



นายรัชชัย แสนสිරะ
นิติกร สำนักกฎหมาย

หลักการและข้อแตกต่าง ระหว่าง “**ประชามติ**” กับ “**ประชาพิจารณ์**” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๑. บทนำ

ปัจจุบันแนวคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ด้วยวิธีการออกเสียงประชามติ หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน ในด้านการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ นั้น เป็นหลักการสำคัญ อันเป็นที่กล่าวถึงและเป็นที่ยอมรับของสังคมบ้านเมืองมากขึ้น ดังจะพิจารณาเห็นได้จาก กระบวนการให้มีการออกเสียงประชามติที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้นทั้งฉบับ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดให้มีขึ้นเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ ซึ่งจาก ผลการออกแสดงประชามติปรากฏว่าประชาชนได้ให้ความเห็นชอบคิดเป็นร้อยละ ๕๖.๖๙ และไม่เห็นชอบคิดเป็นร้อยละ ๔๑.๓๗ หรือการทำประชาพิจารณ์ ร่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ รวมทั้งโครงการของรัฐที่สำคัญ ๆ บางโครงการที่มีข้อโต้แย้ง ทางความคิดกันอย่างกว้างขวาง เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องระหว่าง หลักการและข้อแตกต่างระหว่าง “**ประชามติ**” กับ “**ประชาพิจารณ์**” ตามบทบัญญัติ

หลักการและข้อแตกต่าง ระหว่าง “ประชามติ” กับ “ประชาพิจารณ์”
ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๕^๑ มาตรา ๕๗^๒ และมาตรา ๖๗^๓ มุ่งสะท้อนความคิดเห็นนิติบัญญัติฉบับนี้ จึงขอเสนอความรู้เกี่ยวกับหลักการ แนวความคิด ที่มีความหมาย เจตนารมณ์ ขอบเขต และความแตกต่างของประชามติและประชาพิจารณ์ ดังนี้

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๖๕ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ
การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน
นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(๒) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตาม (๑) หรือ (๒) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียง
ประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมาย
บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจกรรมตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ
และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับบุคคลหรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้

ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับ
กิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ
ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ ระยะเวลาในการดำเนินการ และจำนวนเสียงประชามติ
เพื่อมีข้อยุติ”

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า

“มาตรา ๕๗ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ
หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม
สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตน
ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนด
เขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟัง
ความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ”

^๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง บัญญัติว่า

“มาตรา ๖๗ วรรคสอง การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพ
สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ
ของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ
ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม
หรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว”



๒. แนวความคิด ที่มา และความหมายของประชามติและประชาพิจารณ์

๒.๑ แนวความคิดและที่มาของประชามติและประชาพิจารณ์

หลักการเกี่ยวกับประชามติและประชาพิจารณ์มีแนวความคิดเริ่มจาก ปัญหาข้อบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม หรือโดยตัวแทน (Indirect or Representative Democracy) กล่าวคือ ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบ ตัวแทนนั้น ประชาชนจะทำการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน ซึ่งเมื่อ ประชาชนได้เลือกผู้แทนเข้าไปดำเนินการปกครองและบริหารประเทศแทนจะถือว่า ตนหมดภาระหน้าที่ ต่อไปจึงเป็นหน้าที่ของผู้แทนทั้งในส่วนของรัฐบาลในฐานะที่เป็น ฝ่ายบริหารหรือสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ แทนทั้งสิ้น โดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือร่วมตัดสินใจ แต่อย่างใด และด้วยเหตุที่การเลือกผู้แทนที่ตนไว้วางใจเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทน ประชาชนจะมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับตนเองหรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัด จึงทำให้ การตัดสินใจในบางครั้งของผู้แทนไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย หรือการดำเนินนโยบาย เกี่ยวกับโครงการพัฒนาประเทศ จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน ซึ่งได้ส่งผลทำให้ไม่อาจแก้ไขปัญหาที่แท้จริงของประเทศได้ ในขณะที่เดียวกันก็ยังเป็น การสร้างปัญหาความขัดแย้งให้เกิดขึ้นแก่สังคม รวมทั้งได้สร้างผลกระทบให้เกิดขึ้น ต่อสิ่งแวดล้อมอีกมากมาย จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ประเทศที่มีความเจริญในด้าน การพัฒนาการทางการเมือง เช่น ประเทศในทวีปยุโรป หรืออเมริกา เกิดแนวความคิด ที่จะนำระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เข้ามาแก้ไข ปัญหาที่เป็นจุดอ่อนของระบอบประชาธิปไตยแบบทางอ้อม หรือโดยตัวแทน ด้วยการ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองและร่วมตัดสินใจ ในระดับต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น

