



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

## การออกเสียงประชามติกับหลักสิทธิมนุษยชน

จัดทำโดย พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม  
รหัส ๕๙๐๔๓๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิตธิธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔  
วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนุญ

## การออกเสียงประชามติกับหลักสิทธิมนุษยชน

### ความนำ

ประชาธิปไตยของโลกปรากฏหลักฐานครั้งแรกที่กรีกในราว ๕๐๐ ปีก่อนคริสตกาล โดยรูปแบบที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปคือ รูปแบบแห่งเอเธนส์ (Athenian Democracy) ซึ่งใช้ระบบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) โดยที่ประชุมสภาแห่งกรุงเอเธนส์จะออกเสียงรับรองกฎหมายจากสมาชิกที่ประชุมอันประกอบด้วย พลเมืองที่เป็นชาย อายุ ๒๐ ปีขึ้นไป เป็นเจ้าของที่ดิน และหัวหน้าครอบครัวไม่เป็นทาส ซึ่งจะมีจำนวนในราว ๓๐,๐๐๐ ถึง ๕๐,๐๐๐ คน จากจำนวนประชากรทั้งหมดประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ ถึง ๓๐๐,๐๐๐ คน<sup>1</sup>

ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) หรือประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) ใช้การเลือกตั้งตัวแทนเข้าทำหน้าที่แทนประชาชนในการออกกฎหมายแตกต่างจากประชาธิปไตยทางตรงแบบเอเธนส์<sup>2</sup> ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ใช้ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนกันโดยส่วนใหญ่เพราะไม่สะดวกที่จะจัดการประชุมด้วยสมาชิกจำนวนมากได้

สำหรับประเทศสวิสเซอร์แลนด์ยังคงใช้ประชาธิปไตยทางตรงตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสวิส ได้แก่ ใช้ในการลงมติกฎหมายของสมาพันธ์สาธารณรัฐสวิส (รัฐบาลกลาง) ส่วนกฎหมายอื่นนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ก็ให้เป็นหน้าที่ของกังตองหรือรัฐ (Cantons) ต่าง ๆ ซึ่งมี ๒๖ กังตอง ดังนั้น การแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญของสวิสจึงมีขึ้นอยู่เสมอเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพทางสังคมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป จากการที่สวิสมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ละเอียดละออน้อยและบ่อย ๆ จึงไม่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองรวม จึงสามารถกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยทางตรงของสวิสได้เป็นกลไกอย่างสำคัญต้องเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่ใช้ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนหรือประชาธิปไตยทางอ้อม ก็ถือหลักการประชาธิปไตยที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน มติของปวงชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจแท้จริงย่อมมีศักดิ์สูงกว่ามติของที่ประชุมตัวแทน ดังนั้น ในบางกรณีที่รัฐสภาและประชาชนเห็นว่ามี ความสำคัญและจำเป็นต้องร่วมกันรับผิดชอบโดยมติที่ไร้ข้อกังขาจึงเป็นที่มาของการออกเสียง “ประชามติ” ที่ประชาชนผู้มีสิทธิ์ออกเสียงในการเลือกตั้งตัวแทนจะใช้สิทธิ์ออกเสียงในลักษณะประชาธิปไตยทางตรง

ประชามติ (Referendum) เป็นการออกเสียงลงคะแนนในลักษณะประชาธิปไตยทางตรง คือผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดลงมติรับรองหรือไม่รับรองในร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายที่กำหนด คำว่า Referendum ในบางประเทศก็เรียกว่า Plebiscite แต่ก็มีการใช้ที่ต่างกัน เช่น บางประเทศใช้คำว่า Referendum ในการรับรองหรือไม่รับรองกฎหมายใหม่ แต่ Plebiscite ใช้กับการลงมติในประเด็นอื่น<sup>3</sup> ได้แก่ นโยบาย, มาตรการของรัฐ เป็นต้น เช่น ประเทศออสเตรเลีย แต่ใน

<sup>1</sup> Thorley, J., Athenian Democracy, Routledge, ๒๐๐๕, p. ๗๔

<sup>2</sup> "Victorian Electronic Democracy, Final Report – Glossary". ๒๘ July ๒๐๐๕.

<sup>3</sup> <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/plebiscite>, Definition of Plebiscite

บางประเทศ เช่น ประเทศไอร์แลนด์กลับใช้ในความหมายตรงข้ามกัน คือ Plebiscite ใช้กับการออกเสียงในการรับรองหรือไม่รับรองกฎหมายใหม่ แต่ Referendum ใช้กับการลงมติในประเด็นอื่น เป็นต้น<sup>4</sup> สำหรับราชอาณาจักรไทยคำว่า “ประชามติ” ได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ไว้ในรัฐธรรมนูญและนิยมใช้คำว่า Referendum ในภาษาอังกฤษ

