

สารบัญ

คำนำ.....	(1)
บทคัดย่อ (ภาษาไทย).....	(3)
บทคัดย่อ (ภาษาอังกฤษ).....	(8)
บทสรุปย่อสำหรับนักบริหาร.....	(11)
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 กรอบแนวคิด.....	3
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	9
1.4 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย.....	9
1.5 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	10
1.6 วิธีการศึกษาวิจัย.....	12
1.7 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาวิจัย.....	12
บทที่ 2 ประสบการณ์ของต่างประเทศ	
ในการออกเสียงประชามติศึกษา	
จากประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกา	
ฝรั่งเศส และสวิตเซอร์แลนด์.....	14

2.1 การออกเสียงประชามติในสหรัฐอเมริกา.....	17
ประชามติ.....	19
2.1.1 ความเป็นมาของกระบวนการการออกเสียง ประชามติ.....	19
2.1.2 รูปแบบของการออกเสียงประชามติ.....	21
2.1.2.1 รูปแบบและกระบวนการของการริเริ่ม เสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน.....	21
2.1.2.1.1 การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย โดยประชาชนทางตรง.....	22
2.1.2.1.2 การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย โดยประชาชนทางอ้อม.....	23
2.1.2.2 รูปแบบและกระบวนการของ การออกเสียงประชามติ.....	25
2.1.2.2.1 การออกเสียงประชามติ ที่เริ่มต้นจัดทำโดย ฝ่ายนิติบัญญัติ.....	25
2.1.2.2.2 การออกเสียงประชามติ ที่เสนอ โดยประชาชน.....	26
2.1.3 ประเภทของการออกเสียงประชามติ.....	32
2.1.3.1 การออกเสียงประชามติที่ รัฐธรรมนูญบังคับว่าต้องทำ.....	34

2.1.3.1.1	รัฐธรรมนูญ.....	34
2.1.3.1.2	กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ.....	38
2.1.3.1.3	มาตรการด้านการคลัง.....	39
2.1.3.1.4	กิจการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น.....	40
2.1.3.2	การออกเสียงประชามติที่ รัฐธรรมนูญให้อำนาจที่จะทำได้.....	40
2.1.3.2.1	ขอบเขตของการออกเสียง ประชามติที่รัฐธรรมนูญ ให้อำนาจที่จะทำได้.....	41
	(ก) ขอบเขตที่เกี่ยวกับ นิติกรรมทางนิติบัญญัติ.....	41
	(ข) ขอบเขตเฉพาะ.....	43
	(ข.1) กฎหมายเกี่ยวกับ การคลัง.....	43
	(ข.2) กฎหมายเกี่ยวกับ ตำรวจ.....	43
	(ข.3) กฎหมายอื่น ๆ.....	44
2.1.3.2.2	วิธีการในการออกเสียง ประชามติ.....	44

(ก) กระบวนการเบื้องต้น.....	45
(ข) จำนวนผู้ลงชื่อ.....	45
(ค) ระยะเวลา.....	46
(ง) การควบคุม.....	48
2.1.3.2.3 สภาพบังคับของการ	
ออกเสียงประชามติ.....	48
2.1.3.2.4 การดำเนินการและผลของ	
การออกเสียงประชามติ.....	49
2.1.3.3 การออกเสียงประชามติกรณีพิเศษ.....	51
2.1.3.4 การออกเสียงประชามติใน	
หลักการสำคัญ.....	52
2.1.3.5 การออกเสียงประชามติที่มีผล	
เป็นการให้คำปรึกษา.....	53
2.1.4 การออกเสียงประชามติและประสบการณ์	
ของการออกเสียงประชามติในมลรัฐวอชิงตัน.....	53
2.1.4.1 บทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียง	
ประชามติของมลรัฐวอชิงตัน.....	55
2.1.4.1.1 การออกเสียงประชามติ	
แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	55
2.1.4.1.2 การออกเสียงประชามติ	
ในร่างกฎหมายอื่นไม่ว่าจะ	

	เป็นการเสนอให้มีการลง	
	ประชามติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ	
	หรือประชาชน.....	56
2.2	การออกเสียงประชามติในฝรั่งเศส.....	63
2.2.1	เรื่องที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ.....	64
2.2.1.1	การออกเสียงประชามติระดับชาติ	
	เกี่ยวกับร่างกฎหมาย.....	64
2.2.1.1.1	กระบวนการตัดสินใจ	
	นำร่างกฎหมายมาให้	
	ประชาชนออกเสียง	
	ประชามติ.....	65
2.2.1.1.2	ประเภทของร่างกฎหมาย	
	ที่จะนำมาให้ประชาชน	
	ออกเสียงประชามติ.....	66
	(ก) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับ	
	การจัดระเบียบสถาบัน	
	การเมืองแห่งรัฐ.....	66
	(ข) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับ	
	การให้ความเห็นชอบ	
	ในข้อตกลงของ	
	ประชาคมยุโรป.....	67

