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจที่จะทำได้โดยให้สิทธิแก่ประชาชนเป็นผู้ร้องขอให้นำร่างกฎหมายมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ส่วนในประเทศฝรั่งเศสนั้นมีการออกเสียงประชามติอยู่ 3 กรณี คือ การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญ การออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมาย และการออกเสียงประชามติต่อความเปลี่ยนแปลงเขตดินแดน

4.3.3 ผู้มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ในรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น หากเป็นการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องทำ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ส่วนกรณีที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้นั้น เป็นหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ ส่วนในประเทศฝรั่งเศสนั้นเนื่องจากการออกเสียงประชามติเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้น ในทุกกรณีจะต้องให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ออกรัฐกฤษฎีกากำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ

4.3.4 วิธีการในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ในกรณีที่การออกเสียงประชามติเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องทำ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องก็จะออกประกาศและให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับเรื่องที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ แต่ถ้าหากเป็นการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจทำได้นั้น จะต้องมีการร้องขอจากประชาชนและจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เช่น มีการลงชื่อตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน ส่วนของประเทศฝรั่งเศสนั้นก็จะต้องมีการออกรัฐกฤษฎีกาโดยประธานาธิบดีกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ และสำหรับทั้งสองประเทศเมื่อมีการเริ่มต้นของกระบวนการออกเสียงประชามติแล้ว ฝ่ายเห็นด้วยและฝ่ายคัดค้านไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลหรือเอกชนก็จะต้องนำเสนอรายละเอียดต่าง ๆ แก่ประธานาธิบดีเพื่อประกอบการตัดสินใจของประชาชน

4.3.5 การควบคุมและการตรวจสอบการออกเสียงประชามติ ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ทุกมลรัฐมีกฎหมายแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการออกเสียงประชามติ คณะกรรมการมีหน้าที่พิจารณาจำนวนผู้ร่วมลงชื่อและระยะเวลาที่ให้ประชาชนลงชื่อขอให้มีการออกเสียงประชามติว่าเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแห่งมลรัฐตนหรือไม่ ส่วนในประเทศฝรั่งเศสนั้น การควบคุมและการตรวจสอบการออกเสียงประชามติเป็นหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญโดยจะเข้าไปควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการออกเสียงประชามติด้วยการตรวจพิจารณาร่างรัฐกฤษฎีกาของประธานาธิบดีที่กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ ต่อมาก็คือการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในการออกกฎเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับกระบวนการออกเสียงประชามติและพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ

4.3.6 ผลของการออกเสียงประชามติ ผลของการออกเสียงประชามติของทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสเป็นไปในทำนองเดียวกัน คือ มีผลผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม เมื่อประชาชนเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายก็สามารถใช้บังคับได้

ในขณะที่ประชาชนไม่เห็นด้วยก็ไม่สามารถใช้บังคับได้ โดยในสหรัฐอเมริกาจะมีการกำหนดจำนวนของคะแนนเสียงที่ประชาชนมาออกเสียงประชามติไว้ด้วยว่าคะแนนเสียงร้อยละเท่าไรจึงจะมีผล

ในประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ทำหน้าที่ประกาศผลการออกเสียงประชามติ การประกาศผลการออกเสียงประชามติของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น หากประชาชนเห็นด้วยกับร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องออกเป็นรัฐกฤษฎีกาประกาศใช้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วย

บทที่ 5

การวิเคราะห์ถึงระบบการออกเสียงประชามติของไทยกับต่างประเทศ

จากการศึกษาถึงระบบการออกเสียงประชามติของต่างประเทศ คือ ของประเทศสหรัฐอเมริกาและของประเทศฝรั่งเศส กับการศึกษาถึงระบบการออกเสียงประชามติของประเทศไทย ทำให้เราได้พบถึงความแตกต่างหลายประการด้วยกัน

ก่อนที่จะเข้าสู่รายละเอียดของความแตกต่างระหว่างระบบการออกเสียงประชามติของไทยและต่างประเทศ สมควรพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างระบบการออกเสียงประชามติของไทยที่ผ่านมาก่อน

รัฐธรรมนูญของไทยในอดีต 4 ฉบับที่มีการกำหนดให้มีระบบการออกเสียงประชามตินั้น สามารถจัดกลุ่มได้เป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกคือรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2517 ที่มีลักษณะและกระบวนการเดียวกัน คือ เป็นการออกเสียงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่ามีสาระสำคัญที่กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศหรือประชาชน โดยพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศได้ออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ส่วนกลุ่มหลังได้แก่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2539 ที่เป็นการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญเช่นกันแต่มีความแตกต่างจากกลุ่มแรก เพราะเป็นกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับเพื่อการปฏิรูปการเมืองไทย โดยมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาโดยเฉพาะ กลไกในการออกเสียงประชามติจะเกิดขึ้นต่อเมื่อรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงจะเป็นเหตุให้ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้

รัฐธรรมนูญของไทยในอดีตทั้ง 4 ฉบับนี้มีลักษณะเป็น **“การออกเสียงประชามติ”** ตามแนวทางที่ปฏิบัติกันอยู่ทั่วไปในต่างประเทศ กล่าวคือ เป็นการนำระบบประชาธิปไตยทางตรง (la democratie directe) มาใช้เป็นส่วนเสริมของระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (la democratie representative) เพื่อให้โอกาสประชาชนได้ออกเสียงประชามติใน **“ร่างรัฐธรรมนูญ”** อันเป็นกติกาสูงสุดในการปกครองประเทศที่ประชาชนทุกคนสมควรมีส่วนร่วมในการกำหนดกติกา ดังกล่าว

ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ถึงระบบการออกเสียงประชามติของไทย**ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน**กับระบบการออกเสียงประชามติของ**ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส** ดังที่ได้ทำการศึกษาไปแล้วในบทก่อนหน้านี้