จากหลักประชาธิปไตยที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนการออกเสียงประชามติจึงเป็นการใช้อำนาจโดยตรงของประชาชนเจ้าของอำนาจ ผลของประชามติจึงผูกพันทุกองค์กรโดยรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

## ประชามติของไทย

ราชอาณาจักรไทยได้กำหนดเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญมาแล้วถึง ๘ ฉบับ ได้แก่ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๙๒ พ.ศ. ๒๕๑๑ พ.ศ. ๒๕๑๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๙ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยเคยจัดให้มีการออกเสียงประชามติมาเพียงสองครั้งคือ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ครั้งหนึ่ง และตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๗ อีกครั้งหนึ่ง

### ๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๒

บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๐ และมาตรา ๑๗๓(๗) ว่าการจัดทำประชามติจะต้องเป็นกรณีที่มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว และพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ในพระราชกฤษฎีกานั้นต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงภายในเก้าสิบวันซึ่งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร<sup>5</sup>

### ๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ ว่า เป็นสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการออกเสียงประชามติ<sup>6</sup> และเป็นกรณีที่เป็นกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติ

<sup>4</sup> Green, Antony (๑๒ August ๒๐๑๕). "Plebiscite or Referendum - What's the Difference".

ABC. Retrieved ๒๓ August ๒๐๑๕

<sup>5</sup> มาตรา ๕๐ มาตรา ๑๗๓(๗), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒

<sup>6</sup> มาตรา ๔๙, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑

ว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น และจัดให้มีการออกเสียงประชามติภายในกำหนด ๙๐ วัน<sup>7</sup>

### ๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗

บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๘ มาตรา ๒๒๙ มาตรา ๒๓๐ มาตรา ๒๓๑ ว่าเป็นสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการออกเสียงประชามติ โดยมีหลักการอื่น ๆ เช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๙๒ และ พ.ศ. ๒๕๑๑<sup>8</sup>

### ๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖)

พ.ศ. ๒๕๓๔

ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยมีใจความสำคัญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ และได้กล่าวถึงการทำประชามติไว้ในมาตรา ๒๑๑ ปันรส ว่า เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้วให้นำเสนอต่อรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ การลงมติให้กระทำโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เมื่อรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่มิฉะนั้นเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ<sup>9</sup>

ในมาตรา ๒๑๑ โสฬส ในกรณีที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๑๑ ปันรส วรรคห้า ให้ประธานรัฐสภาประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศ ทั้งนี้ วันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๒๑๑ สัตตรส แต่ถ้าเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญนั้น หรือมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป<sup>10</sup> แต่เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.ร.) ได้ผ่านความเห็นชอบ

<sup>7</sup> มาตรา ๑๗๐-๑๗๒, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑

<sup>8</sup> มาตรา ๕๘ มาตรา ๒๒๙ มาตรา ๒๓๐ มาตรา ๒๓๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗

<sup>9</sup> มาตรา ๒๑๑ ปันรส, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๔

<sup>10</sup> มาตรา ๒๑๑ สัตตรส, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๔

ของรัฐสภาไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาจึงไม่ต้องจัดทำประชามติ

#### ๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

บัญญัติเรื่องของการทำประชามติไว้ในมาตรา ๒๑๔ ว่า ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวาระหนึ่ง ซึ่งมีใช้เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

กำหนดวันออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาและวันออกเสียงประชามติต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในระหว่างที่ประกาศตามวาระหนึ่งมีผลใช้บังคับ รัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น แสดงความคิดเห็นของตนได้โดยเท่าเทียมกัน

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่มากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ และปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น

การออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๑๔ นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ<sup>11</sup>

จะเห็นได้ว่า ผลการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ นี้ ไม่มีสภาพบังคับ เช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ เพราะกำหนดให้เป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น

#### ๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๙

เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่เกิดขึ้นในห้วงเวลาของการยึดอำนาจของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) จึงบัญญัติให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ และกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติถ้าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบ ก็ให้ประธาน

<sup>11</sup> มาตรา ๒๑๔, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

สถานีบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้<sup>12</sup>

มีข้อน่าสังเกตว่า ไม่มีการกำหนดจำนวนผู้มาออกเสียงประชามติขั้นต่ำไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า ที่จะต้องมีผู้มาใช้สิทธิไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ หากผู้มาออกเสียงมีน้อยกว่า ๑ ใน ๕ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็จะต้องตกไป

จากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทำให้ไทยได้มีโอกาสออกเสียงประชามติขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งได้มีผู้มาใช้สิทธิออกเสียง ๒๕,๙๗๘,๙๕๔ คน จากผู้มีสิทธิทั้งสิ้น ๔๕,๐๙๒,๙๕๕ คน และมีผู้ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ ๑๔,๗๒๗,๓๐๖ คน และไม่เห็นชอบ ๑๐,๗๔๗,๔๔๑ คน

### ๗. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

บัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ในหมวด๗ การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนตามมาตรา ๑๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยกำหนดเหตุของการทำประชามติไว้ ๒ กรณี ได้แก่<sup>13</sup>

