



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

(Individual Study)

หัวข้อ : หลักประชาธิปไตย

เรื่อง : ประชามติกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองระบอบ  
ประชาธิปไตย

จัดทำโดย

นายเนติพงษ์ วิจิตรเวชการ

รหัส ๕๙๐๔๑๐

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ ๔

วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ

สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## ประชามติกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การออกเสียงประชามติ (Referendum) นับได้ว่าเป็นกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นกลไกที่นำไปสู่การพัฒนาทางการเมืองการปกครองของประเทศอย่างเป็นรูปธรรม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและนโยบายที่สำคัญๆของประเทศ ตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมุ่งให้ประชาชนได้เข้าถึงขอบเขตแห่งสิทธิเสรีภาพในการใช้อำนาจของตนผ่านองค์กรต่างๆ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยผ่านตัวแทนของประชาชนที่มาจากกระบวนการเลือกตั้ง เพื่อนำนโยบายที่ผ่านการทำประชามติมาเป็นแนวทางพัฒนาทางการเมืองการปกครองของประเทศต่อไป

การออกเสียงประชามติในฐานะที่เป็นกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลักประชาธิปไตย จึงหมายถึงรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งการออกเสียงประชามติจึงเป็นบทบาทหน้าที่ในฐานะเป็นกลไกเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มช่องทางให้ประชาชนมีสิทธิร่วมแบ่งปันการใช้อำนาจตลอดจนกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองของประเทศ

ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้นการออกเสียงประชามติจึงมีบทบาทเป็นกลไกเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มช่องทางให้ประชาชน สามารถเข้าถึงสิทธิและการร่วมแบ่งปันการใช้อำนาจนอกเหนือจากการใช้อำนาจของตนโดยผ่านระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ในการตัดสินใจทางการเมืองของนักรการเมืองได้

กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การออกเสียงประชามติ (Referendum) รวมถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ตั้งอยู่บนหลักการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่อื่นๆ อาทิ การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) และการเข้าชื่อยื่นถอดถอนตัวแทนในรัฐสภา (Recall) เป็นสถาบันทางการเมืองที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการเติมเต็ม หรือแก้ไขข้อบกพร่องในการทำงานของสถาบันทางการเมืองในระบอบตัวแทน<sup>๑</sup> ซึ่งการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน (Political Participation of the citizens) เป็นองค์ประกอบอันสำคัญยิ่งอันหนึ่งของระบอบการเมืองการปกครองที่พัฒนาแล้ว (the developed political systems)<sup>๒</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) ที่ถือว่าประชาชนทั้งปวงในสังคมมีอิสระที่จะร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายในการบริหารและการปกครองประเทศ

บทความนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติกับการมีส่วนร่วมของประชาชน อธิบายถึงรากฐานทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ อธิบายถึงรูปแบบประเภทของการออกเสียงประชามติ ตลอดจนถึงพัฒนาการของการออกเสียงประชามติทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศรวมทั้งวิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมาย

### การออกเสียงประชามติ (Referendum)<sup>๑</sup>

การออกเสียงประชามติ (Referendum) คือการนำร่างรัฐธรรมนูญหรือนโยบายที่สำคัญของประเทศ ไปผ่านการตัดสินใจเพื่อแสดงความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบโดยประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงนับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อแนวทางการปกครองประเทศและถือว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรงแบบหนึ่งซึ่งประชาชนมีสิทธิมีเสียงโดยตรงในการบริหารราชการแผ่นดิน

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๔๒ ให้ความหมายว่า “การออกเสียง” หมายถึง การเปล่งเสียง การลงคะแนนเลือกตั้งหรือการออกความเห็น และคำว่า “ประชามติ” หมายถึง มติของประชาชนที่รัฐให้สิทธิออกเสียงลงคะแนนรับรองร่างกฎหมายสำคัญที่ได้ผ่านสภานิติบัญญัติแล้ว หรือให้ตัดสินใจในปัญหาในการบริหารประเทศ

พจนานุกรมภาษาอังกฤษของมหาวิทยาลัย Oxford ได้ให้ความหมายของคำว่า “Referendum” ไว้ว่า การออกเสียงลงคะแนนโดยทั่วไปของผู้มีสิทธิออกเสียงในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ที่ถูกมอบให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้ตัดสินใจด้วยตัวเองโดยตรง