5.1 วิเคราะห์ภาพรวมของการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

ดังที่ได้ทำการศึกษามาแล้วข้างต้นว่าการออกเสียงประชามติของสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสนั้นเกิดขึ้นมาเป็นเวลากว่า 200 ปีแล้ว ดังนั้น จึงทำให้เราเห็นภาพว่า ระบบการออกเสียงประชามติเป็น **"ส่วนหนึ่ง"** ของวิถีทางการเมืองของประชาชนในประเทศทั้งสอง แม้ระบบการออกเสียงประชามติในประเทศทั้งสองจะมีความแตกต่างกัน คือ ประเทศฝรั่งเศสเป็นการออกเสียงประชามติระดับชาติ และประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการออกเสียงประชามติระดับมลรัฐ แต่ก็คงปฏิเสธไม่ได้ว่าการออกเสียงประชามติของสหรัฐอเมริกานั้นมี **"ความเข้มข้น"** และมีลักษณะเดียวกันกับการออกเสียงประชามติในระดับชาติของประเทศอื่นๆ ทั้งนี้ เนื่องจากแต่ละมลรัฐในสหรัฐอเมริกานั้นมี **"รัฐธรรมนูญ"** ของมลรัฐของตนและมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองค่อนข้างมาก ประชาชนของทั้งสองประเทศจึงค่อนข้างที่จะคุ้นเคยกับระบบการออกเสียงประชามติ

จากสถิติที่ผ่านมานั้น มีการออกเสียงประชามติเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญของมลรัฐต่างๆ ในสหรัฐอเมริกามาแล้วไม่น้อยกว่า 5,000 ครั้ง ในรอบ 200 ปีที่ผ่านมา ในขณะที่การออกเสียงประชามติในประเทศฝรั่งเศสมีเพียง 23 ครั้งในรอบ 200 ปีที่ผ่านมา ข้อแตกต่างของจำนวนการออกเสียงประชามติคงอยู่ที่รูปแบบการปกครองประเทศเป็นอันดับแรก และประเด็นของการออกเสียงประชามติเป็นอันดับสอง

สหรัฐอเมริกานั้นเป็นประเทศขนาดใหญ่ประกอบด้วยมลรัฐเป็นจำนวนมาก แต่ละมลรัฐต่างก็มีรัฐธรรมนูญของตนเองเพื่อใช้เป็นกติกาสูงสุดในการปกครองมลรัฐของตน รัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐมลรัฐมีการพัฒนามาตลอดระยะเวลา 200 ปีที่ผ่านมา มีมลรัฐหลายมลรัฐที่ได้วางกติกาเอาไว้ในรัฐธรรมนูญของตนโดยการกำหนดระยะเวลาไว้ตายตัวว่าสมควรดำเนินการสอบถามประชาชนว่าจะมีการปรับปรุงหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐของตนหรือไม่ ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่พบว่ามีการออกเสียงประชามติเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐอยู่ค่อนข้างบ่อย ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสนั้น รูปแบบสาธารณรัฐนับได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้ไม่สามารถจัดการออกเสียงประชามติได้บ่อยนัก ประกอบกับการออกเสียงประชามติในฝรั่งเศสนั้นถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญในหลาย ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นประเด็นในการออกเสียงประชามติและผู้มีอำนาจในการออกเสียงประชามติ ดังนั้น จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการออกเสียงประชามติได้บ่อยครั้งเท่าที่ควร

เมื่อพิจารณาจากระบบการออกเสียงประชามติของต่างประเทศทั้งสองแล้วจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันอย่างมากกับระบบการออกเสียงประชามติของไทย จริงอยู่ที่เราสามารถ **"กล่าวอ้าง"** ได้ว่าเรามีการนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้ในประเทศไทยกว่า 50 ปีแล้วก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วเป็นเพียงในทาง **"ทฤษฎี"** เท่านั้นที่เรามีการนำเอาระบบการ

ออกเสียงประชามติมาใช้ เพราะในทาง **“ปฏิบัติ”** การออกเสียงประชามติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทยในอดีตที่ผ่านมาทั้ง 4 ฉบับ ไม่เคยเกิดขึ้นเลย คงมีเพียงแต่บทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญถึงเรื่องการออกเสียงประชามติเท่านั้น จากเหตุดังกล่าวทำให้สามารถ **“เข้าใจ”** ได้ว่า ประเทศไทยยังขาด **“ประสบการณ์”** ในด้านการออกเสียงประชามติอยู่ค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับประเทศทั้งหลายที่มีการนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้

แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในมาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อันเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการออกเสียงประชามติ **“อาจ”** เป็นบทบัญญัติแรกของไทยก็ได้ที่ก่อให้เกิดการออกเสียงประชามติทาง **“ปฏิบัติ”** ขึ้นในประเทศไทย ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ถึง **“เหตุ”** ที่มิได้เกิดการออกเสียงประชามติในประเทศไทยทั้ง ๆ ที่มีรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ถึง 4 ฉบับ จะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่แล้วรัฐธรรมนูญของเรา 3 ฉบับแรก คือ ฉบับปี พ.ศ. 2489 พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2517 นั้น **“อายุสั้น”** เพราะถูกปฏิวัติรัฐประหาร ทำให้เราไม่มีโอกาส ที่จะได้ทดลองใช้ระบบการออกเสียงประชามติได้ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2539 นั้นเป็นข้อยกเว้นเพราะเป็นเงื่อนไขที่กำหนดไว้ว่าจะมีการออกเสียงประชามติได้ก็ต่อเมื่อรัฐสภา ไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ รัฐสภาก็ได้ให้ความเห็นชอบ จึงทำให้เราไม่มีโอกาสได้ใช้ระบบการออกเสียงประชามติอีกครั้งหนึ่ง ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้รับการ **“ยอมรับ”** กันทั่วว่าเป็นรัฐธรรมนูญ **“ฉบับประชาชน”** ดังนั้น โอกาสที่จะ **“อายุสั้น”** เช่น รัฐธรรมนูญของไทยในอดีตที่ผ่านมาจึงน้อยมาก ด้วยเหตุดังกล่าวพอ **“คาดเดา”** ได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะต้องใช้งานเป็นระยะเวลานานจน **“อาจ”** ทำให้เกิดการนำระบบการออกเสียงประชามติดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 214 มาใช้บังคับได้