๑. ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

๒. ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตาม (๑) หรือ (๒) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

การออกเสียงประชามติ ต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้

ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติ ระยะเวลาในการดำเนินการ และจำนวนเสียงประชามติ เพื่อมีข้อยุติการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดเหตุของการทำประชามติที่กว้างขึ้นกว่าเดิมกล่าวคือ ทั้งในประเด็นของกิจการที่อาจกระทบถึงผลเสียของประเทศหรือประชาชน หรือในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งผลของประชามติมีทั้งแบบมีสภาพบังคับและไม่บังคับขึ้นอยู่กับเหตุแห่งการทำประชามติทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

<sup>12</sup> มาตรา ๓๑, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๙

<sup>13</sup> มาตรา ๑๖๕, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

การออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒<sup>14</sup> ที่กำหนดให้การลงประชามติที่จะถือว่ามีข้อยุติในเรื่องนั้นจะต้องมีผู้มาออกเสียงเป็นจำนวนข้างมากของผู้ที่มีสิทธิ์ออกเสียง และจะต้องได้เสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาออกเสียง และมีข้อห้ามอีกว่าการทำประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะกระทำในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลไม่ได้<sup>15</sup>

#### ๘. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗

เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ มิได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการทำประชามติไว้ แต่ด้วยกระแสความต้องการของสังคมประกอบความเห็นของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญและสภาพปฏิรูปแห่งชาติที่เห็นว่าควรจะต้องทำประชามติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะรัฐมนตรี ได้พิจารณาแล้วจึงได้ส่งร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบ และนายกรัฐมนตรีได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายจนทรงมีพระบรมราชโองการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งมีเนื้อหาในเรื่องการทำประชามติ ดังต่อไปนี้

#### ๘.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๕๘

มาตรา ๓๗ กำหนดเนื้อหาว่า เมื่อคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างและแก้ไขเพิ่มเติมจนเป็นที่เรียบร้อย ให้ส่งร่างฉบับดังกล่าวต่อสภาพปฏิรูปแห่งชาติ และเมื่อสภาพปฏิรูปแห่งชาติมีมติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้แจ้งคณะรัฐมนตรีทราบและให้คณะรัฐมนตรีแจ้งคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบโดยเร็ว โดยให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ให้นำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดและบทกำหนดโทษมาใช้บังคับแก่การดำเนินการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญนี้ด้วย

การจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้นทั้งฉบับ โดยต้องกระทำในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ในการนี้สภาพปฏิรูปแห่งชาติหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะมีมติเสนอประเด็นอื่นใดที่สมควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพิ่มเติมพร้อมไปในคราวเดียวกันด้วย สภาละไม่เกินหนึ่งประเด็นก็ได้<sup>16</sup>

อย่างไรก็ตาม ในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๘ สภาพปฏิรูปแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามที่คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอในวาระสุดท้าย ผลปรากฏว่า สภาพปฏิรูปแห่งชาติมีมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียง ๑๓๕ ต่อ ๑๐๕ งดออกเสียง ๗ มีผลให้ร่างรัฐธรรมนูญ

<sup>14</sup> มาตรา ๑๖๕, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

<sup>15</sup> มาตรา ๙, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒

<sup>16</sup> มาตรา ๓๗, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๕๘

ฉบับดังกล่าวตกไป และสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติก็สิ้นสุดลงตามมาตรา ๓๘ (๒) และมาตรา ๓๙/๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๕๘ เมื่อสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดลงมิให้มีสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญนี้อีก และให้มีสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศขึ้นแทนสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ มีสมาชิกไม่เกิน ๒๐๐ คน เพื่อดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปด้านต่าง ๆ สืบต่อจากสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ<sup>17</sup>

## ๘.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙

มีเหตุสำคัญมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๓๗ บัญญัติว่า ... ถ้าผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ โดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผล...<sup>18</sup> ข้อความที่ว่า “...ถ้าผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ” มีความคลุมเครือเพราะอาจหมายความว่า การรับรองร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับใหม่ด้วยการออกเสียงประชามติต้องได้เสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด ซึ่งมีความยากและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างที่ต้องการหมายถึงเสียงข้างมากของผู้มาใช้สิทธิ จึงเป็นที่มาของการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ อีกครั้งหนึ่ง พร้อมกันนี้ได้เป็นโอกาสในการแก้ไขประเด็นอื่น ๆ เพื่อความเหมาะสม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้แก้ไขมาตรา ๓๗ ในส่วนที่เกี่ยวกับผลการออกเสียงประชามติเป็นว่า “...ถ้าผลการออกเสียงประชามติมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญมากกว่าคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการออกเสียงประชามติ”<sup>19</sup> การแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ ในครั้งนี้ ได้ขจัดปัญหาที่อาจมีการตีความในเรื่องเกณฑ์เห็นชอบในการออกเสียงประชามติซึ่งอาจเกิดความยุ่งยากตามมาให้หมดไป