(ค) การให้สัตยาบันต่อ

สนธิสัญญา.....	67
2.2.1.2 การออกเสียงประชามติระดับชาติ	
เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ.....	68
2.2.1.2.1 ขั้นตอนในการพิจารณา	
ของรัฐสภา.....	69
2.2.1.2.2 ขั้นตอนในการพิจารณา	
ภายหลังรัฐสภา.....	69
2.2.1.3 การออกเสียงประชามติระดับชาติ	
เกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงในดินแดน.....	71
2.2.1.4 การออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น.....	72
2.2.2 การเกิดขึ้นของการออกเสียงประชามติระดับชาติ.....	74
2.2.3 บทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ	
ในการออกเสียงประชามติ.....	76
2.2.3.1 การควบคุม.....	76
2.2.3.1.1 ขั้นตอนในการเตรียม	
การออกเสียงประชามติ.....	76
2.2.3.1.2 ขั้นตอนในการดำเนินการ	
ออกเสียงประชามติ.....	77

2.2.3.1.3	ขั้นตอนภายหลัง	
	การออกเสียงประชามติ.....	79
2.2.3.2	ผลของการออกเสียงประชามติ.....	80
2.3	การออกเสียงประชามติในสวิตเซอร์แลนด์.....	81
2.3.1	หลักเกณฑ์ทั่วไปในการออกเสียงประชามติ.....	87
2.3.1.1	การออกเสียงประชามติ	
	ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์.....	88
2.3.1.2	ประเด็นที่จะนำมาออกเสียงประชามติ.....	88
2.3.1.3	ผลของการออกเสียงประชามติ	
	ต้องการเสียงข้างมาก.....	90
2.3.1.4	การให้ความเห็นชอบ	
	สนธิสัญญาระหว่างประเทศ.....	95
2.3.2	รูปแบบของการออกเสียงประชามติ.....	96
2.3.2.1	การออกเสียงประชามติในระดับ	
	สหพันธรัฐ.....	96
2.3.2.1.1	การออกเสียงประชามติที่	
	รัฐธรรมนูญบังคับว่าต้องทำ.....	96
2.3.2.1.2	การออกเสียงประชามติที่	
	รัฐธรรมนูญให้อำนาจ	
	ที่จะทำได้.....	98
2.3.2.1.3	ประชามติที่ประชาชนริเริ่ม	

ให้มีการออกเสียง..... 99

2.3.2.2 การออกเสียงประชามติในรัฐสมาชิก..... 105

2.3.2.2.1 การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย
โดยประชาชน..... 105

2.3.2.2.2 การออกเสียงประชามติ
ในกฎหมายที่ผ่านรัฐสภา
ของรัฐสมาชิก..... 106

2.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบการออกเสียงประชามติในต่างประเทศ..... 106

2.4.1 การจัดให้มีการออกเสียงประชามติ..... 106

2.4.2 ประเด็นที่จะนำมาออกเสียงประชามติ..... 108

2.4.3 ผู้มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ..... 109

2.4.4 วิธีการในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ..... 110

2.4.5 การควบคุมและตรวจสอบการออกเสียงประชามติ..... 111

2.4.6 ผลของการออกเสียงประชามติ..... 111

บทที่ 3 วิวัฒนาการของกระบวนการออกเสียง

ประชามติในประเทศไทย 113

3.1 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก่อนปี พ.ศ. 2549

ที่เปิดโอกาสให้มีการออกเสียงประชามติได้..... 113

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492)..... 114

3.1.1.1 ความเป็นมาและแนวคิดในการบัญญัติ

เรื่องการให้ประชาชนออกเสียง

ประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญ.....	114
3.1.1.2 หลักเกณฑ์ในการออกเสียงประชามติ	125
3.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511)	129
3.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2517)	130
3.1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2539)	134
3.1.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)	139
3.1.5.1 แนวคิดในการบัญญัติเรื่องการให้	
ประชาชนออกเสียงประชามติ	
ไว้ในรัฐธรรมนูญ.....	140
3.1.5.1.1 การพิจารณาของ	
คณะกรรมการการ	
ยกร่างรัฐธรรมนูญ.....	140
3.1.5.1.2 การพิจารณาของ	
คณะกรรมการพิจารณา	
ร่างรัฐธรรมนูญ.....	141
3.1.5.1.3 การพิจารณาในวาระที่ 2	
ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ.....	143
3.1.5.2 หลักเกณฑ์ในการออกเสียงประชามติ.....	146