กลุ่มนักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า “ประชามติ” หมายถึง การนำเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือกระหนาบสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาให้ประชาชนได้แสดงความเห็นด้วยการออกเสียงลงคะแนน เพื่อตัดสินใจว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ก่อนที่จะนำมติหรือการตัดสินใจนั้นออกเป็นกฎหมายหรือนำไปปฏิบัติต่อไป<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ ชาย ไชยชิต,บทความวิชาการ เรื่อง การออกเสียงประชามติ : กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่, น.๒.(เอกสารคัดสำเนา)

<sup>๒</sup> วิสุทธิ์ โพธิ์แทน ,ความคิดเกี่ยวกับการให้ความรู้ในทางการเมืองเพื่อการมีส่วนร่วม ในทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพในประเทศไทย,รัฐศาสตร์ - การเมือง ครอบคลุมบทความวิชาการทางรัฐศาสตร์ พ.ศ.๒๕๑๖ – ๒๕๒๕,สำนักพิมพ์วิภาษา:กรุงเทพมหานคร,๒๕๔๒, น.๓๘๙ – ๓๙๐.

<sup>๓</sup> สำนักคณะกรรมการการเลือกตั้ง (๒๕๕๙) : คำถามน่ารู้ในการออกเสียงประชามติ ๒๕๕๙,สำนักพิมพ์ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหยาบลึกและการพิมพ์,๒๕๕๙ ,น.๕.

<sup>๔</sup> ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์บรรณานันท์ และคณะ,รายงานการวิจัย เรื่อง กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงประชามติ, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๒๕๕๐ น.๗.

## ทฤษฎีของการออกเสียงประชามติ

สถาบันการออกเสียงประชามติ ซึ่งพัฒนาขึ้นและมีการปฏิบัติกันอย่างแพร่หลายนับแต่ศตวรรษที่ ๑๙ เป็นต้นมานั้น<sup>๕</sup> กล่าวได้ว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่ตั้งอยู่บนรากฐานทางทฤษฎีที่สำคัญอย่างน้อย ๓ ประการ ได้แก่ หลักการปกครองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (popular sovereignty) หลักการว่าด้วยความชอบธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย (Democratic legitimacy) และหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของพลเมือง (Participatory democracy)

### ๑. หลักการปกครองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (popular sovereignty)

การออกเสียงประชามติรับรองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (constitutional referendum) เป็นตัวอย่างของสถาบันการออกเสียงประชามติที่ตั้งอยู่บนหลักการปกครองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนอย่างชัดเจน จึงส่งผลให้หลักการปกครองที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน กลายเป็นหนึ่งในรากฐานของระบอบประชาธิปไตยในรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ หลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนปรากฏรูปธรรมผ่านหลักรัฐธรรมนูญที่สำคัญ นั่นคือ การถือว่าปวงประชาชนมีฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้นประชาชนจึงเป็นฐานที่มาของอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ (Pouvoir constituent) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นในนามของปวงชนเท่านั้น จึงจะถือว่าเป็นผลของการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ

### ๒. หลักการว่าด้วยความชอบธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย (Democratic legitimacy)

ภายใต้กระบวนการทางการเมืองการปกครองแบบตัวแทน สถาบันการออกเสียงประชามติมีบทบาทหน้าที่หลักอย่างหนึ่งคือ การสร้างความชอบธรรมแก่กระบวนการตัดสินใจทางการเมือง บทบาทหน้าที่ดังกล่าวของกลไกการออกเสียงประชามติ ตั้งอยู่บนข้อสมมุติฐานหลักคือ การตัดสินใจทางการเมืองที่มีระดับความชอบธรรมสูงสุดจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเป็นการตัดสินใจด้วยตนเองของประชาชนโดยผ่านการออกเสียงโดยตรง<sup>๖</sup>

การตัดสินใจทางการเมืองโดยผ่านการออกเสียงประชามติ ถูกมองว่าเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดความชอบธรรมแก่การตัดสินใจนั้นในระดับสูงสุด ด้วยเหตุผลที่ว่า แม้นประชาชนอาจจะไม่เชื่อมั่นไว้วางใจในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจของตัวแทน ไม่ว่าจะป็นรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกรัฐสภา แต่ประชาชนย่อมเชื่อมั่นในการตัดสินใจที่ตนได้คิดไตร่ตรองและพิจารณาด้วยตัวเอง ดังนั้น การตัดสินใจทางการเมืองใด ๆ ที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วม หรือมีโอกาสดำเนินการไปร่วมด้วย ย่อมต้องเป็นการตัดสินใจทางการเมืองที่มีความชอบธรรมมากกว่าที่ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมเลย

เป้าหมายหลักของการจัดการออกเสียงประชามติในลักษณะดังกล่าว มักเป็นไปเพื่อปรึกษาหารือประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการตัดสินใจของรัฐบาลจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน<sup>๕</sup>

### ๓. หลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของพลเมือง (Participatory democracy)

เหตุผลหลักประการหนึ่งที่ฝ่ายสนับสนุนการจัดการออกเสียงประชามติ มักจะหยิบยกขึ้นมา กล่าวถึงก็คือ การออกเสียงประชามติเป็นกลไกที่จะช่วยทำให้สังคมใหม่ที่มีประชากรจำนวนมากสามารถดำเนินการปกครองโดยตั้งอยู่บนหลักประชาธิปไตยได้ในระดับระดับสูงสุด เพราะการออกเสียงประชามติเป็นกลไกที่ทำให้ประชาชนทั้งปวงสามารถเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจในกิจการบ้านเมืองได้ด้วยตนเอง เช่น การอนุมัติรับรองกฎหมาย เป็นต้น ดังนั้น การออกเสียงประชามติจึงเป็นกระบวนการที่ช่วยเสริมการมีส่วนร่วมกันปกครองตนเองโดยตรงของพลเมือง ในขณะที่เดียวกันก็ช่วยลดการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งอีกด้วย

---

<sup>๕</sup> การศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและสถิติข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการออกเสียงประชามติทั่วโลก โปรดดู David Butier and Austin Ranney, Referendum: A Comparative Study of Practice and Theory (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, ๑๙๗๘) อ้างแล้ว, รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ ชาย ไชยชิต.

<sup>๖</sup> David Butier and Austin Ranney, Referendum: A Comparative Study of Practice and Theory. P.๒๕ อ้างแล้ว, รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ ชาย ไชยชิต.

<sup>๗</sup> David Butier and Austin Ranney, Referendum: A Comparative Study of Practice and Theory. P.๑๓๙, อ้างแล้ว, รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ ชาย ไชยชิต.

การออกเสียงประชามติโดยทั่วไปสามารถแบ่งออกได้ ๒ ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่<sup>๘</sup>

(๑) การออกเสียงประชามติแบบบังคับ เป็นการออกเสียงประชามติที่เขียนบังคับไว้ในกฎหมายว่า ก่อนการดำเนินการในเรื่องใด ๆ ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อขอความเห็นจากประชาชนก่อน โดยผลของการออกเสียงประชามติมีผลบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๕<sup>๙</sup> กำหนดให้จัดการออกเสียงประชามติเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ เป็นต้น

(๒) การออกเสียงประชามติแบบทางเลือก เป็นการออกเสียงประชามติที่มีบทบัญญัติเขียนไว้ว่า ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่อาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องที่เห็นว่ามีมีความสำคัญและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนก่อนที่จะดำเนินการ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๓๒ ทวิ<sup>๑๐</sup> กำหนดให้สามารถทำประชามติท้องถิ่นได้โดยให้ผลการออกเสียงประชามติเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปรึกษาขอความเห็นของประชาชน เป็นต้น

นอกจากการแบ่งประเภทของการเสียงประชามติเป็นแบบบังคับ และแบบทางเลือกแล้วยังสามารถแบ่งตามระดับหรือพื้นที่ในการออกเสียงประชามติได้หลายลักษณะ เช่น การออกเสียงประชามติระดับชาติ ระดับมลรัฐหรือระดับท้องถิ่นขึ้นอยู่กับเรื่องจะจัดทำประชามติมีขอบเขตกว้างขวางเพียงใด รวมทั้งได้มีบทบัญญัติเขียนรับรองสำหรับการจัดทำประชามติในระดับนั้น ๆ หรือไม่

**การออกเสียงประชามติในประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>๑๑</sup>**

ประเทศสหรัฐอเมริกา (The United State of America) มีรูปแบบการปกครองของสหพันธรัฐประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบไปด้วย ๕๐ มลรัฐ การปกครองแบบสหพันธรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญของอเมริกานั้นมีมาแต่ตั้งแต่ตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐในปี ค.ศ. ๑๗๘๓ โดยอาจแยกการปกครองได้เป็น ๓ ระดับชั้น กล่าวคือ ระดับสหพันธรัฐ (federal) ระดับมลรัฐ (state) และระดับท้องถิ่นที่ต่ำกว่ามลรัฐ (local) ซึ่งแต่ละรัฐต่างก็มีการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐอีกด้วย ซึ่งการปกครองทั้งสหพันธรัฐและมลรัฐของสหรัฐอเมริกา ก็จะแบ่งแยกอำนาจได้เป็น ๓ ฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งทั้งในระดับสหพันธรัฐและมลรัฐก็จะมีฝ่ายตุลาการแยกออกจากกันมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีที่แตกต่างกัน

ประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกาเองมีแนวความคิดในการปกครองโดยตนเองในระบอบประชาธิปไตยมายาวนานและมีการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการปกครองโดยตนเอง จึงทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาสร้างระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนมานานแล้วโดยเริ่มมีมาก่อนที่จะมีการแยกตัวเป็นอิสระจากอังกฤษเสียอีก ไม่เพียงแต่กระบวนการออกเสียงประชามติเท่านั้น ที่เป็นการออกเสียงของประชาชนโดยตรง หากแต่มีกระบวนการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน อีกด้วย ซึ่งกระบวนการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนอาจนับได้ว่าเป็นกระบวนการที่มีส่วนที่สำคัญและนำมาใช้มากกว่า

กระบวนการออกเสียงประชามติเสียอีก อย่างไรก็ตาม กระบวนการออกเสียงประชามติ และกระบวนการเสนอร่างกฎหมายปรากฏเพียงเฉพาะในระดับมลรัฐเท่านั้น

รูปแบบและกระบวนการของการออกเสียงประชามติของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น แบ่งได้ เป็น ๒ รูปแบบ คือ การออกเสียงประชามติที่เริ่มต้นจัดทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Referendum) เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญของมลรัฐได้บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน โดยต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชน ดังนั้นกรณีนี้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องนำร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ หากประชาชนเห็นชอบจึงจะสามารถนำมาใช้บังคับได้

อีกกรณีหนึ่งคือ การออกเสียงประชามติที่เสนอโดยประชาชน (Popular Referendum) เป็นกรณีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐให้ประชาชนมีสิทธิเสนอคำร้องที่จะขอให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิยื่นคำร้องให้มีการออกเสียงประชามติได้ เป็นการนำหลักการตรวจสอบถ่วงดุล มาเป็นเครื่องมือให้ประชาชนอนุมัติการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติได้

<sup>๔๔</sup> สำนักคณะกรรมการการเลือกตั้ง (๒๕๕๙) : คำถามน่ารู้ในการออกเสียงประชามติ ๒๕๕๙ , น.๕

<sup>๔๕</sup> มาตรา ๑๖๕ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้

๑. ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

๒. ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

• การออกเสียงประชามติตาม (๑) หรือ (๒) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

• การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้

• ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน

• หลักเกณฑ์และการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติ ระยะเวลาดำเนินการ และจำนวนเสียงประชามติเพื่อมีข้อยุติ

ซึ่งจาก ๒ กรณีดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนคนอเมริกันนั้น นอกจากระบุไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างกรณีของการออกเสียงประชามติที่จัดทำหรือระบุไว้ในรัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้วหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการออกเสียงประชามติที่เริ่มต้นจัดทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติยังให้อำนาจกับประชาชนของแต่ละมลรัฐตามรัฐธรรมนูญสามารถที่จะเสนอคำร้องที่จะขอให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือว่าเป็นไปเพื่อการถ่วงดุลซึ่งหมายถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนของแต่ละมลรัฐอย่างแท้จริง

---

<sup>๑๐</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๓๒ ทวิ มาตรา ๓๒ ทวิ ในกรณีกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนใน

ท้องถิ่นสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่หรือนายกเทศมนตรีอาจเสนอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่นได้และประกาศให้ประชาชนทราบ

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะ

เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตามมาตรานี้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สภาเทศบาลหรือ

นายกเทศมนตรีในเรื่องนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

<sup>๑๑</sup> ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์บรรมานันท์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงประชามติ, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๒๕๕๐ น.๑๗ - ๒๑.