5.2 วิเคราะห์ประเด็นในการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติในสหรัฐอเมริกานั้นมีการกำหนดประเด็นไว้อย่างชัดเจน คือ การออกเสียงประชามติต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ การออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมาย การออกเสียงประชามติด้านการคลัง และการออกเสียงประชามติต่อกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญของหลาย ๆ มลรัฐ **“บังคับ”** ว่าต้องมีการออกเสียงประชามติก่อนประกาศใช้บังคับ นอกจากนี้ ยังมีมลรัฐจำนวนมากที่ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะร้องขอให้นำร่างกฎหมายมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ ส่วนประเทศฝรั่งเศสนั้นจะแตกต่างจากสหรัฐอเมริกา คือ มีการออกเสียงประชามติอยู่ 3 กรณี คือ การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญ ต่อร่างกฎหมาย และต่อความเปลี่ยนแปลงเขตดินแดน ซึ่งทั้ง 3 กรณีนี้รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างชัดเจนและไม่มีการให้สิทธิแก่ประชาชนในการร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ เช่น ในบางมลรัฐของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวแล้ว

ประเด็นในการออกเสียงประชามตินับเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดเรื่องหนึ่งของระบบการออกเสียงประชามติ เพราะการตั้งประเด็นเพื่อถามประชาชน คือ **"หัวใจ"** ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศ ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจเลยที่ประเทศทั้ง 2 คือ สหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสต่างก็กำหนดประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติไว้อย่าง ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อย้อนกลับไปดูรัฐธรรมนูญของไทยในอดีตทั้ง 4 ฉบับแล้วจะเห็น ได้ว่ามีความ **"ชัดเจน"** ไม่แพ้กับของต่างประเทศ เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาสูงสุดของการปกครองประเทศด้วยการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติในมาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกลับมิได้ได้รับ **"อิทธิพล"** ของการประชามติจากต่างประเทศและจากรัฐธรรมนูญในอดีตของไทยเลยแม้แต่น้อย เพราะประเด็นในการออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับ **"กิจการในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน"** ซึ่ง "**มิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ**" หรือ **"เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ"** มิใช่เรื่องที่เกี่ยวกับ **"การแก้ไขรัฐธรรมนูญ"** หรือ **"การให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมาย"** ดังที่เป็นอยู่ในต่างประเทศ

ประเด็นในการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันดูจะเป็นปัญหาสำคัญของระบบการออกเสียงประชามติในประเทศไทย เพราะเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในรัฐธรรมนูญแล้วยากที่จะคาดเดาได้อย่างชัดเจนว่าเป็นเรื่องอะไร เพราะ **"กิจการในเรื่องที่อาจ กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน"** นี้เป็น **"สิทธิเฉพาะตัว"** ของคณะรัฐมนตรีที่จะใช้ **"ดุลพินิจ"** ของตนในการกำหนดชี้ชัดลงไปว่าเป็นเรื่องใด ดังนั้น การกำหนดประเด็นในการออกเสียงประชามติของไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงเป็นเรื่องสำคัญประการหนึ่งที่อาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้ในอนาคตหาก**ประเด็นในการออกเสียงประชามติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ**

5.3 วิเคราะห์ผู้มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

ผู้มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเป็นเรื่องสำคัญเช่นกันของกระบวนการออกเสียงประชามติ

คงไม่จำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับไว้ว่าจะต้องทำ เพราะกรณีดังกล่าวเป็นการบังคับให้เดินตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ปัญหาคงอยู่ที่การออกเสียงประชามติประเภทที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจที่จะทำได้ กรณีดังกล่าวในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมอบให้ **"ประชาชน"** เป็นผู้มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของหลาย ๆ มลรัฐว่าประชาชนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อ

ขอให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายได้ ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสแม้จะไม่มีการให้ **"องค์กรประชาชน"** เข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ แต่ก็ได้มอบอำนาจนี้ให้กับประธานาธิบดีอันเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง **"โดยตรง"** จากประชาชนทั้งประเทศมาเป็นผู้ใช้อำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ โดยประธานาธิบดีจะต้องเป็นผู้ประกาศกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญ ในร่างกฎหมายและต่อการเปลี่ยนแปลงเขตดินแดน

ในประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญในอดีต 3 ฉบับ คือ ฉบับปี พ.ศ. 2489 พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2517 ได้มอบให้เป็น "**พระราชอำนาจ"** ของพระมหากษัตริย์ในการใช้ดุลพินิจเพื่อจัดให้มีการออกเสียงประชามติ กรณีดังกล่าวคงเทียบเคียงได้กับกรณีที่เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสที่มอบอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กับประมุขสูงสุดของประเทศ คือ ประธานาธิบดี เหตุผลสำคัญประการหนึ่งก็คือ **"บารมี"** ของผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ จะเป็นหลักประกันอย่างดีสำหรับการออกเสียงประชามติว่าจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สำคัญของประเทศจริง ๆ