3.1.5.2.1	เหตุที่จะต้องมีการออกเสียง ประชามติ	148
3.1.5.2.2	วัตถุประสงค์ในการออกเสียง ประชามติ	148
3.1.5.2.3	ขั้นตอนในการดำเนินการ เพื่อให้มีการออกเสียง ประชามติ	149
3.1.5.2.4	หลักเกณฑ์และวิธีการ ออกเสียงประชามติ	150
3.1.5.2.5	ผลของการออกเสียงประชามติ	151

3.2	บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2549 ที่กำหนดให้ ต้องมีการออกเสียงประชามติ	151
3.2.1	เหตุที่จะให้มีการออกเสียงประชามติ	152
3.2.2	หลักเกณฑ์ในการออกเสียงประชามติ	157
3.2.2.1	หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ	157
3.2.2.2	ผลของการออกเสียงประชามติ	162
3.2.3	ทางปฏิบัติในการออกเสียงประชามติ	163
3.2.3.1	สภาร่างรัฐธรรมนูญ	163
3.2.3.2	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	163
3.2.3.3	สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง	163

3.3 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550

ที่เปิดโอกาสให้มีการออกเสียงประชามติได้ 164

3.3.1 แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องการให้

ประชาชนออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญ 164

3.3.2 ขั้นตอนของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 166

3.3.3 ขั้นตอนการประกาศของสภาร่างรัฐธรรมนูญ 169

3.3.4 บทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ 170

3.3.4.1 เหตุที่ต้องมีการออกเสียงประชามติ 171

3.3.4.2 ข้อห้ามในการออกเสียงประชามติ 173

3.3.4.3 หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ 173

3.3.4.4 ผลของการออกเสียงประชามติ 173

3.4 สรุปลักษณะสำคัญทางวิชาการของกระบวนการ

ออกเสียงประชามติในประเทศไทย 174

3.4.1 ลักษณะทางวิชาการของความเป็น

สถาบันทางการเมือง 174

3.4.2 ลักษณะทางวิชาการของความเป็น

ประชาธิปไตยทางการเมืองการปกครอง 175

3.4.3 ลักษณะทางวิชาการของความสัมพันธ์

ระหว่างรัฐกับประชาชน 177

3.4.4	ลักษณะทางวิวัฒนาการของความเป็น หลักประกันผลประโยชน์สำคัญของ ประเทศชาติและประชาชน.....	178
-------	---	-----

3.4.5	ลักษณะทางวิวัฒนาการของ ความก้าวหน้าทางการเมืองการปกครอง.....	179
-------	---	-----

บทที่ 4	กรณีศึกษา: การออกเสียงประชามติครั้งแรก ของไทยเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550).....	180
---------	--	-----

4.1	หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียง ประชามติ.....	180
-----	--	-----

4.1.1	บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549.....	181
-------	---	-----

4.1.2	กฎหมายว่าด้วยความเรียบร้อยในการออกเสียง ประชามติร่างรัฐธรรมนูญ.....	182
-------	--	-----

4.1.2.1	เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ.....	182
---------	--	-----

4.1.2.2	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วย ความเรียบร้อยในการออกเสียง ประชามติร่างรัฐธรรมนูญ.....	183
---------	--	-----

4.1.2.3	มาตรการในการรักษาความสงบ เรียบร้อยในการออกเสียงประชามติ.....	191
4.1.3	กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียง ประชามติร่างรัฐธรรมนูญ.....	195
4.1.3.1	ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ ออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2550	196
4.1.3.2	ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการคัดค้านการออกเสียง ประชามติ พ.ศ. 2550	199
4.2	บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการออกเสียงประชามติ.....	202
4.2.1	สภาร่างรัฐธรรมนูญ.....	202
4.2.2	คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	205
4.2.2.1	บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัด และควบคุมการออกเสียงประชามติ.....	205
4.2.2.2	บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการเป็น ผู้เสียหายตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาในกรณีที่มี ผู้กระทำความผิดพระราชบัญญัติ ว่าด้วยความเรียบร้อยในการ	

ออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2550 209

4.2.3 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง 209

4.2.4 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด 212

4.2.5 ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด 214

4.2.6 ศูนย์อำนวยการออกเสียงประชามติ
จังหวัด/กรุงเทพมหานคร 2154.2.7 คณะอนุกรรมการการออกเสียงประชามติ
ประจำอำเภอ 216