## การออกเสียงประชามติในประเทศฝรั่งเศส<sup>๑๒</sup>

การออกเสียงประชามติในประเทศฝรั่งเศสนับว่าเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญกระบวนการหนึ่ง เช่นเดียวกับกระบวนการการออกเสียงเลือกตั้ง เพียงแต่มีลักษณะที่แตกต่างจากกระบวนการออกเสียงเลือกตั้ง กล่าวคือ การออกเสียงประชามติเป็นไปเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บริหารประเทศได้ปรึกษาหารือกับผู้ มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยตรงด้วยการตั้งคำถามหรือขอให้แสดงความคิดเห็นในร่างกฎหมายที่สำคัญๆ บางประเภท ซึ่งแต่เดิมนั้นการออกเสียงประชามติจํานำมาใช้เฉพาะกับเรื่องที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับ นโยบายของรัฐ แต่ในปัจจุบันได้มีการนำกระบวนการออกเสียงประชามติมาใช้เรื่องที่เกี่ยวข้องกับสังคม ที่หาทางออกไม่ได้ง่ายนัก

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการออกเสียงประชามติ ด้วยกัน ๔ กรณี โดย ๓ กรณีแรก จะกล่าวถึงการออกเสียงประชามติระดับชาติ อีกกรณี กล่าวถึงกรณี สำหรับการออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น โดยเรื่องที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ดังนี้

### ๑. การออกเสียงประชามติระดับชาติเกี่ยวกับร่างกฎหมาย<sup>๑๓</sup>

เป็นการลงประชามติโดยคำแนะนำของรัฐบาลในระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภาหรือโดยการ เสนอร่วมกันของสภาทั้งสองประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอาจเผยแพร่ในรายงานการประชุมอย่างเป็นทางการกำหนดให้มีการลงประชามติต่อร่างรัฐบัญญัติทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับองค์การของรัฐหรือเกี่ยวกับการปฏิรูปอันเนื่องมาจากนโยบายด้านเศรษฐกิจหรือสังคมแห่งชาติและต่อบริการสาธารณะเกี่ยวกับ เรื่องดังกล่าวหรือเพื่ออนุญาตให้มีการให้ความเห็นชอบสนธิสัญญาที่แม้จะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่ก็อาจ มีผลกระทบต่อการทำงานของสถาบันต่างๆในการลงประชามติตามที่รัฐบาลเสนอนั้นให้รัฐบาลแถลง ต่อสภาทั้งสองแล้วเปิดให้มีการอภิปรายหากได้มีการลงประชามติเห็นชอบต่อร่างรัฐบัญญัติให้ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐประกาศใช้รัฐบัญญัติเป็นกฎหมายภายในสิบห้าวันหลังจากได้มีการ ประกาศผลการลงประชามติ

### ๒. การออกเสียงประชามติระดับชาติเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ<sup>๑๔</sup>

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตามข้อเสนอของ นายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐบาลหรือที่เสนอโดยสมาชิกสภา จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองในเนื้อความอย่างเดียวกันและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะมีผลใช้บังคับหลังจากที่ได้มีการออกเสียงประชามติเห็นชอบแล้วอย่างไรก็ตามร่างแก้ไขเพิ่มเติมที่ เสนอโดยรัฐบาลอาจไม่ต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก็ได้หากประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ตัดสินใจที่จะเสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของสภาทั้งสองเป็นผู้พิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นใน กรณีนี้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่าสามในห้าของผู้ ออกเสียงลงคะแนนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นสำนักงานของที่ประชุมร่วมกัน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดนจะกระทำมิได้ การแก้ไข เปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐบาลสาธารณรัฐไม่อาจกระทำได้

### ๓. การออกเสียงประชามติระดับชาติเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงในดินแดน<sup>๑๕</sup>

สนธิสัญญาสันติภาพสนธิสัญญาด้านการค้าสนธิสัญญาหรือความตกลงเกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศสนธิสัญญาหรือความตกลงที่มีผลผูกพันด้านการเงินของรัฐสนธิสัญญาหรือความตกลงที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นรัฐบัญญัติสนธิสัญญาหรือความตกลงเกี่ยวกับสถานะภาพของบุคคลสนธิสัญญาหรือความตกลงเกี่ยวกับการยกให้การแลกเปลี่ยนหรือการผนวกดินแดนจะได้รับการให้สัตยาบันหรือความเห็นชอบได้ก็โดยผลของรัฐบัญญัติของรัฐสภาสนธิสัญญาหรือความตกลงดังกล่าวมีผลบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับการให้สัตยาบันหรือความเห็นชอบแล้วการยกให้การแลกเปลี่ยนหรือการผนวกดินแดนใดจะมีผลบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากประชาชนที่เกี่ยวข้องแล้ว

---

<sup>๑๒</sup> ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์บรรมานันท์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงประชามติ, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๒๕๕๐ น.๖๓- ๗๓.