เมื่อเทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทยจะเห็นได้ว่า **"มีความแตกต่าง"** อย่างมากในเรื่องของผู้มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เพราะกำหนดให้ **"รัฐบาล"** เป็นผู้มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ในประเด็นดังกล่าวนี้คงไม่มีความจำเป็นเช่นกันที่จะ **"เทียบเคียง"** ถึง **"บารมี"** ของการเป็นผู้มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เพราะเมื่อพิจารณาถึงสภาพการเมืองการปกครองประเทศโดยทั่ว ๆ ไปในหลายสิบปีที่ผ่านมาจะพบว่า ภายหลังจากที่รัฐบาลเข้าทำงานได้ระยะหนึ่ง ความนิยมที่ประชาชนมีให้ก็จะลดถอยลงไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ ดังนั้น การให้รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้าง **"เสี่ยง"** พอสมควร เพราะอาจทำให้การออกเสียงประชามติใน **"กิจการในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือของประชาชน"** กลายมาเป็นการออกเสียงประชามติ **"เกี่ยวกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือคณะบุคคลหนึ่งคณะบุคคลใด"** โดยปริยาย เพราะประชาชนอาจใช้การออกเสียงประชามติที่รัฐบาลจัดให้มีขึ้นเป็นที่ระบายความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลได้

5.4 วิเคราะห์วิธีการในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

วิธีการในการออกเสียงประชามติทั้งของต่างประเทศที่ทำการศึกษาทั้งสองประเทศ คือ สหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส กับของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีลักษณะค่อนข้างคล้ายคลึงกัน คือ มีการออกเป็นกฎหมายมาเพื่อวางกฎเกณฑ์กติกาในการออกเสียงประชามติ กติกาในการออกเสียงประชามติตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็น

ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ โดยเริ่มตั้งแต่จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงของแต่ละจังหวัดและปิดประกาศบัญชีรายชื่อดังกล่าวพร้อมทั้งประกาศของนายกรัฐมนตรีที่ให้มีการดำเนินการจัดทำประชามติไว้ กำหนดหน่วยออกเสียงในแต่ละจังหวัด แต่งตั้งผู้มาทำหน้าที่อำนวยการหรือกำกับดูแลการออกเสียงประชามติ แต่งตั้งคณะกรรมการประจำที่ออกเสียง จัดให้มีหีบบัตรและบัตรออกเสียงประชามติ การประกาศผลการออกเสียงประชามติ รวมทั้งพิจารณาวินิจฉัยคำคัดค้านการออกเสียงประชามติพร้อมทั้งสามารถสั่งให้มีการออกเสียงประชามติได้ อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศสที่รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้มอบหน้าที่ในการดูแลตรวจสอบความถูกต้องของวิธีการออกเสียงประชามติและเป็นผู้ประกาศผลการออกเสียงประชามติ

5.5 วิเคราะห์การควบคุมและการตรวจสอบการออกเสียงประชามติ

ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มลรัฐต่างๆ ต่างบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของตนถึงเรื่องการควบคุมและการตรวจสอบการออกเสียงประชามติโดยให้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการออกเสียงประชามติสำหรับการออกเสียงประชามติประเภทที่เกิดจากการร้องขอโดยประชาชน คณะกรรมการจะมีหน้าที่พิจารณาจำนวนผู้ร่วมลงชื่อและระยะเวลาที่ให้ประชาชนลงชื่อขอให้มีการออกเสียงประชามติว่าเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของมลรัฐของตนหรือไม่ ส่วนประเทศฝรั่งเศสนั้นมอบหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการออกเสียงประชามติให้แก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญรวมไปจนกระทั่งถึงการพิจารณาข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ

การมอบหน้าที่ในการจัดการออกเสียงประชามติให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเรื่องที่เหมาะสม เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งอยู่แล้ว แต่สิ่งหนึ่งที่สมควรพิจารณาให้ละเอียด คือ การมอบหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อคัดค้านการออกเสียงประชามติ กล่าวคือ มาตรา 24 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติได้บัญญัติไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านการออกเสียงประชามติแล้วให้ดำเนินการพิจารณาสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลัน ถ้าเห็นว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยออกเสียงใดไม่ถูกต้องหรือมิได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะสั่งการให้ดำเนินการออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยออกเสียงนั้น เว้นแต่การออกเสียงประชามติใหม่จะไม่ทำให้ผลการออกเสียงประชามติเปลี่ยนแปลงไป ก็ให้มีคำสั่งยกคำร้องคัดค้านนั้นเสีย กรณีดังกล่าวคงเป็นเรื่องที่ต้องติดตามกัน

ต่อไปว่า คำสั่งทั้งหลายของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสั่งการตามมาตราดังกล่าวจะเป็นคำสั่งที่ **"ถูกตรวจสอบ"** โดยองค์กรอื่นได้หรือไม่ อย่างไร หากการสั่งการหรือการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปโดย **"บกพร่อง"** หรือ **ไม่ชอบด้วยกฎหมาย"**

5.6 วิเคราะห์ผลของการออกเสียงประชามติ

โดยปกติแล้ว ผลของการออกเสียงประชามติมักจะได้รับความ **"เคารพ"** โดยแท้จริง เพราะถือกันว่าการออกเสียงประชามติเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสดงเจตจำนงค์ของประชาชนต่อสิ่งที่ฝ่ายบริหารนำมาขอความเห็น เว้นไว้แต่การออกเสียงประชามติประเภทที่มีขึ้นเพื่อ **"ขอคำปรึกษา"** (le referendum consultatif) ที่ผลของการออกเสียงประชามติไม่ผูกพันผู้มีอำนาจที่จะต้องปฏิบัติตาม

การขอคำปรึกษาจากประชาชนนี้เป็นรูปแบบหนึ่งของการขอรับฟังความเห็นจากประชาชนที่มีกระบวนการคล้ายคลึงกับการออกเสียงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญหรือในร่างกฎหมาย แต่จะต่างกันตรงที่ **"ผล"** กล่าวคือ การออกเสียงประชามตินั้น ผลจะต้องเป็นไปตามที่ประชาชนได้แสดงความประสงค์โดยการออกเสียงไว้ ในขณะที่การขอคำปรึกษาจากประชาชนนั้น ผลไม่ผูกพันให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นเจ้าของเรื่องในการออกเสียงประชามติต้องปฏิบัติตาม