4.2.8 คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียง 220

4.2.9 ผู้อำนวยการประจำหน่วยออกเสียง 224

4.2.10 เจ้าหน้าที่คะแนนประจำหน่วยออกเสียง 225

4.2.11 เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำ
หน่วยออกเสียง 225

4.2.12 นายทะเบียนอำเภอและนายทะเบียนท้องถิ่น 226

4.3 ความเป็นไปของกระบวนการออกเสียงประชามติ 227

4.3.1 การเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ 227

4.3.2 การเตรียมการเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติ 231

4.3.2.1 กำหนดแผนดำเนินการออกเสียง

ประชามติร่างรัฐธรรมนูญ 231

4.3.2.2 จัดตั้งศูนย์อำนวยการ	
ออกเสียงประชามติ	233
4.3.2.3 แต่งตั้งเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ บุคคล	
หรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่	
แทนคณะกรรมการการเลือกตั้ง	
เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ	235
4.3.2.4 จัดตั้งศูนย์อำนวยการออกเสียง	
ประชามติจังหวัดและศูนย์อำนวยการ	
ออกเสียงประชามติกรุงเทพมหานคร	235
4.3.3 การออกเสียงประชามติ	236
4.3.3.1 พฤติกรรมการออกเสียงประชามติ	
ของประชาชนในภาคกลาง	236
4.3.3.2 พฤติกรรมการออกเสียงประชามติ	
ของประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	238
4.3.3.3 พฤติกรรมการออกเสียงประชามติ	
ของประชาชนในภาคเหนือ	240
4.3.3.4 พฤติกรรมการออกเสียงประชามติ	
ของประชาชนในภาคใต้	241
4.3.4 การประกาศผลการออกเสียงประชามติ	243
4.3.5 ความสอดคล้องของรูปแบบการออกเสียง	
ประชามติ (19 สิงหาคม 2550) กับสังคมไทย	245

4.3.6 ความเข้าใจของประชาชนต่อหลักการ	
และกระบวนการออกเสียงประชามติ.....	246

บทที่ 5 วิเคราะห์กระบวนการออกเสียงประชามติ	
ครั้งแรกในประเทศไทย	249

5.1 ปัญหาและอุปสรรคของการออกเสียงประชามติ	
ในประเทศไทยที่เกิดจากบทบัญญัติของ	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	249

5.1.1 ลักษณะสำคัญของปัญหาและอุปสรรค	
ในด้านความเป็นสถาบันการเมือง	249

5.1.2 ลักษณะสำคัญของปัญหาและอุปสรรค	
ในด้านความเป็นประชาธิปไตย	
ทางการเมืองการปกครอง	251

5.1.3 ลักษณะสำคัญของปัญหาและอุปสรรค	
ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน	253

5.1.4 ลักษณะสำคัญของปัญหาและอุปสรรค	
ในด้านความเป็นหลักประกันผลประโยชน์	
สำคัญของประเทศชาติและประชาชน	254

5.1.5 ลักษณะสำคัญของปัญหาและอุปสรรค	
ในด้านความก้าวหน้าทางการเมืองการปกครอง	254

5.2 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติครั้งแรก ของไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2549.....	255
5.3 ปัญหาและอุปสรรคของการออกเสียงประชามติ ในประเทศไทยที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติจาก การออกเสียงประชามติครั้งแรกของไทยเพื่อ ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550).....	256
5.3.1 ปัญหาและอุปสรรคของการออกเสียง ประชามติในเชิงหลักการ.....	258
5.3.2 ปัญหาและอุปสรรคของการออกเสียง ประชามติในเชิงพฤติกรรม.....	261
5.3.3 ปัญหาและอุปสรรคของการออกเสียง ประชามติในประเทศไทยที่ได้จาก การจัดสัมมนาระดมความคิดเห็น เกี่ยวกับบทเรียนกรณีศึกษาการออกเสียง ประชามติครั้งแรกของไทยเพื่อ ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550).....	263
5.3.3.1 ระยะเวลาในการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ ก่อนการออกเสียงประชามติ	264

5.3.3.2	การวางตัวเป็นการขององค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และสื่อมวลชน.....	264
5.3.3.3	ปัญหาความชอบด้วยหลักการ ของการออกเสียงประชามติ ร่างรัฐธรรมนูญ.....	265
5.3.3.4	ปัญหาจำนวนผู้มาใช้สิทธิ ออกเสียงประชามติ.....	268
5.3.3.5	หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการ ออกเสียงประชามติ.....	269
5.3.3.6	การริเริ่มการออกเสียงประชามติ.....	270
5.3.3.7	การศึกษาวิเคราะห์พฤติกรรม การออกเสียงประชามติของคนไทย.....	270
5.3.3.8	การกำหนดประเด็นในการออกเสียง ประชามติร่างรัฐธรรมนูญ.....	271
5.3.3.9	ปัญหาการงดออกเสียงในการออกเสียง ประชามติ.....	271
5.3.3.10	ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจาก การจัดการออกเสียงประชามติ.....	271

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	275
6.1 บทสรุป	275
6.2 ข้อเสนอแนะ	278
ภาคผนวก	280
บรรณานุกรม	283

สำหรับเพื่อการศึกษาและการอ้างอิงเท่านั้น
For educational use and reference only