ภายหลังที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฯ (คณะที่มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์เป็นประธาน) ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นที่เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้กำหนดวันออกเสียงประชามติเป็นวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ เพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ และประเด็นแต่งตั้งนายกฯตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๕ ปี<sup>20</sup>

<sup>17</sup> มาตรา ๓๙/๒, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๕๘

<sup>18</sup> มาตรา ๓๗, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๕๘

<sup>19</sup> มาตรา ๓๙ วรรค ๙, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙

<sup>20</sup> ผู้จัดการออนไลน์, ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๙, กต.ประกาศ ๒ ประเด็นลงประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ๗ ส.ค.นี้ , <http://www.manager.co.th/qol/ViewNews.aspx?NewsID=๙๕๙๐๐๐๐๖๘๓๒๐>



ผลการออกเสียงประชามติ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ มีผู้มาใช้สิทธิ ๒๙,๗๔๐,๖๗๗ คน จากจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด ๕๐,๐๗๑,๕๘๙ คน โดยเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ จำนวน ๑๖,๘๒๐,๔๐๒ คน ไม่เห็นชอบ ๑๐,๕๙๘,๐๓๗ คน และเห็นชอบในคำถามเพิ่มเติม ๑๕,๑๓๒,๐๕๐ คน ไม่เห็นชอบ ๑๐,๙๒๖,๖๔๘ คน

## พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๙

คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติรับไว้ในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๙ ต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้บรรจุเข้าในการพิจารณาวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ที่ประชุมได้มีมติโดยเสียงข้างมาก เห็นควรรับหลักการด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย ๑๕๓ เสียง ไม่มีผู้ไม่เห็นด้วย มีผู้งดออกเสียง ๕ เสียง

ที่ประชุมได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาพิจารณาซึ่งต่อมาคณะกรรมการฯ ได้เลือกตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะ มีพลเอก สมเจตน์ บุญถนอม เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการวิสามัญ ได้กำหนดกรอบความคิดในการพิจารณาออกเป็น ๑๐ เรื่อง ได้แก่

๑. ใช้เฉพาะการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เท่านั้น
๒. สนับสนุนให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไปออกเสียงให้มากที่สุด
๓. ให้การออกเสียงประชามติเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม
๔. ให้กระบวนการและผลการออกเสียงเป็นที่ยอมรับของประชาชน
๕. ให้การแสดงความคิดเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างรอบด้านไม่ปิดกั้นการแสดงความคิดเห็น แต่การแสดงความคิดเห็นต้องเป็นไปโดยสุจริตและไม่ขัดต่อกฎหมาย
๖. ไม่ต้องการให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด นำประเด็นเรื่องการลงประชามติไปก่อให้เกิดความขัดแย้ง สร้างความวุ่นวายให้สังคมเกิดความเดือดร้อน เกิดความไม่สงบเรียบร้อย จึงกำหนดกรอบในการแสดงความคิดเห็นไว้ เช่น การแสดงความคิดเห็นหรือเผยแพร่ข้อความใดๆ ต้องไม่ผิดไปจากข้อเท็จจริง ก้าวร้าว รุนแรง หยาดคาย ปลุกระดม ช่มชู้ ต้องไม่ทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงทางใดทางหนึ่งหรือไม่ออกเสียง
๗. เปิดโอกาสให้ผู้ que แสดงความคิดเห็นโดยสุจริต หรือ เกรงว่าการกระทำใดที่ขัดต่อกฎหมาย ก็ให้ไปขอคำแนะนำได้จากคณะกรรมการการเลือกตั้ง
๘. บทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หากเป็นความผิดที่อาจจะมีโอกาสเกิดขึ้นกับประชาชนทั่วไปหรือพลั้งพลาด รู้เท่าไม่ถึงการณ์ ไม่จงใจกระทำผิด ไม่มีเจตนาทุจริต บทลงโทษนั้นจะไม่มีกำหนดโทษขั้นต่ำ เพื่อให้เป็นดุลยพินิจของศาลให้ความเมตตาต่อผู้กระทำความผิดในลักษณะนี้
๙. การกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ให้นับตั้งแต่วันที่ศาลพิพากษาถึงที่สุด
๑๐. ผู้ใดกระทำความผิดให้การออกเสียงไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมจนเป็นเหตุให้ต้องมีการออกเสียงใหม่ในหน่วยออกเสียงใด ให้ศาลพิพากษาว่าผู้นั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการออก

เสียงในหน่วยออกเสียงที่เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้ต้องมีการออกเสียงใหม่นั้นด้วย ต่อมาในวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๙ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาร่างที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ และมีมติเห็นชอบประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย ๑๗๑ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง งดออกเสียง ๓ เสียง<sup>21</sup>

## คำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดิน

วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๙ นายจอน อึ้งภากรณ์ ผู้อำนวยการโครงการ iLaw ไปยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ มาตรา ๖๑ วรรคสอง และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>22</sup> ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ มาตรา ๖๑ วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ใดดำเนินการเผยแพร่ข้อความ ภาพ เสียง ในสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือช่องทางอื่นใด ที่ผิดไปจากข้อเท็จจริง หรือ มีลักษณะรุนแรง ก้าวร้าว หยาดคาย ปลุกกระตม หรือ ชมชู่โดยมุ่งหวังเพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่ออกเสียง ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำการก่อความวุ่นวายเพื่อให้การออกเสียงไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย” ส่วนมาตรา ๖๑ วรรคสี่บัญญัติว่า “ในกรณีการกระทำความผิดตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) หรือ (๖) เป็นการกระทำความผิดของคณะบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี”

วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๙ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ส่งเรื่องดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเฉพาะพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ มาตรา ๖๑ วรรคสอง ส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับอัตราโทษตามวรรคสามและวรรคสี่ ผู้ร้องเห็นว่ามิได้มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด โดยในคำร้องสรุปได้ว่า “เนื่องจากมีเนื้อหาไม่ชัดเจน คลุมเครือ อาจทำให้ประชาชนเกิดความสับสนจนไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นต่อเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ... ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเกินความจำเป็นจึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๔ ที่บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว”<sup>23</sup>

<sup>21</sup> เอกสารการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ.การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. .... , เมษายน ๒๕๕๙, บันทึกความเป็นมาพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙

<sup>22</sup> ศาลรัฐธรรมนูญ, คำร้องให้พิจารณาวินิจฉัยของประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๙, หน้า ๒-๑๐

<sup>23</sup> ศาลรัฐธรรมนูญ, คำร้องให้พิจารณาวินิจฉัยของประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๙, หน้า ๑๔-๒๔

## การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือเรียกเอกสาร หลักฐาน หรือบุคคล มายังประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยให้ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องในส่วนของเจตนารมณ์ ความเป็นมา และเหตุผลในการบัญญัติมาตรา ๖๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ รวมทั้งข้อมูลอื่น ๆ ที่เห็นว่าเกี่ยวข้อง หลังจากศาลรัฐธรรมนูญได้รับเอกสารและข้อมูลจากประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว ในวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๙ ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ มาตรา ๖๑ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๔ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๗<sup>24</sup>

## คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

จากคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ๒๕๕๙ ในประเด็นของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๕๙ ได้อธิบายประเด็นต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจนดังต่อไปนี้

### ๑. พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ๒๕๕๙ จำกัดสิทธิเสรีภาพเกินความจำเป็นหรือไม่?

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๔ ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองบรรดาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคตามที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ได้แก่ ปกฏญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๔ ที่คุ้มครองนั้น อาจถูกจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดไว้ให้กระทำได้เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน เป็นต้น และการจำกัดเสรีภาพเช่นว่านั้น ต้องกระทำเท่าที่จำเป็น จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ทั้งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง<sup>25</sup>

พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ได้ห้ามการแสดงความคิดเห็นหรือเผยแพร่ความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ แต่ในการใช้เสรีภาพ

<sup>24</sup> ศาลรัฐธรรมนูญ, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๙, วันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๙

<sup>25</sup> ศาลรัฐธรรมนูญ, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๙, วันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๙, หน้า ๗

เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปโดยสุจริต ภายใต้กรอบของกฎหมาย และต้องไม่มีเจตนามุ่งหวังให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างหนึ่งอย่างใด หรือไม่ออกเสียง ทั้งไม่เข้าลักษณะเป็นการก่อความวุ่นวาย หรือกระทบต่อความสงบสุขและความปลอดภัยของสังคมโดยรวม ให้การออกเสียงประชามติเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติให้สามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้โดยอิสระ บทบัญญัติตามมาตรา ๖๑ วรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป รวมทั้งมิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง<sup>26</sup>