ในยุโรปมีหลายประเทศที่รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านั้นได้กำหนดถึงการขอคำปรึกษาจากประชาชนไว้ เช่น [120]

ประเทศสเปน มาตรา 92 ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสเปน ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1978 ได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่ต้องมีการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องสำคัญพิเศษสามารถนำมาขอคำปรึกษาจากประชาชนได้โดยขั้นตอนของการขอคำปรึกษานั้น รัฐธรรมนูญให้กษัตริย์เป็นคนกำหนดโดยคำเสนอแนะของรัฐบาลซึ่งจะต้องได้รับการอนุมัติจากที่ประชุมร่วมของรัฐสภาก่อน นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ออกตามความในมาตรา 92 แห่งรัฐธรรมนูญด้วยว่า การอนุมัติโดยที่ประชุมร่วมของรัฐสภาจะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด (la majorite absolue)

เมื่อพิจารณาดูขั้นตอนที่กำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญและโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่า การขอคำปรึกษาจากประชาชนด้วยวิธีการออกเสียงประชามตินั้น แม้รัฐธรรมนูญจะใช้ถ้อยคำที่**กว้าง**ในการกำหนดประเด็นที่จะนำมาขอคำปรึกษาจากประชาชน

---

[120] Jean-Marie Denquin, **Referendums consultatifs,** Pouvoirs No.77, Edition Seuil, Paris 1996, pp.83-84.

แต่การขอคำปรึกษานี้จะต้องเกิดจาก **“การตกลง”** ร่วมกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารจึงจะสามารถดำเนินการต่อไปได้ อำนาจของกษัตริย์นั้นเป็นเพียงอำนาจผูกพัน (competence liee) ที่ต้องทำตามที่รัฐบาลเสนอขึ้นมา

ประเทศสเปนเคยใช้การขอคำปรึกษาจากประชาชนด้วยวิธีการออกเสียงประชามติมาแล้วครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1986 เพื่อสอบถามประชาชนถึงการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การ NATO

ประเทศกรีซ มาตรา 442 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 9 มิถุนายน ค.ศ. 1975 ที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมไปเมื่อวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1985 ได้กำหนดให้มีการขอคำปรึกษาจากประชาชนในกรณีที่เป็นปัญหาระดับชาติที่ร้ายแรง การขอคำปรึกษาจากประชาชนจะต้องเกิดจากการลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดของสภาผู้แทนราษฎรจากข้อเสนอ ของคณะรัฐมนตรี รัฐกฤษฎีกาของประธานาธิบดีกำหนดให้มีการขอคำปรึกษาจากประชาชนดังกล่าว จะต้องลงนามรับสนองโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร กระบวนการดังกล่าวยังไม่เคยมีการนำมาใช้ในประเทศกรีซ

ประเทศลักซัมเบอร์ก มาตรา 51.7 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 17 ตุลาคม ค.ศ. 1868 กำหนดให้มีการขอคำปรึกษาจากประชาชนได้ตามกรณีและเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎหมาย

เคยมีการใช้กระบวนการดังกล่าว 2 ครั้งในประเทศลักซัมเบอร์กในปี ค.ศ. 1919 ครั้งแรกเพื่อสอบถามประชาชนว่าจะปกครองประเทศในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชต่อไปหรือไม่ และครั้งที่สองเพื่อสอบถามประชาชนว่าจะเลือกเป็นพันธมิตรทางการค้ากับประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศเบลเยี่ยม

จากกรณีตัวอย่างของประเทศ 3 ประเทศในยุโรปจะพบว่า การขอคำปรึกษาจากประชาชนด้วยวิธีการออกเสียงประชามติเป็นสิ่งที่ดำเนินการใช้กันอยู่ในยุโรป แต่อย่างไรก็ตามตัวอย่างของประเทศสเปนและประเทศกรีซนั้นน่าจะเป็นตัวอย่างที่ **“เป็นเหตุเป็นผล”** เพราะการที่จะขอคำปรึกษาจากประชาชนนั้นจะต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรองของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างถี่ถ้วนเพื่อป้องกันมิให้เกิดการขอคำปรึกษาในเรื่องที่ไม่สำคัญ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือก่อให้เกิดผลเสียต่อประเทศ

ย้อนกลับมาพิจารณาถึงระบบการออกเสียงประชามติตามมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน คงปฏิเสธไม่ได้ว่าจากถ้อยคำในมาตราดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการออกเสียงประชามติของไทยนั้นเป็นการขอคำปรึกษาจากประชาชน

(le referendum consultatif) เช่นเดียวกับในประเทศสเปนและประเทศกรีซดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้น ผลของการออกเสียงประชามติจึงไม่ผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม

แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งในประเทศสเปนและประเทศกรีซมีการออกเสียงประชามติประเภทอื่น ๆ อีกหลายประเภท เช่น การออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญหรือในร่างกฎหมาย ดังนั้น การขอคำปรึกษาจากประชาชนด้วยวิธีการออกเสียงประชามติจึงเป็นเพียง**หนึ่งในบรรดาวิธีการออกเสียงประชามติของประเทศทั้งสอง** ในขณะที่ของไทยเรานั้นรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดถึงการออกเสียงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญหรือในร่างกฎหมายไว้ คงมีเพียงการออกเสียงประชามติประเภทเดียวคือการขอคำปรึกษาจากประชาชน

ผลเสียที่จะตามมาคือความรู้ความเข้าใจและความศรัทธาในระบบการออกเสียงประชามติในฐานะที่เป็นส่วนเสริมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนจะหมดไป หากมีการออกเสียงประชามติแล้วรัฐบาลมิได้ปฏิบัติตามความเห็นของประชาชน

