

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายจรูญ อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๕๒

วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๒

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๓๕ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือ

(๓) ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

มาตรา ๑๔๐ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม

**มาตรา ๑๔๑** เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่า ข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไข เพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตาม มาตรา ๕๐ และมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป

**มาตรา ๑๖๕** ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสีย ของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษา ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียง ประชามติได้

(๒) ในกรณีที่มิถุนายนบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตาม (๑) หรือ (๒) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดย เสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็น การออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้

ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติ ระยะเวลาในการดำเนินการ และจำนวนเสียงประชามติ เพื่อมีข้อยุติ

#### ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว โดยวรรคสองบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตราหรือเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งกระบวนการตราและเนื้อหาด้วย จึงกำหนดประเด็นวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๖ ว่าด้วยการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ ถึงมาตรา ๑๔๑ โดยกำหนดผู้มีสิทธิเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และให้นำบทบัญญัติในหมวดที่ ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม

พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... ได้เสนอโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๑ ส่วนที่ ๑

องค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคหก บัญญัติให้คณะกรรมการ  
การเลือกตั้งเป็นผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ จึงเป็น  
การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยผู้มีสิทธิเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ (๓)

ในส่วนของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ  
พ.ศ. .... ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในแต่ละสภาได้มีการพิจารณาเป็นสามวาระ มีการออกเสียงลงคะแนน  
ทั้งสามวาระเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง ต่อมาเมื่อวุฒิสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม  
ร่างของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ก็ได้มี  
การดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๔๓ วรรคหนึ่ง (๓)  
โดยตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่าง ในที่สุดแต่ละสภาก็ได้มีการออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบ  
ด้วยกับร่างฉบับที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว และลงมติให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก  
ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว

สำหรับการที่มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง กำหนดให้นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ในหมวด ๖  
ส่วนที่ ๗ ว่าด้วยการตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม ก็ได้ตรวจสอบแล้วว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้  
ได้มีการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน ตามมาตรา ๑๔๒ วรรคสี่ และได้มีบันทึกสรุปสาระสำคัญ  
ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอครบถ้วนตามมาตรา ๑๔๒ วรรคห้า อีกทั้ง  
ได้ตรวจสอบความเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน เห็นว่า ได้มีการดำเนินการตาม  
มาตรา ๑๔๓ และจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ก็เห็นว่า  
ไม่มีลักษณะเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเงินแต่อย่างใด นอกจากนี้  
ได้มีการระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพ  
บางประการ คือ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๕ ไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
การออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... ฉบับนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ  
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง แล้ว

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... จึงตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

**ประเด็นที่สอง** ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... ประกอบด้วย ความทั่วไป และหมวดต่าง ๆ รวม ๑๐ หมวด ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

ความทั่วไป มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔ บัญญัติถึงชื่อร่าง วันที่มีผลใช้บังคับ นิยามศัพท์ และผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

**หมวด ๑** บททั่วไป (มาตรา ๕ ถึงมาตรา ๘)

บัญญัติเกี่ยวกับการประกาศกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ การประกาศกำหนดวันออกเสียงประชามติ หน่วยงานที่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชามติ และวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

**หมวด ๒** การให้ข้อมูลและการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ (มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑)

บัญญัติเกี่ยวกับการให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ ต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติให้แก่ผู้มีสิทธิออกเสียงรับทราบอย่างเพียงพอ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเผยแพร่กระบวนกรและขั้นตอนการออกเสียงให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้ทราบอย่างทั่วถึง

**หมวด ๓** เขตออกเสียง และหน่วยออกเสียง (มาตรา ๑๒ ถึงมาตรา ๑๔)

บัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดเขตออกเสียงและหน่วยออกเสียง

**หมวด ๔** ผู้ออกเสียง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง (มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖)

บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิออกเสียง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงของแต่ละหน่วยออกเสียง การเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงและการถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิออกเสียง

**หมวด ๕** เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียง (มาตรา ๑๗ ถึงมาตรา ๒๐)

บัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งหรือมอบหมายบุคคลให้เป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานการออกเสียง การแต่งตั้งผู้อำนวยการประจำหน่วยออกเสียง คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียง เป็นเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียง

**หมวด ๖** หีบบัตรออกเสียง และบัตรออกเสียงประชามติ (มาตรา ๒๑)

บัญญัติเกี่ยวกับการจัดให้มีหีบบัตรออกเสียงและบัตรออกเสียงประชามติ

**หมวด ๗** การลงคะแนนออกเสียง และการนับคะแนน (มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๓๔)

บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการลงคะแนน เวลาเปิดและปิดการลงคะแนน สถานที่ที่ผู้มีสิทธิต้องไปลงคะแนน วิธีดำเนินการกรณีที่มีผู้ทักท้วงหรือกรรมการประจำหน่วยออกเสียงสงสัยว่าผู้มีสิทธิออกเสียงซึ่งมาแสดงตนคนใดไม่ใช่เป็นผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง การอำนวยความสะดวกและการช่วยเหลือคนพิการหรือทุพพลภาพหรือผู้สูงอายุเพื่อให้ได้ลงคะแนนออกเสียงด้วยตนเองได้โดยตรงและลับ สถานที่และวิธีการนับคะแนน และลักษณะของบัตรออกเสียงประชามติที่ถือว่าเป็นบัตรเสีย

**หมวด ๘** การประกาศผลการออกเสียง (มาตรา ๓๕)

บัญญัติเกี่ยวกับการประกาศผลการออกเสียง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการออกเสียงและจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงในราชกิจจานุเบกษาโดยเร็ว

**หมวด ๙** การคัดค้านการออกเสียง (มาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗)

บัญญัติเกี่ยวกับการคัดค้านการออกเสียงที่เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงโดยพยาน และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นที่สุด

**หมวด ๑๐** ความผิดและบทกำหนดโทษ (มาตรา ๓๘ ถึงมาตรา ๔๕)

บัญญัติเกี่ยวกับลักษณะของความผิดและโทษของความผิด

พิจารณาข้อความในบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... ในส่วนที่เป็นเนื้อหาทั้ง ๔๕ มาตรา รวมทั้งความทั่วไป และคำปรารภของ

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้แล้ว เห็นว่ามีความสอดคล้องและไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยไว้ จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... ชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งกระบวนการตราและเนื้อหา

นายจรูญ อินทจาร  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