## ๒. คำที่ใช้เป็นความผิดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ เป็นคำที่กว้างและคลุมเครือหรือไม่?

ตามที่มีผู้ร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่า คำที่ใช้เป็นความผิด ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ เป็นคำที่กว้างและคลุมเครือ เช่นคำว่า “รุนแรง” “ก้าวร้าว” “ปลุกระดม” เป็นต้น เป็นคำที่ไม่เคยมีนิยามอยู่ในกฎหมายฉบับใดมาก่อน ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าใจได้ว่าการแสดงออกอย่างไรจะผิดกฎหมายหรือไม่ ซึ่งขัดต่อหลักการของกฎหมายอาญาที่ต้องชัดเจนแน่นอน เพื่อให้ประชาชนสามารถทราบถึงขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพได้ ในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า “ตามหลักทั่วไป การกระทำที่จะเป็นความผิดและมีโทษทางอาญานั้น กฎหมายจะใช้ถ้อยคำที่ชัดเจนแน่นอนเพื่อให้ประชาชนเข้าใจความหมายของการกระทำที่ต้องห้ามได้ ประกอบกับการลงโทษบุคคลทางอาญาจะต้องเป็นกรณีที่บุคคลผู้นั้นละเมิดกฎหมายอย่างชัดแจ้งเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีกฎหมายอาญาอาจจะใช้ถ้อยคำที่ชัดเจนแต่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจงก็ได้ เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายสามารถพิจารณาพฤติการณ์ของการกระทำประกอบกับถ้อยคำตามองค์ประกอบความผิด เพื่อให้ได้ความหมายที่ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์อันเป็นการอำนวยความยุติธรรมในเรื่องนั้นๆ ได้ สำหรับถ้อยคำที่ชัดเจนแต่อาจมีความไม่เฉพาะเจาะจงนี้ เป็นกรณีที่กฎหมายไม่สามารถกำหนดเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ ต่อเมื่อเหตุการณ์เกิดจึงจะสามารถรู้และเข้าใจได้ว่าเป็นเหตุการณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ เช่น คำว่า “กลางคืน” แม้กฎหมายจะให้ความหมายชัดเจนว่าหมายถึง เวลาระหว่างพระอาทิตย์ตกและพระอาทิตย์ขึ้น แต่ก็ยังเป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง เพราะไม่สามารถบอกได้ว่าเป็นเวลาใดแน่นอน ต้องพิจารณาในขณะกระทำอีกว่า ในวันนั้นพระอาทิตย์ตกและขึ้นตอนกี่นาฬิกา ทั้งๆ ที่คำว่า “กลางคืน” เป็นคำที่ประชาชนทั่วไปเข้าใจชัดเจนอยู่แล้วว่าหมายถึงเวลาที่ฟ้ามืดแล้ว เป็นต้น การกำหนดถ้อยคำในลักษณะดังกล่าว จึงมีความจำเป็นสำหรับการอำนวยความยุติธรรมตามพฤติการณ์อันควรแก่กรณีซึ่งไม่ขัดกับหลัก “ไม่มีความผิดไม่มีโทษ ถ้าไม่มีกฎหมาย” หรือ “nullum crimen nulla poena sine lege” ถ้อยคำเหล่านี้จึงเป็นถ้อยคำที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ หรือเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ จึง

<sup>26</sup> ศาลรัฐธรรมนูญ, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๙, วันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๙, หน้า ๑๒-๑๓

ไม่ใช่กรณีที่กฎหมายบัญญัติความผิดและโทษทางอาญาโดยใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือหรือไม่ชัดเจนแต่ประการใด”<sup>27</sup>

### ๓. บทกำหนดโทษในพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติรุนแรงเกินไปหรือไม่ ?

แม้คำร้องนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่นำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัย เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า มิได้มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด<sup>28</sup> อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยครอบคลุมไปในประเด็นนี้ด้วยว่า “การกระทำความผิดตาม มาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบวรรคสอง จะต้องมียุติการประกอบความผิดดังนี้ (๑) ต้องมีการกระทำ คือ การเผยแพร่ข้อความ ภาพ เสียง ในสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือช่องทางอื่นใด (๒) การเผยแพร่ข้อความ ภาพ หรือเสียงดังกล่าว ต้องเข้าลักษณะที่ผิดไปจากข้อเท็จจริง หรือมีลักษณะรุนแรง ก้าวร้าว หยาดคาย ปลุกเร้า หรือข่มขู่ (๓) ผู้กระทำต้องมีเจตนาธรรมดาในการกระทำตามองค์ประกอบในข้อ (๑) และข้อ (๒) ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๕๙ และ (๔) ผู้กระทำต้องมีเจตนาพิเศษโดยมุ่งหวังให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่ออกเสียง ด้วย ดังนั้น การพิจารณาว่าการ กระทำใดจะเป็นความผิดและต้องรับโทษตามวรรคสามหรือวรรคสี่หรือไม่ จะต้องนำพฤติการณ์แห่งการกระทำของบุคคลนั้น มาพิจารณาประกอบเจตนาธรรมดาและเจตนาพิเศษด้วย”<sup>29</sup> ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า “ในส่วนของโทษตาม มาตรา ๖๑ วรรคสาม แม้มีอัตราโทษขั้นสูงไม่เกินสิบปี แต่ก็ไม่ได้กำหนดอัตราโทษขั้นต่ำไว้เพื่อให้ศาลจะได้ใช้ดุลยพินิจกำหนดโทษให้เหมาะสมตามสภาพจิตใจและการกระทำประกอบสภาพแวดล้อมขณะกระทำ ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้นๆ ทั้งนี้ หากจะเกิดปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจตีความขยายขอบเขตของถ้อยคำดังกล่าวจนอาจเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบและไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน บุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจโดยมิชอบดังกล่าว ย่อมฟ้องร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในเรื่องนั้น ๆ ได้”<sup>30</sup>

### พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ

ในการจัดการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปแล้วจะมีสองลักษณะ คือ การออกเสียงประชามติเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ (constitution-changing) ลักษณะหนึ่ง และ การออกเสียงประชามติเพื่อวางกรอบรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ (constitution-framing) อีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งการออกเสียงประชามติของไทยในครั้งนี้ เป็นการวางกรอบรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ภายหลังรัฐธรรมนูญเดิมสิ้นสุดลง การออกเสียงประชามติลักษณะนี้ปรากฏในกรณีประเทศนั้นประสบวิกฤตการณ์ทางการเมืองภายในประเทศจนส่งผลให้ระบบการเมืองล้มเหลว และประเทศตกอยู่ภายใต้การควบคุมอำนาจการปกครองอย่างเป็นทางการโดยรัฐบาลเฉพาะกาล การออกเสียงประชามติ

<sup>27</sup> ศาลรัฐธรรมนูญ, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๙, วันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๙, หน้า ๑๐-๑๒

<sup>28</sup> ศาลรัฐธรรมนูญ, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๙, วันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๙, หน้า ๓

<sup>29</sup> ศาลรัฐธรรมนูญ, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๙, วันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๙, หน้า ๑๐

<sup>30</sup> ศาลรัฐธรรมนูญ, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๙, วันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๙, หน้า ๑๒

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ เทียบเคียงได้กับลักษณะนี้<sup>31</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ถูกยกเลิกไปจากการเข้ายึดอำนาจของ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ อันมีสาเหตุมาจากความวุ่นวายในบ้านเมืองที่มีมาอย่างต่อเนื่อง จาก เหตุการณ์ การเดินขบวน ประท้วง การยึดสถานที่ราชการ การเผาสถานที่ราชการ การเผาศูนย์การค้า มีผู้บาดเจ็บล้มตาย โดยประชาชนแบ่งออกเป็นฝักเป็นฝ่ายโดยรัฐบาลไม่อาจควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ แม้กระทั่งการขัดขวางการทำงานของศาลและกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งการเข้าปิดคุกหาเลือกตั้ง มิให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถดำเนินการจัดการเลือกตั้งได้ จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนำไปสู่ การเข้าควบคุมสถานการณ์โดยทหารและสู่การทำรัฐประหารเพื่อให้บ้านเมืองสงบในที่สุด ก่อน เดินหน้าโดยการปฏิรูปและกำหนดกรอบรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ดังนั้น ในการออกเสียงประชามติร่าง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงสถานการณ์ที่เคยเกิดขึ้น การกำหนดหลักเกณฑ์การ ออกเสียงประชามติจำเป็นต้องมีความเข้มงวด และให้เกิดผลในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้การออก เสียงประชามติเป็นไปตามกติกาที่มีความสุจริตและเที่ยงธรรม เป็นความจำเป็นเพื่อการรักษาความ มั่นคงของชาติและเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง มิให้ผู้ไม่หวังดีปลุกปั่นยุยงหรือสร้างกระแสที่ จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในผลของการออกเสียงประชามติ ด้วยข้อมูลอันเป็นเท็จ หรือเพื่อโน้มน้าวให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญ นอกจากนี้ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศได้มีผลให้ การเผยแพร่ข้อมูลเป็นไปด้วยความรวดเร็วซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ หากมีการใช้เป็นเครื่องมือ เผยแพร่ข้อความอันเป็นเท็จ หรือโน้มน้าวให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญ หรือชักจูงมุ่งหวัง เพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงไปอย่างหนึ่งอย่างใดก็อาจเป็นสาเหตุให้ ผู้ที่มีความเห็นตรงกันข้ามออกมาต่อต้านหรือใช้วิธีการอื่นใดก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นมาได้ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ มีบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิบางอย่างที่มี ความจำเป็นจึงมีความเหมาะสมทั้งโดยสถานการณ์ที่สอดคล้องกับความเป็นจริง และหลักการรักษา ความมั่นคงแห่งชาติที่ถือเป็นกติกาสากล

### พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ความชัดเจนแล้วว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการออก เสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๙ นั้นไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศใน เรื่องของสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลย่อมได้รับการคุ้มครอง และไม่ขัดต่อหลักการแห่งกฎหมายอาญาแต่ อย่างใด ส่วนในภาคประชาสังคมยังมีการกล่าวถึงเรื่องของหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งสมควรได้นำมา พิจารณาให้เกิดความเข้าใจเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

พันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ ได้แก่

๑. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือ Universal Declaration of Human Rights (UDHR) ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามไว้ได้แล้ว มีข้อบัญญัติที่รับรองสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกไว้

<sup>31</sup> ศาลรัฐธรรมนูญ, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๙, วันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๙, หน้า ๘-๙