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาระบบการออกเสียงประชามติของไทยทั้งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและรัฐธรรมนูญในอดีตอีก 4 ฉบับ กับระบบการออกเสียงประชามติของต่างประเทศ คือ สหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส จะพบว่า ในต่างประเทศนั้นมีการออกเสียงประชามติได้หลายรูปแบบ การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญของไทยฉบับปัจจุบันนี้เป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการ **"สอบถาม"** ความเห็นของประชาชนที่มีอยู่หลายรูปแบบและใช้กันอยู่ในต่างประเทศในปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะของงานวิจัยนี้มีอยู่ค่อนข้างจำกัด ทั้งนี้ เนื่องจากหัวข้องานวิจัย คือ **"การออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)"** เป็นหัวข้อที่ค่อนข้างแคบและมีความเกี่ยวพันกับกฎหมายไม่กี่มาตรา ประกอบกับยังไม่เคยมีแนวทางปฏิบัติในเรื่องการออกเสียงประชามติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยตลอดระยะเวลาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ผ่านมา ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงจำกัดอยู่เฉพาะ การวิเคราะห์ตัวบทกฎหมายเป็นหลัก ด้วยเหตุดังกล่าวข้อเสนอแนะของงานวิจัยจึงเป็นเพียง ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมขึ้นเพื่อป้องกันมิให้เกิดการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

6.1 บทสรุป

การออกเสียงประชามติ (referendum) เป็นกระบวนการสำคัญกระบวนการหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายหรือนโยบายสำคัญของประเทศอันเป็นการแสดงถึงอำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชนที่จะแสดงความคิดเห็นหรือให้ความเห็นชอบต่อสิ่งที่จะมากำหนดแนวทางของประเทศหรือต่อกฎหมายที่จะใช้บังคับพวกเขาต่อไป การออกเสียงประชามติจึงนับได้ว่าเป็นมาตรการสำคัญที่มีส่วนช่วยในการสนับสนุนทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ประเทศไทยเคยมีการนำระบบการออกเสียงประชามติมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญรวม 4 ฉบับ บทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับแรก คือ ฉบับปี พ.ศ. 2492 ฉบับปี พ.ศ. 2511 และฉบับปี พ.ศ. 2517 มีลักษณะคล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่ โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ว่า หากพระมหากษัตริย์เห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาจัดทำและนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย กระทบถึง

ประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชนและทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 ที่มีการบัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2539 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 โดยตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ได้มีการกำหนดไว้ให้ประชาชนสามารถออกเสียงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ หากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญนั้น กระบวนการในการออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับ เป็นกระบวนการออกเสียงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามยังไม่เคยมีการออกเสียงประชามติเกิดขึ้นในประเทศไทย เนื่องจากรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับแรกมีอายุการใช้งานสั้นมากเนื่องจากถูกปฏิวัติรัฐประหาร ส่วนกระบวนการตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 นั้นไม่เกิดขึ้นเพราะรัฐสภาให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้นำเรื่องการออกเสียงประชามติมาบัญญัติไว้อีกครั้งหนึ่งในมาตรา 214 แต่ระบบการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นแตกต่างจากระบบการออกเสียงประชามติที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยในอดีตอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญหลายประการเริ่มตั้งแต่เปลี่ยนเรื่องที่จะให้ประชาชนออกเสียงประชามติจากการออกเสียงประชามติ**ในร่าง รัฐธรรมนูญที่กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือของประชาชน** มาเป็นการออกเสียงประชามติใน**กิจการเรื่องใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน** มีการเปลี่ยน**พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงใช้ดุลพินิจเห็นสมควรให้ประชาชนออกเสียงประชามติ** มาเป็น**ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีที่จะให้ประชาชนออกเสียงประชามติ** มีการเปลี่ยน**ผลของการออกเสียงประชามติจากการต้องปฏิบัติตามความเห็นของประชาชน** มาเป็น**ผลของการออกเสียงประชามติเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี** ข้อแตกต่างที่กล่าวมานี้เป็นส่วนสำคัญที่อาจทำให้กระบวนการออกเสียงประชามติเกิดปัญหาในวันข้างหน้า นอกจากนี้ ถ้อยคำที่มาตรา 214 บัญญัติยังมีความไม่ชัดเจนและเป็นถ้อยคำที่ **“กว้าง”** มาก และอาจก่อปัญหาให้กับรัฐบาลในวันข้างหน้าเช่นกัน เพราะ**อาจเกิดการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้** ทั้งนี้ เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นอำนาจของรัฐบาลแต่เพียงผู้เดียวที่จะกำหนดโดยไม่มีองค์กรใดเข้ามาตรวจสอบ

จากการศึกษาถึงระบบการออกเสียงประชามติในต่างประเทศ คือ ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส พบว่า การออกเสียงประชามติเกิดขึ้นในประเทศทั้งสองกว่า 200 ปีแล้ว และเป็นระบบที่อยู่ตัวและใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ การออกเสียงประชามติในทั้งสองประเทศส่วนใหญ่แล้วจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญถึง **“ประเด็น”** ที่จะนำมาออกเสียง

ประชามติที่เป็นประเด็นที่ **"ชัดเจน"** โดยในประเทศฝรั่งเศสได้มอบให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (le Conseil Constitutionel) ทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลตรวจสอบความถูกต้องของวิธีการออกเสียงประชามติและเป็นผู้ประกาศผลการออกเสียงประชามติ ส่วนผลของการออกเสียงประชามติของทั้ง 2 ประเทศ นั้น เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการออกเสียงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมาย ผลของการออกเสียงประชามติจึงส่งผลต่อร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายนั้นโดยตรง คือ ต้องเป็นไปตามความเห็นชอบของประชาชน หากประชาชนเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายนั้นก็ใช้บังคับได้ ในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายไม่สามารถใช้บังคับได้หากประชาชนไม่เห็นชอบด้วย