๒.๒ ความหมายของคำว่า “ประชามติ” และ “ประชาพิจารณ์”

“**ประชามติ**” (Referendum) ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายถึง “มติของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศที่แสดงออกในเรื่องใด เรื่องหนึ่งหรือที่ใดที่หนึ่ง และมติของประชาชนที่รัฐให้สิทธิออกเสียงลงคะแนนรับรอง ร่างกฎหมายสำคัญที่ได้ผ่านสภานิติบัญญัติแล้ว หรือให้ตัดสินปัญหาสำคัญในการบริหาร ประเทศ”

ในทางรัฐธรรมนูญ หมายถึง “กระบวนการในการแสดงความคิดเห็นของ ประชาชนด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อตัดสินใจว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือกระทบ ต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก่อนที่จะนำมาตีหรือการตัดสินใจนั้นออกเป็นกฎหมาย หรือนำไปปฏิบัติเพื่อบังคับใช้เป็นการทั่วไป”

หลักการและข้อแตกต่าง ระหว่าง “ประชามติ” กับ “ประชาพิจารณ์”
ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

“ประชาพิจารณ์” (Public Hearing) ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายถึง “การฟังความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่”

ในทางรัฐธรรมนูญ หมายถึง “กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและประชาชนมีส่วนร่วมนำเสนอข้อมูล คำแถลง จุดยืน ข้อเท็จจริง และความคิดเห็น ทั้งในเชิงสนับสนุนหรือคัดค้าน เกี่ยวกับนโยบาย ร่างกฎหมาย หรือการริเริ่มโครงการของรัฐ เพื่อให้รัฐนำข้อพิจารณาของทุกฝ่ายไปเปรียบเทียบผลดีผลเสีย หาจุดสมดุลงที่เหมาะสม และใช้ดุลยพินิจอย่างรอบคอบ โปร่งใส และมีความรับผิดชอบ ก่อนที่จะตัดสินใจตามอำนาจที่มีอยู่ต่อไป” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งประชาพิจารณ์จะต้องเกิดขึ้นก่อนการตัดสินใจของรัฐ ดังนั้น หากรัฐได้ตัดสินใจในโครงการใด ๆ ไปก่อนแล้ว กระบวนการที่เกิดขึ้นจึงมิใช่การรับฟังหรือการปรึกษาหารือ หากเป็นเพียงแต่การประชาสัมพันธ์เท่านั้น



๓. การออกเสียงประชามติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการนำหลักการออกเสียงประชามติมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลาย ๆ ฉบับด้วยกัน อันได้แก่

- (๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ ตั้งแต่มาตรา ๑๗๔ - ๑๗๖
- (๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ตั้งแต่มาตรา ๑๗๐ - ๑๗๒
- (๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ตั้งแต่มาตรา ๒๒๙ - ๒๓๑
- (๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๘ ตั้งแต่มาตรา ๒๑๑ ปันรส - ๒๑๑ โสฬส
- (๕) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๔



(๖) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๒๙ วรรคสอง^๔ มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง^๕ และมาตรา ๓๒^๖

(๗) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๕ อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาหลายฉบับ จะมีบทบัญญัติรับรองหลักการเกี่ยวกับเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้นยังไม่เคยมีการดำเนินการออกเสียงประชามติตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้แต่อย่างใด ยกเว้นการออกเสียงประชามติ ตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ยกขึ้นทั้งฉบับนั้น อาจถือได้ว่าเป็นการออกเสียงประชามติครั้งแรกในประวัติศาสตร์ ของประเทศไทย

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ใน มาตรา ๑๖๕ โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

๓.๑ เหตุที่จะต้องมีการออกเสียงประชามติ มาตรา ๑๖๕ มิได้บัญญัติไว้ อย่างชัดเจนว่าเหตุที่จะต้องมีการออกเสียงประชามติเป็นเรื่องใดบ้าง เพียงแต่บัญญัติ ถึงเหตุของการออกเสียงประชามติไว้อย่างกว้าง ๆ เป็น ๒ กรณี กล่าวคือ

^๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๙ วรรคสอง เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งต้องจัดทำไม่เร็วกว่าสิบห้าวันและไม่ช้ากว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญประกาศกำหนด”

^๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง ในการออกเสียงประชามติ ถ้าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติ เห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับแล้ว ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้”

^๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า

“มาตรา ๓๒ ในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง กิติ สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง กิติ หรือในการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๓๑ ประชาชนโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบให้ใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กิติ ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง และให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศ ใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบ และนำขึ้น ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป

ในการประชุมร่วมกันตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม การประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

หลักการและข้อแตกต่าง ระหว่าง “ประชามติ” กับ “ประชาพิจารณ์”
ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๑) กรณีที่เป็นดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่า
กิจการในเรื่องใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน
ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษากับประธาน
สภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา
ให้มีการออกเสียงประชามติได้

(๒) กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ ซึ่งการที่จะ
พิจารณาว่ากฎหมายฉบับใดบ้างที่ได้บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใด
เรื่องหนึ่งนั้น ก็ย่อมต้องขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติว่าจะตรากฎหมายกำหนดให้มีการ
ออกเสียงประชามติในเรื่องใด

Public Hearing



๓.๒ ข้อห้ามในการออกเสียงประชามติ การกำหนดเรื่องหรือประเด็นในการ
ออกเสียงประชามติ จะต้องไม่ใช่เป็นเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
- (๒) เรื่องที่เกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

๓.๓ หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ สำหรับในเรื่องหลักเกณฑ์
และวิธีการการออกเสียงประชามติ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
ออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒^๗ ขึ้นใช้บังคับ โดยอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียด
เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) วิธีการออกเสียงประชามติ
- (๒) ระยะเวลาในการดำเนินการ
- (๓) จำนวนเสียงประชามติเพื่อมีชัยอยู่

นอกจากนี้ก่อนการออกเสียงประชามติ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูล
อย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบด้วยกับกิจการนั้น มีโอกาส

^๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖
ตอนที่ ๙๘ ก หน้า ๑ เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป.



แสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน และการออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติด้วย

๓.๔ ผลของการออกเสียงประชามติ แบ่งได้เป็น ๒ ประการ คือ

๑) ผลของการออกเสียงประชามติเป็น **ข้อยุติมีผลผูกพัน** ให้รัฐต้องดำเนินการตามเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ

๒) ผลการออกเสียงประชามติเป็นเพียงการ **ให้คำปรึกษา** แก่คณะรัฐมนตรี ในเรื่องที่คณะรัฐมนตรีขอปรึกษา และไม่ผูกพันคณะรัฐมนตรีที่จะต้องปฏิบัติตามเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ให้ผลการออกเสียงประชามติเป็นข้อยุติและมีผลผูกพัน

ข้อสังเกต

ในประเด็นส่วนนี้เป็นหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่ได้เพิ่มหลักการเพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้มีผลเป็นยุติหรือเป็นการให้คำปรึกษาก็ได้ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะให้ออกเสียงประชามติ (แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้การออกเสียงประชามติเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น) และได้เพิ่มหลักการในการออกเสียงประชามติที่รัฐต้องให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกันด้วย

๔. กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในประเทศไทยนั้น เริ่มแรกได้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเรื่อง เช่น พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้น ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนตัดสินใจดำเนินโครงการตามกฎหมายเฉพาะดังกล่าว นอกจากนี้ยังอาจอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙^๔ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นการทั่วไป กระทั่ง

^๔ ปัจจุบันถูกยกเลิกโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๒ ตอนพิเศษ ๕๕ ง หน้า ๒๕ เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๘.

หลักการและข้อแตกต่าง ระหว่าง “ประชามติ” กับ “ประชาพิจารณ์”
ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองให้ “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน” เป็นครั้งแรกในมาตรา ๕๙ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงบัญญัติรับรองสิทธิในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไว้ในมาตรา ๕๗ โดยยังคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๙ แต่ได้บัญญัติเพิ่มสิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ซึ่งรัฐจะต้องมีหน้าที่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ แต่ได้ตัดคำว่า “ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เพื่อให้สามารถใช้สิทธิได้ทันที



นอกจากนี้ ยังได้เพิ่มการรับรองสิทธิในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคสอง โดยกำหนดให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างร้ายแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ นอกจากจะต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนในชุมชน และต้องให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการ การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบ แล้วต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนมีการดำเนินการดังกล่าวด้วย



๕. ความแตกต่างระหว่างหลักการออกเสียงประชามติกับการทำประชามติ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหลักการของการออกเสียงประชามติกับการทำประชามติแล้วจะพบว่ามีความแตกต่างในสาระสำคัญ ดังนี้