ดังนี้ “ข้อ ๑๙ ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก ทั้งนี้ สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพที่จะถือเอาความเห็นโดยปราศจากการแทรกแซงและที่จะแสวงหา รับ และส่งข้อมูลข่าวสาร และข้อคิดผ่านสื่อใด และโดยไม่คำนึงถึงพรมแดน”<sup>32</sup>

๒. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง หรือ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) ซึ่งได้รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลไว้ใน ข้อ ๑๙ ที่ว่า

(๑) บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะมีความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง

(๒) บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหา รับและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความคิดทุกประเภท โดยไม่คำนึงถึงพรมแดน ทั้งนี้ ไม่ว่าด้วยวาจาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือการตีพิมพ์ ในรูปของศิลปะ หรือโดยอาศัยสื่อประการอื่นตามที่ตนเลือก

(๓) การใช้สิทธิตามที่บัญญัติในวรรค ๒ ของข้อนี้ ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบพิเศษควบคู่ไปด้วย การใช้สิทธิดังกล่าวอาจมีข้อจำกัดในบางเรื่อง แต่ทั้งนี้ข้อจำกัดนั้นต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายและจำเป็นต่อ

ก. การเคารพในสิทธิหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น

ข. การรักษาความมั่นคงของชาติ หรือความสงบเรียบร้อย หรือการสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน<sup>33</sup>

จากข้อบัญญัติในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองข้อ ๑๙ (๓) ได้อธิบายไว้ชัดเจนว่า ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในความเห็นหรือการแสดงออกต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบพิเศษควบคู่ไปด้วยเสมอ ซึ่งก็คือการเคารพในกติกาของสังคมและการทำหน้าที่ของพลเมืองที่ดี โดยการใช้สิทธิอาจมีข้อจำกัดในบางเรื่องโดยบัญญัติไว้ในกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง โดยเจตนาที่การเคารพในสิทธิและชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อการรักษาความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งก็สอดคล้องกับเจตนารมณ์และบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖๑ วรรคสอง ที่ต้องการควบคุมให้การออกเสียงประชามติเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เกิดความสงบ ด้วยความเคารพในสิทธิของผู้อื่นมิให้ถูกกระทำด้วยการแสดงในลักษณะที่ ก้าวร้าว รุนแรง หยาดคาย หรือถูกการข่มขู่ หรือการครอบงำความเห็นโดยอิสระด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่งเช่น การปลุกกระดม การให้ข้อมูลในร่างรัฐธรรมนูญอันเป็นเท็จโดยหวังโน้มน้าวให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๙ นี้ จึงมีบทบัญญัติที่คุ้มครองเสรีภาพของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติให้สามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้โดยอิสระ บทบัญญัติ ตามมาตรา ๖๑ จึงเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ ความสงบ

<sup>32</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ,กระทรวงการต่างประเทศ, กรกฎาคม ๒๕๕๑,ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๙ , [http://www.khamkoo.com/uploads/๙/๐/๐/๔/๙๐๐๔๔๘๕/un\\_udhr\\_-\\_thai.pdf](http://www.khamkoo.com/uploads/๙/๐/๐/๔/๙๐๐๔๔๘๕/un_udhr_-_thai.pdf)

<sup>33</sup> International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR, [http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd\\_๑/International\\_HR/๒๕๕๗/tran\\_ICCPR-๒.pdf](http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_๑/International_HR/๒๕๕๗/tran_ICCPR-๒.pdf)

เรียบง่ายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน สอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองทุกประการ



## บทสรุป

การออกเสียงประชามติของไทยไม่ใช่เรื่องใหม่ในแง่บทบัญญัติของกฎหมาย เพราะมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาแล้วถึง ๘ ฉบับ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ แต่เคยมีโอกาสจัดการออกเสียงประชามติจริงเพียงสองครั้ง คือ เพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และ การให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยแต่ละครั้งก็ได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งมีเจตนารมณ์ หลักการ และเหตุผลที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล และเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่เน้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นได้โดยเสรี ภายใต้กรอบของกฎหมายโดยไม่มีเจตนามุ่งหวังเพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่ออกเสียง หรือโดยการบิดเบือน หรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จในสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งจะต้องไม่เข้าลักษณะเป็นการก่อกวนความวุ่นวาย หรือกระทบต่อความสงบสุขและความปลอดภัยของสังคมโดยรวม เพื่อคุ้มครองให้ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติสามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้โดยอิสระ ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิเสรีภาพบางอย่างเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค และการได้รับคุ้มครองตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศที่ราชอาณาจักรไทยได้ให้ไว้

ผลการดำเนินงานออกเสียงประชามติเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่มีเหตุการณ์รุนแรง มีผู้กระทำผิดพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติแต่เพียงเล็กน้อย สรุปผลของการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมได้รับความเชื่อถือ เป็นที่ยอมรับของประชาชนโดยทั่วไป