การศึกษาระบบการออกเสียงประชามติในต่างประเทศทำให้ต้องย้อนกลับมามองถึงระบบการออกเสียงประชามติในประเทศไทย ระบบการออกเสียงประชามติในประเทศไทยที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยทั้ง 4 ฉบับในอดีต นับได้ว่าเป็นระบบการออกเสียงประชามติ**เดียวกับ**ระบบการออกเสียงประชามติที่ใช้กันอยู่ในทุกประเทศ ซึ่งแตกต่างจากระบบการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับการขอคำปรึกษาจากประชาชนด้วยวิธีการออกเสียงประชามติ (le referendum consultatif) ที่ใช้กันอยู่ในบางประเทศ ข้อแตกต่างที่สำคัญที่สุดเพียงประการเดียวก็คือ ผลของการออกเสียงของประชาชน โดยหากเป็น**การออกเสียงประชามติ** ผลก็จะ**ผูกพัน**ให้ต้องดำเนินการตามความเห็นชอบของประชาชน แต่ถ้าหากเป็น**การขอคำปรึกษาจากประชาชนด้วยวิธีการออกเสียงประชามติ** ผลของการออกเสียงของประชาชน**ไม่ผูกพัน**ให้ต้องดำเนินการตาม เพราะถือว่า**เป็นเพียงการขอคำปรึกษาหารือเท่านั้น** ซึ่งรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบันก็ได้นำระบบการขอคำปรึกษาจากประชาชนด้วยวิธีการออกเสียงประชามติมาบัญญัติไว้

ผลดีและผลเสียของระบบการออกเสียงประชามติตามมาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคงมีอยู่ไม่น้อย มีเพียงบางประเด็นเท่านั้นที่เป็นที่น่าห่วงใย **"ทางวิชาการ"** ทั้งนี้เนื่องจากถ้อยคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญนั้นใช้คำว่า **"การออกเสียงประชามติ"** ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วอาจมิใช่การออกเสียงประชามติก็ได้หากรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามผลของการออกเสียงประชามติเหตุการณ์ดังกล่าวหากเกิดขึ้นก็จะสร้างความเข้าใจผิดในทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิและการออกเสียงของประชาชนที่จะส่งผลกระทบต่อไปในวันข้างหน้าที่ทำให้เกิดการ **"บั่นทอนความเชื่อมั่น"** หรือ **"ขาดศรัทธา"** ในระบบประชาธิปไตย

6.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะของงานวิจัยมีวงจำกัดอยู่ที่การ **"ปรับปรุง"** ระบบการออกเสียงประชามติ **"ตามสภาพ"** และ **"ตามเนื้อหา"** ที่เป็นอยู่ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้วิจัยเห็นว่าสมควรเคารพต่อ **"เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ"** ที่ต้องการให้การออกเสียงประชามติตามที่บัญญัติ

ไว้ในรัฐธรรมนูญมีผลเป็นเพียงการ **“ขอคำปรึกษาจากประชาชน”** เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าแม้จะเคารพรูปแบบของการออกเสียงประชามติที่มีผลเป็นการให้คำปรึกษาดังที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่ก็สมควรปรับปรุงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อให้การออกเสียงประชามติเกิดข้อขัดแย้งและข้อผิดพลาดน้อยที่สุด ดังนั้น ข้อเสนอแนะจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่าสมควรปรับปรุงระบบการ **“ขอคำปรึกษาจากประชาชน”** ให้รอบคอบและรัดกุมกว่าที่เป็นอยู่

ข้อเสนอแนะประการแรก ได้แก่ การสร้างระบบการตรวจสอบขึ้นมาใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากมาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญมิได้วางกลไกในการตรวจสอบเอาไว้ แต่ได้มอบให้เป็นดุลพินิจของรัฐบาลที่จะกำหนดประเด็นที่จะนำมาขอความเห็นจากประชาชนโดยไม่มีการตรวจสอบหรือมิต้องผ่านความเห็นชอบจากองค์กรใด

ผู้วิจัยมีความเข้าใจว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้เรื่องการออกเสียงประชามติเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยแท้ เพราะไม่ว่าจะพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 214 หรือจากการที่นำบทบัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติไปใส่ไว้ใน **“หมวดคณะรัฐมนตรี”** ในรัฐธรรมนูญก็ตาม ทั้งให้เห็นถึง **“ความเป็นอำนาจเฉพาะ”** ของคณะรัฐมนตรีที่จะตัดสินใจในการให้มีหรือไม่ให้มีการออกเสียงประชามติได้แต่เพียงผู้เดียว การออกเสียงประชามติที่เกิดขึ้นอาจเป็นการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้หากเรื่องที่คณะรัฐมนตรีนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั้นเป็นเรื่องที่ขัดหรือแย้งกับ**ประเด็น วัตถุประสงค์และข้อห้าม**ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้แล้วในมาตรา 214 และนอกจากนี้ เนื่องจาก**ประเด็น**ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 214 เองก็ไม่ชัดเจนเพราะกำหนดแต่เพียง **“กิจการในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน”** ที่เป็นถ้อยคำที่มีลักษณะกว้างมาก

ผู้วิจัยเห็นด้วยกับการที่จะต้องสร้างกลไกในการตรวจสอบประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันหากจะใช้กลไกในการตรวจสอบการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยใช้มาตรา 63 และมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้นมาได้หากผู้มีอำนาจ **“ส่งเรื่อง”** ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย **“ไม่ส่งเรื่อง”** ดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถที่จะหยิบยกขึ้นมาวินิจฉัยเองได้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า กลไกที่สมควรนำมาปรับใช้ คือ กลไกของการออกเสียงประชามติในประเทศฝรั่งเศส ที่ให้บทบาทในการ **“ดูแลตรวจสอบความถูกต้องของวิธีการออกเสียงประชามติ”** ให้แก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยการกำหนดให้รัฐบาลต้องปรึกษาหารือกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการออกเสียงประชามติ ซึ่งในทางปฏิบัติจะมีการส่งเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ตรวจสอบก่อนว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ข้อเสนอแนะในประการแรกนี้คงต้องเป็นการเสนอเพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ

ปัจจุบันในมาตรา 214 วรรคแรก โดยการเพิ่มบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญเข้าไป **“ตรวจสอบ”** ประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ**ก่อน**ที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยผู้วิจัยขอเสนอร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 214 วรรคแรกใหม่ดังนี้ คือ

“มาตรา 214 ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีต้องเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประเด็นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนที่จะประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติ”

นอกจากการแก้ไขมาตรา 214 วรรคแรกแล้ว จะต้องทำการเพิ่มบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญใหม่อีกหนึ่งมาตรา ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น บทบัญญัติใหม่ควรมีข้อความดังนี้ คือ

“มาตรา...ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประเด็นที่รัฐบาลเห็นสมควรให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน..วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากนายกรัฐมนตรี”

เหตุผลที่ต้องกำหนดระยะเวลาเอาไว้ก็เพื่อมิให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับศาลรัฐธรรมนูญหากฝ่ายบริหารต้องการให้การออกเสียงประชามติดำเนินการเป็นการเร่งด่วนเพราะเกี่ยวข้องกับความได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

ข้อเสนอประการแรกนี้จะทำให้การกำหนดประเด็นในการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยรอบคอบกว่าเดิม และยัง**ปิดโอกาส**ที่จะทำให้การออกเสียงประชามติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอีกด้วย

ข้อเสนอแนะประการที่สอง เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติไปจนถึงการคัดค้านผลการออกเสียงประชามติที่มอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด เรื่องดังกล่าวแม้จะเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้โดยตรงและไม่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงก็ตามแต่ก็เป็นเรื่องที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญระดับประเทศที่**สมควรทำการศึกษาวิจัยอย่างละเอียด**ต่อไป ทั้งนี้ เนื่องจากในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการ**ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ** โดยอำนาจนั้นมีอยู่ **“ครบวงจร”** ตั้งแต่ออกประกาศกำหนดเกณฑ์ในการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ สืบสวนสอบสวนเพื่อหา

ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นเรื่องที่ **“ไม่ปกติ”** ที่มีการกำหนดให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งทำหน้าที่เสมือนเป็นฝ่าย **“นิติบัญญัติ” “บริหาร”** และ **“ตุลาการ”** ในองค์กรเดียวกัน สมควรที่จะทำการศึกษาวิจัยอย่างละเอียดเพื่อแยก **“หน้าที่”** ของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่อไป ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า องค์กรที่สมควรจะเข้าไปมีบทบาทในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กมล สมวิเชียร. **ประชาธิปไตยกับสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพาณิชย์, 2520.

กระมล ทองธรรมชาติ. **วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524.

กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาส. **วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2545.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **การออกเสียงประชามติ**. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **ถกรัฐธรรมนูญ 2540**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2540.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. "รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงประชามติ". **วารสารกฎหมาย** ปีที่ 9 ฉบับที่ 1, 2542.

บรรเจิด สิงคะเนติ. **ศาลรัฐธรรมนูญ**. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. "การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง". **วารสารกฎหมายปกครอง** เล่ม 17 ตอน 2, 2541.

ไพโรจน์ ชัยนาม. **สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 1)**. กรุงเทพมหานคร : สารศึกษาการพิมพ์, 2524.

มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. **เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.

รอง ศยามานนท์. **ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพาณิชย์, 2520.

วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 1 เล่มที่ 1, 2542.

สมชาติ รอบกิจ. **การร่างรัฐธรรมนูญ 2517**. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

สมภพ โหตระกิตย์. **คำสอนชั้นปริญญาตรีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 2**. กรุงเทพมหานคร : น่ำเซียการพิมพ์, 2512.

สุนีย์ อธิมุติภาพ. **การร่างรัฐธรรมนูญ 2492**. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518.

หยุด แสงอุทัย. **คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511**. กรุงเทพมหานคร : น่ำเซียการพิมพ์, 2512.

หยุด แสงอุทัย. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประชานิติ, 2493.

เอกสารอื่น

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 26/2543. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนที่ 53 ก (วันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2544).

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 58-62/2543. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนที่ 73 ก (วันที่ 2 กันยายน 2544).

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ....

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 64 ตอนที่ 53 ฉบับพิเศษ (วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490).

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 75 ตอนที่ 81 ฉบับพิเศษ (วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501).

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 76 ตอนที่ 17 ฉบับพิเศษ (วันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502).

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 90 (วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2516).

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 90 (วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2516).

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 90 (วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2516).

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 53 ก (วันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2539).

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก (วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540).

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 102 ก (วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541).

รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 15/2521, พ.ศ. 2511.

รายงานการประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญ พ.ศ. 2491.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24, พ.ศ. 2540.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 35. กรุงเทพมหานคร : การพิมพ์ทหารผ่านศึก จำกัด, 2492.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 37. กรุงเทพมหานคร : การพิมพ์ทหารผ่านศึก จำกัด, 2492.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511.

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/326 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2541.

ภาษาต่างประเทศ

Andreas Auer. **Le referendum et l' initiative populaires aux Etats-Unis.** Economica, 1989.

Austin Ranney. **Referendum et democratie**. revue pouvoirs numero 77. Edition Seuil, 1996.

Bruno Genevois. Le Conseil Constitutionnel et la referendum. **Le referendum, quel avenir?** Edition STH. Paris, 1990.

Francis Hamon. **Le Referendum : Etude Comparative**. L.G.D.J., 1995.

Jean Jacques Rousseau. **Du Contrat social.** Edition de la Pleiade.

Jean-Marie Denquin. **Referendums consultatifs**. Pouvoirs No.77. Edition Seuil. Paris, 1996.

Michele Guillaume Hofnung. **Le referendum**. Collection que sais-je? no.2329. Paris, 1987.

Olivier Passelecq. Le referendum en France : la voie etroite de la democratice. **Le Referendum en Europe**. Edition Harmattan. Paris, 2001.