#### <sup>๑๓</sup> Article 11

The President of the Republic may, on a proposal from the Government when Parliament is in session or on a joint motion of the two assemblies, published in either case in the Journal officiel, submit a referendum any government bill which deals with the organization of the public authorities, or with reforms relating to the economic or social policy of the Nation and to the public services contributing thereto, or which provides for authorization to ratify a treaty that, although not contrary to the Constitution, would affect the functioning of the institutions.

Where the referendum is held in response to a proposal by the Government, the latter shall make a statement before each assembly which shall be followed by a debate.

Where the referendum decides in favour of the government bill, the President of the Republic shall promulgate it within fifteen days following the proclamation of the results of the vote.

#### <sup>๑๔</sup> Article 89

The President of the Republic, on a proposal by the Prime Minister, and Members of Parliament alike shall have the right to initiate amendment of the Constitution.

A government or a Member's bill to amend the Constitution shall be passed by the two assemblies in identical terms.

The amendment shall have effect after approval by referendum.

However, a government bill to amend the Constitution shall not be submitted to referendum where the President of the Republic decides to submit it to Parliament convened in Congress; the government bill to amend the Constitution shall then be approved only if it is adopted by a three-fifths majority of the votes cast.

The Bureau of the Congress shall be that of the National Assembly.

No amendment procedure shall be commenced or continued where the integrity of the territory is jeopardized.

The republican form of government shall not be the object of an amendment.

#### <sup>๑๕</sup> Article 53

Peace treaties, commercial treaties, treaties or agreements relating to international organization, those that commit the finances of the State, those that modify provisions which are matters for statute, those relating to the status of persons, and those that involve the cession, exchange or addition of territory, may be ratified or approved only by virtue of an Act of Parliament.

They shall not take effect until they have been ratified or approved.

No cession, exchange or addition of territory shall be valid without the consent of the population concerned.

#### ๔. การออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น<sup>๑๖</sup>

รัฐบัญญัติกำหนดเงื่อนไขว่าหากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้สิทธิร้องขอให้สภาแห่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรจุประเด็นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในระเบียบวาระการประชุมของสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญร่างข้อมติหรือร่างนิติกรรมที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอขอจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้หากมีการเสนอให้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษหรือจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการดำเนินการดังกล่าวอาจกระทำได้โดยการหารือกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ตามที่กำหนดไว้ในรัฐ-บัญญัติการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้วิธีการปรึกษาผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้เช่นกันตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยบทบัญญัติ

การออกเสียงประชามติในประเทศฝรั่งเศสนับว่าเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญเช่นเดียวกับกระบวนการการออกเสียงเลือกตั้ง เห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวถึงการออกเสียงประชามติไว้หลายส่วน ทั้งการออกเสียงประชามติเป็นไปเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บริหารประเทศได้ปรึกษาหารือกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยตรงด้วยการตั้งคำถามหรือขอให้แสดงความคิดเห็นในร่างกฎหมายที่สำคัญๆอีกด้วย

#### การออกเสียงประชามติในประเทศสวิตเซอร์แลนด์<sup>๑๗</sup>

ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ปกครองในรูปแบบสมาพันธรัฐ (Confederation) ซึ่งประกอบไปด้วย ๒๖ รัฐสมาชิก โดยพื้นฐานของประเทศสวิตเซอร์แลนด์กล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบของระบบสหพันธรัฐ (federalism) ที่ให้อำนาจการตัดสินใจทางการเมืองแก่รัฐสมาชิกและชุมชนอย่างสูงสุด และจำกัดอำนาจในระดับสหพันธรัฐให้น้อยลงอย่างมาก

<sup>๑๖</sup>Article 72-1

The conditions in which voters in each territorial unit may use their right of petition to ask for a matter within the powers of the unit to be entered on the agenda of its decision-making assembly shall be determined by statute.

