

การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการออกเสียง ประชามติเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

“ประชามติ” หมายถึง มติของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศที่แสดงออกในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือที่ใดที่หนึ่ง ส่วน **“การออกเสียงประชามติ”** หมายถึง การขอความเห็นชอบจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อาจกระทบถึงประโยชน์ส่วนได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน โดยวิธีการให้ออกเสียงลงมติโดยตรง^๑ ทั้งนี้ การออกเสียงประชามติเป็นกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองรูปแบบหนึ่งที่มีความสำคัญ และมักนำระบบการออกเสียงประชามติมาใช้เมื่อต้องการให้ประชาชนตัดสินใจหรือเมื่อต้องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายที่จะประกาศใช้บังคับ หรือนโยบายสำคัญที่จะนำมาใช้ในการบริหารประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^๒ ได้บัญญัติถึงการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายมาตราด้วยกัน กล่าวคือ

๑) มาตรา ๕๐ (๗) ที่กำหนดว่า บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ

๒) มาตรา ๑๖๖ ที่บัญญัติให้ในกรณีที่มิเหตุอันสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดอันมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

๓) มาตรา ๒๒๔ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจดำเนินการให้มีการจัดการออกเสียงประชามติ และควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร หากพบเห็นการกระทำที่มีเหตุ

อันควรสงสัยว่าการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย หรือทุกหน่วย

๔) มาตรา ๒๒๗ ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ มีผลใช้บังคับ ห้ามมิให้จับกุมขังหรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปสอบสวน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือในกรณีที่จับในขณะกระทำความผิด

๕) มาตรา ๒๕๖ (๘) ที่บัญญัติให้ในกรณีที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

๖) มาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๑) ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รวมตลอดทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รู้จักยอมรับในความเห็นทางการเมืองโดยสุจริตที่แตกต่างกัน และให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้ง และออกเสียงประชามติโดยอิสระปราศจากการครอบงำไม่ว่าด้วยทางใด

สำหรับกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามตินั้น ในปัจจุบันยังไม่มี การปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้มีการออกเสียง

* จัดทำโดย นางกิตติมา อรุณพลทรัพย์ วิทยากรชำนาญการ สำนักกฎหมาย (ข้อมูล ณ วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๓)

^๑ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔, <https://dictionary.orst.go.th>

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๓๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก (๑๖ เมษายน ๒๕๖๒): มาตรา ๑๖๖ หน้า ๔๘, มาตรา ๒๕๖ (๘) หน้า ๗๖.

ประชามติที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่โดยที่ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป นั้น ได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีผลบังคับใช้ต่อไป โดยมีได้สะดุดลงจนกว่าจะมีกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก ดังนั้น หากจะทำการออกเสียงประชามติต้องดำเนินการตามกฎหมายฉบับเดิม ซึ่งบทบัญญัติบางประการยังมีได้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗ ดังกล่าวข้างต้น

ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๓^๓ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกเสียงประชามติ โดยยังคงหลักการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นปัจจุบัน

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. นั้น เป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติและควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้

๑. กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจจากระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอื่นใดที่จำเป็นได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้ง หรือที่มีได้มีบัญญัติไว้แล้วเป็นการเฉพาะ

๒. กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดที่ไม่ใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลใดก็ได้ และให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้มีการออกเสียงในราชกิจจานุเบกษา โดยให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องในการจัดทำประชามติหรือเพื่อให้มี

ข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียง หรือเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี

กรณีที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้ ให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายประกาศให้มีการออกเสียงในราชกิจจานุเบกษา โดยมีรายละเอียดดังกล่าวข้างต้น และหากไม่มีผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศให้มีการออกเสียงตามกฎหมายนั้น ให้รัฐอุดหนุนหรือจัดสรรค่าใช้จ่ายอย่างเพียงพอแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติที่ต้องดำเนินการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติแก่ผู้มีสิทธิออกเสียง

๓. กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดวันออกเสียงในราชกิจจานุเบกษาภายในระยะเวลาที่กำหนด วันออกเสียงต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทุกเขตออกเสียง และต้องกำหนดวันออกเสียงภายในระยะเวลาตามที่กำหนด ผู้ออกเสียงอาจเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้มีคำวินิจฉัยว่าการให้มีการออกเสียงไม่เป็นไปตามกฎหมาย

๔. กำหนดให้การออกเสียงให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ และให้การออกเสียงถือว่ามีข้อยุติต้องมีผู้ออกเสียงเป็นจำนวนเสียงข้างมากและมีจำนวนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาออกเสียง ในกรณีการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีให้ถือเสียงข้างมาก ส่วนการออกเสียงตามที่มีกฎหมายบัญญัติ ให้ถือจำนวนคะแนนเสียงตามที่กฎหมายบัญญัติ

๕. กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติต้องดำเนินการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงได้รับทราบอย่างเพียงพอ โดยมีรายละเอียดตามที่กำหนด และต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา จัดทำเอกสารส่งให้เจ้าบ้านทราบ รวมทั้งให้มีการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์และสื่อประชาสัมพันธ์อื่น ตลอดจนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเผยแพร่กระบวนกรและขั้นตอนการออกเสียงให้ผู้มีสิทธิออกเสียงทราบ และการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องการจัดทำประชามติด้วย และในกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภาให้ข้อมูลเกี่ยวกับบทบัญญัติและสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

๖. กำหนดให้การออกเสียงกรณี คณะรัฐมนตรีขอให้มีการออกเสียง ให้ใช้เขตที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศ

^๓ ทำเนียบรัฐบาล, สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี ๘ กันยายน ๒๕๖๓, <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/34889>

กำหนดเป็นเขตออกเสียง สำหรับการออกเสียงเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตออกเสียง และก่อนวันออกเสียงตามระยะเวลาที่กำหนดให้คณะกรรมการออกเสียงประจำเขตออกเสียงกำหนดหน่วยออกเสียงที่จะพึงมีในเขตออกเสียง และที่ออกเสียงของแต่ละหน่วยออกเสียงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เช่น เขตหมู่บ้านเป็นเขตของหน่วยออกเสียง หรือให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงหน่วยละ ๑,๐๐๐ คน เป็นประมาณ

๗. กำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด เช่น มีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีในวันออกเสียง และกำหนดลักษณะต้องห้ามซึ่งผู้มีสิทธิออกเสียง เช่น ต้องไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช บุคคลผู้อยู่ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

๘. กำหนดให้เมื่อประกาศกำหนดวันออกเสียงให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงของแต่ละหน่วยออกเสียงและปิดประกาศไว้ ณ ที่ออกเสียงหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่ออกเสียง หรือสถานที่ที่ประชาชนสะดวกในการตรวจสอบ และแจ้งรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงในทะเบียนบ้านไปยังเจ้าบ้านให้ทราบตามระยะเวลาที่กำหนด และให้เจ้าบ้านมีสิทธิยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อหรือถอนชื่อต่อคณะกรรมการฯ ถ้าหากมีการยกคำร้อง ผู้ยื่นมีสิทธิยื่นคำร้องขอต่อศาลยุติธรรมที่ตนมีภูมิลำเนาและให้คำสั่งศาลเป็นที่สุด

๙. กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียงในการออกเสียงแต่ละครั้งตามที่กำหนด โดยให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและกรรมการเป็นไปตามที่กำหนด และให้กรรมการ เลขานุการ ผู้ตรวจการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียง เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

๑๐. กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีหีบบัตรออกเสียงและบัตรออกเสียงโดยมีลักษณะที่เหมาะสมและอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิออกเสียง ลักษณะและขนาดของหีบบัตรออกเสียง บัตรออกเสียง และวิธีการลงคะแนนในบัตรออกเสียง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด และกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการลงคะแนนออกเสียงและการนับคะแนน และกำหนดเวลาเปิดการลงคะแนนออกเสียง การอำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการและผู้สูงอายุในการลงคะแนนออกเสียง

๑๑. กำหนดให้เปิดหีบบัตรออกเสียงต่อหน้าประชาชนที่ออกเสียง แล้วดำเนินการนับคะแนนโดยเปิดเผย ณ ที่ออกเสียงจนเสร็จ โดยมีให้เลื่อนหรือประวิงการนับคะแนนกำหนดลักษณะของบัตรเสีย เช่น บัตรปลอม บัตรที่ทำเครื่องหมาย

เป็นที่สังเกต และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการนับคะแนนใหม่หรือการลงคะแนนออกเสียงใหม่ หรือการที่ไม่สามารถนับคะแนนได้อันเนื่องมาจากเหตุสุดวิสัย และการประกาศผลการออกเสียง

๑๒. กำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงในหน่วยออกเสียงใดเห็นว่าการออกเสียงในหน่วยออกเสียงนั้นเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม มีสิทธิยื่นคำคัดค้านโดยมีรายละเอียดแห่งพฤติการณ์หรือหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าการออกเสียงนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนด

๑๓. กำหนดความผิดและบทกำหนดโทษจำคุก ปรับ หรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง กรณีการฝ่าฝืน หรือการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และในกรณีศาลมีคำพิพากษาลงโทษผู้ใดตามฐานกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และผู้นั้นเป็นผู้กระทำให้การออกเสียงไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมอันเป็นเหตุให้ต้องมีการออกเสียงใหม่ในหน่วยออกเสียงใดให้ศาลมีคำพิพากษาว่าผู้นั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการออกเสียงในหน่วยออกเสียงที่เป็นเหตุให้คณะกรรมการสั่งให้ต้องมีการออกเสียงใหม่นั้นด้วย

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ฉบับนี้แล้ว พบว่าเป็นร่างกฎหมายที่แสดงออกถึงการปกครองตามหลักประชาธิปไตยซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์ชาติในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน การปรับปรุงระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังเป็นการดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนการออกกฎหมายลำดับรองนั้นมีจำนวน ๑ ฉบับ คือ ร่างระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ซึ่งจะดำเนินการหลังจากร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้แล้ว ๑๘๐ วัน

การออกเสียงประชามติเป็นกระบวนการสำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เนื่องจากสามารถสะท้อนถึงความต้องการหรือความคิดเห็นของสาธารณชนได้ โดยเรื่องที่จะนำมาออกเสียงประชามติต้องมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติและประชาชนโดยไม่เกี่ยวกับตัวบุคคล นอกจากนี้ สิ่งสำคัญที่ควรคำนึงถึง เพื่อให้การออกเสียงประชามติเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด คือ ต้องจัดให้มีการลงคะแนนออกเสียงประชามติโดยอิสระและเปิดโอกาสให้ผู้เห็นชอบและไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติได้แสดงความคิดเห็น วิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง และผลกระทบในประเด็นดังกล่าวอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้กระบวนการการออกเสียงประชามติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและแสดงออกถึงความเห็นของประชาชนได้อย่างชัดเจนที่สุด ■