ข้อแตกต่าง	ประชามติ	ประชามติ
๑. วัตถุประสงค์	จะต้องมีการลงคะแนนเสียงเพื่อ ห้ามติของประชาชนในเรื่องสำคัญ นั้น ๆ	เป็นเพียงการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบในเรื่องนั้น ก่อนที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะมีคำสั่ง หรือดำเนินการใด ๆ
๒. หลักเกณฑ์ และวิธีการ ดำเนินการ ในปัจจุบัน	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๕ และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียง ประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗, ๖๗ วรรคสอง และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๘
๓. เหตุที่จะต้อง มีการดำเนินการ	๑) กรณีที่เป็นดุลยพินิจของ คณะรัฐมนตรี หากคณะรัฐมนตรี เห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบ ถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ หรือประชาชน หรือ ๒) กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มี การออกเสียงประชามติ (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕)	๑) ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดเกี่ยวกับตน หรือชุมชนท้องถิ่น (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง) ๒) ก่อนการดำเนินการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อ ส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง) ๓) ก่อนการดำเนินการโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อ ชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสอง)

หลักการและข้อแตกต่าง ระหว่าง “ประชามติ” กับ “ประชาพิจารณ์”
ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อแตกต่าง	ประชามติ	ประชาพิจารณ์
๔. การมีส่วนร่วมของประชาชน	ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการได้เพียงลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในกิจกรรมที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติเท่านั้น	ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการได้ตั้งแต่การนำเสนอข้อมูล คำแถลง จุดยืน ข้อเท็จจริง คำแนะนำ ข้อสังเกต และความคิดเห็นของตนเองได้
๕. ผลผูกพันตามกฎหมาย	มีผลเป็นยุติหรือเป็นการให้คำปรึกษา ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะให้ออกเสียงประชามติ	ข้อคิดเห็นหรือข้อมูลที่ได้จะเป็นเพียงข้อเสนอประกอบการพิจารณา อำนาจการตัดสินใจยังอยู่ที่รัฐ

๖. บทสรุป

การออกเสียงประชามติ และการทำประชาพิจารณ์ เป็นกระบวนการของการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนที่มีความสำคัญมากเรื่องหนึ่งของหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากสามารถสะท้อนถึงเจตจำนง ความประสงค์ต้องการหรือความคิดเห็นของสาธารณะได้ชัดเจนมากที่สุด โดยกลไกดังกล่าวหากนำไปใช้ให้ถูกต้องตามหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดและเหมาะสมในแต่ละกรณีแล้ว นอกจากจะเป็นการคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมในการรับรู้ การรับฟังความคิดเห็น และการตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญหรือมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว ยังเป็นประโยชน์ในทางอ้อมโดยเป็นการช่วยลดปัญหาความขัดแย้งทางความคิดของประชาชนภายในสังคม ด้วยการจัดระเบียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดินโดยการรับฟังเหตุผลซึ่งกันและกัน แทนการชุมนุมหรือการเดินขบวนยื่นข้อเรียกร้องในลักษณะที่เป็นการกดดันรัฐบาล ซึ่งในบางกรณีอาจนำไปสู่ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศได้

แต่อย่างไรก็ตาม การออกเสียงประชามติและการทำประชาพิจารณ์ จะสัมฤทธิ์ผลมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับหน่วยงานภาครัฐที่จัดทำต้องดำเนินการไปด้วยมีเจตนาที่จะรับฟังการตัดสินใจหรือรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างเสมอภาคทั่วถึงและเป็นธรรมด้วย ทั้งนี้มิใช่เป็นการดำเนินการเพียงแต่เพื่อหวังผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องหรือเพื่อผลประโยชน์ในทางการเมือง หรือเป็นแต่เพียงเพื่อให้ครบถ้วนตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดเอาไว้เท่านั้น **๖**



เอกสารอ้างอิง

- มานิตย์ จุ่มปา, **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐)**, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑ หน้า ๒๕๖ – ๒๖๑.
- วราพร ธนาศรีมงคลกุล, **ผลผูกพันของการออกเสียงประชามติ The Blinding Effect of a Referendum**, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), ๒๕๕๐.
- ตูลาลักษณ์ อัจสมบุญ, **การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ศึกษาเฉพาะกรณี ประชาพิจารณ์**, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต), ๒๕๔๘.
- คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญ เจตนารมณ์ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, **เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**, สำนักกรรมาธิการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐.
- ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, **กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงประชามติ**, กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๑ หน้า ๑๗๒ - ๑๗๔.
- **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**.