In the conditions determined by institutional Act, draft decisions or acts within the powers of a territorial unit may, on its initiative, be presented for a decision to be taken by the voters in that unit by referendum.

Where there is a proposal to establish a special-status territorial unit or to modify its organisation, a decision may be taken by statute to consult the voters registered in the relevant units.

Voters may also be consulted on changes to the boundaries of territorial units in the conditions determined by statute.

โดยลักษณะเฉพาะของระบบการเมืองของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ คือประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งเป็นระบบที่ให้โอกาสประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างมากในกระบวนการทางการเมือง หรือกล่าวคือไม่ใช่เพียงความมีอยู่ของกลไกประชาธิปไตยทางตรงเท่านั้นแต่เป็นเพราะการใช้กลไกประชาธิปไตยทางตรงที่บ่อยครั้งมากกว่า ซึ่งไม่ได้เกิดจากการที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่เป็นความกระตือรือร้นของพลเมือง

การออกเสียงประชามติในประเทศสวิตเซอร์แลนด์มีความแตกต่างจากประเทศอื่น โดยรัฐบาลไม่ใช่ผู้ตัดสินว่าการออกเสียงประชามติจะจัดทำในเรื่องใดได้บ้าง แต่จะมีการกำหนดเรื่องที่จะมีการออกเสียงประชามติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะ ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบังคับว่าต้องทำตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๐<sup>๑๗</sup> หรือรัฐธรรมนูญให้อำนาจที่จะทำได้ตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๑<sup>๑๘</sup> แล้วรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้การออกเสียงประชามติอาจเกิดขึ้นได้โดยวิธีการร้องขอจากประชาชนตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๘<sup>๒๐</sup> เป็นต้น

ระบบการเมืองของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เป็นระบบประชาธิปไตยทางตรงที่ให้โอกาสประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง และได้มีการส่งเสริมใช้กลไกประชาธิปไตยทางตรงที่บ่อยครั้ง นอกจากการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองแล้ว การออกเสียงประชามติในประเทศสวิตเซอร์แลนด์นอกจากจะได้มีการระบุไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นสิทธิที่ทุกคนเข้าถึงแล้วยังมีอีกกลไกหนึ่งที่สำคัญยิ่ง คือความกระตือรือร้นของพลเมืองนั่นเอง

---

<sup>๑๗</sup> ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์บรรมานันท์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงประชามติ, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๒๕๕๐ น.๘๑- ๙๙.

<sup>๑๘</sup> Atr. 140Mandatory referendum

1.The following must be put to the vote of the People and the Cantons:

a. amendments to the Federal Constitution;  
b. accession to organisations for collective security or to supranational communities;  
c. emergency federal acts that are not based on a provision of the Constitution and whose term of validity exceeds one year; such federal acts must be put to the vote within one year of being passed by the Federal Assembly.

2. The following are submitted to a vote of the People:

a. popular initiatives for a complete revision of the Federal Constitution;  
b. popular initiatives for a partial revision of the Federal Constitution in the form of a general proposal that have been rejected by the Federal Assembly;  
c. the question of whether a complete revision of the Federal Constitution should be carried out, in the event that there is disagreement between the two Councils

## การออกเสียงประชามติในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีการกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติได้ และได้มีการนำเอาการออกเสียงประชามติมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ เช่น ฉบับ พ.ศ.๒๔๙๒ ฉบับ พ.ศ.๒๕๑๑ ฉบับ พ.ศ.๒๕๑๗ ฉบับ พ.ศ.๒๕๔๐ ฉบับชั่วคราว พ.ศ.๒๕๔๙ โดยสามฉบับแรกกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงประชามติในกรณีที่เป็นกรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนฉบับ พ.ศ.๒๕๔๐ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีสามารถขอให้ประชาชนออกเสียงประชามติในเรื่องที่อาจกระทบถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามประเทศไทยไม่เคยมีการดำเนินการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้

การออกเสียงประชามติระดับชาตินั้นสำหรับประเทศได้นั้นได้มีขึ้น ตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง<sup>๑๑</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.๒๕๔๙ กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาให้แล้วเสร็จ เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจ ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งในการออกเสียงประชามติครั้งนี้รัฐธรรมนูญกำหนดว่าต้องทำและถือว่าเป็นการออกเสียงประชามติเป็นครั้งแรกของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญถึงสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็ได้กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมกับการกำหนดแนวทางในการบริหารประเทศโดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๕<sup>๑๒</sup> ว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุดังต่อไปนี้

๑. ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

๒. ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

- การออกเสียงประชามติตาม (๑) หรือ (๒) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

- การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้

- ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน

• หลักเกณฑ์และการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติ ระยะเวลาดำเนินการ และจำนวนเสียงประชามติเพื่อมีข้อยุติ

รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔<sup>๒๓</sup> ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และกำหนดเวลาในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติและประกาศผลการออกเสียงประชามติ และจัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญและคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญตามวรรคสามเพื่อเผยแพร่ด้วยวิธีการใดๆ ให้ประชาชนทราบได้โดยสะดวกและเป็นการทั่วไป เพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจ ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๙ ต่อไป

<sup>๑๙</sup> Atr. 141 Optional referendum

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

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

<sup>๒๐</sup> Atr. 138 Popular initiative requesting the complete revision of the Federal constitution

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

2. This proposal must be submitted to a vote of the People.

<sup>๒๑</sup> มาตรา ๒๙ ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาให้แล้วเสร็จตามมาตรา ๒๘ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก

เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งต้องจัดทำไม่เร็วกว่าสิบห้าวันและไม่ช้ากว่าสามสิบวันนับแต่วันที่เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญประกาศกำหนด

การออกเสียงประชามติต้องกระทำภายในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

<sup>๒๒</sup> มาตรา ๑๖๕ อ้างแล้ว.

<sup>๒๓</sup> มาตรา ๔ บัญญัติไว้ว่า ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้

## สรุปและข้อเสนอแนะ

การออกเสียงประชามติถือว่าเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญในกรอบของเรื่องสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศนั้นๆ ทั้งยังได้มีการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดการตัดสินใจในทางการเมืองในระดับประเทศ ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยมุ่งให้ประชาชนได้เข้าถึงขอบเขตแห่งสิทธิเสรีภาพในการใช้อำนาจของตนผ่านองค์กรต่างๆ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ หรือโดยผ่านตัวแทนของประชาชน เพื่อนำนโยบายที่ผ่านการทำประชามติมาเป็นแนวทางพัฒนาทางการเมืองการปกครองของประเทศ

สำหรับประเทศไทยนั้นการออกเสียงประชามติในฐานะที่เป็นกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลักประชาธิปไตยของประชาชน ก็ได้มีการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และได้สิ้นสุดลงการบังคับใช้ลงด้วยเหตุแห่งการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญสิ้นสุดการบังคับใช้ไปด้วย แต่อย่างไรก็ดีคณะรักษาความสงบแห่งชาติก็ได้มีการออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗ เรื่องให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับให้มีผลบังคับใช้ต่อไปนั้น จึงส่งผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มิได้มีผลสะดุดหยุดลงแต่ประการใด ทั้งยังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการทำประชามติ รับหรือไม่รับในร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๙ ดังได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และกำหนดเวลาในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติและประกาศผลการออกเสียงประชามติ และจัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญและคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญตามวรรคสามเพื่อเผยแพร่ด้วยวิธีการใดๆ ให้ประชาชนทราบได้โดยสะดวกและเป็นการทั่วไป เพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๙ ต่อไป

โดยผู้เขียนมีความเห็นว่าการออกเสียงประชามติควรกำหนดไว้ให้เพียงแต่กรณีที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ต้องทำเท่านั้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงสิทธิเสรีภาพและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศ โดยผ่านหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ตามหลักการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจถึงสิทธิและการมีส่วนร่วมของตน เพื่อเป็นแนวทางนำข้อมูลที่ได้รับจากการตัดสินใจของประชาชนมาประกอบการกำหนดนโยบายประเทศให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในประเทศต่อไป ซึ่งหลักการเหล่านี้ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการกำหนดกรอบและการส่งเสริมให้เป็นกลไก

ประชาธิปไตยทางตรง ดังระบบการเมืองของประเทศสวีเดนแลนด์ ที่ส่งเสริมให้เป็นกลไกประชาธิปไตยทางตรงซึ่งไม่ได้เกิดจากการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นความกระตือรือร้นของประชาชนในประเทศเพราะเป็นสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศของตน