

๑๑๕

การนำระบบการออกเสียงแสงประดิษฐ์มาใช้ในประเทศไทย



นายทวีสิน กิรบุตรสุวรรณ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าหลักสูตรปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2538

ISBN 974-632-287-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I16460244

Introduction of Referendum in Thailand



Mr. Taweessin Keerabutsuwon

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

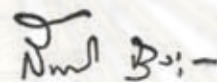
1995

ISBN 974-632-287-7




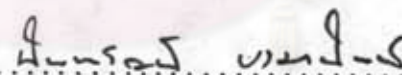
|                   |  |
|-------------------|--|
| หัวข้อวิทยานิพนธ์ | การนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ในประเทศไทย |
| โดย               | นายทวีสิน กิรบุตรสุวรรณ                          |
| ภาควิชา           | นิติศาสตร์                                       |
| อาจารย์ที่ปรึกษา  | อาจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์                  |

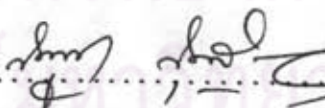
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

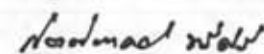
  
 ..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
 (รองศาสตราจารย์ ดร. สันติ กงสุวรรณ)

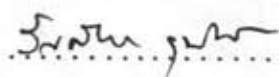
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
 ..... ประธานกรรมการ  
 (ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมงคล)

  
 ..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
 (อาจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)

  
 ..... กรรมการ  
 (ศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์ สุขसारกุล)

  
 ..... กรรมการ  
 (อาจารย์ ดร. กิตติภาคย์ หวีศรี)

  
 ..... กรรมการ  
 (อาจารย์ ดร. รังสิกร อุบหงส์)



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว



ทวีสิน กิรบุตรสุวรรณ การนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ในประเทศไทย  
(Introduction of Referendum in Thailand) อ. ทวีสิน ตรีรัตน์ บรมานันท์.  
211 หน้า. ISBN 974-632-287-7

การที่ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีผู้แทนราษฎร เป็นผู้ทำหน้าที่แสดง  
เจตนารมณ์แทนประชาชน ดังนั้น การาคที่ผู้แทนกระทำการในจึงต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของ "เจตนารมณ์  
ส่วนรวมของประชาชน " แต่เมื่อพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันแล้วจะ เห็นได้ว่าสมาชิก  
สภาผู้แทน หรือ พรรคการเมืองที่ผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดอยู่ อาจมีผลประโยชน์ผูกพันอยู่กับวิธีการที่ทำให้  
ประโยชน์แก่ตน หรือ แก่พรรคการเมืองตน จึงทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์  
ส่วนตัว และ เนื่องจากกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรที่ใช้อยู่ใน  
ปัจจุบันมีเพียงวิธีการเดียว คือ การเลือกตั้ง ซึ่งยังไม่เพียงพอ ดังนั้นหลายประเทศจึงนำระบบการ  
ออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ เพื่อเป็นกระบวนการเสริมการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของ  
ผู้แทนราษฎร วิทยานิพนธ์เล่มนี้ จึงมุ่งศึกษาถึงระบบการออกเสียงแสดงประชามติของต่างประเทศ  
เพื่อนำมาสู่การวิเคราะห์ว่า สมควรที่จะนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ในประเทศไทย  
หรือไม่ และ ระบบดังกล่าวควรจะมีรูปแบบและวิธีการอย่างไร

จากการศึกษา พบว่าในหลายประเทศได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ออกเสียงแสดง  
ประชามติได้ในหลายกรณี เพื่อเป็นการให้ประชาชนได้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในการตรวจสอบ  
การใช้อำนาจของผู้แทนของคนอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ระบบการออกเสียงแสดงประชามตินั้น  
สมควรที่จะนำมาใช้ในประเทศไทยได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในระยะเริ่มแรก เรื่องที่จะนำออกให้  
ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ จะต้องเป็นเรื่องใหญ่และสำคัญซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง  
ทั้งประเทศ ซึ่งขณะนี้เห็นว่ามีอยู่เพียงประการเดียวคือ " การจัดทำและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ "   
กล่าวคือ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญผ่านการพิจารณาของสภาเรียบร้อยแล้ว ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วม  
ในการจัดทำหรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญในฐานะผู้มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย โดยการออกเสียงแสดง  
ประชามติว่าจะยอมรับร่างรัฐธรรมนูญนั้นหรือไม่

ภาควิชา ..... นิติศาสตร์  
สาขาวิชา ..... นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา ..... 2537

ลายมือชื่อนิติ .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ..... 55 ๖๗ ๕  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....

##C470920 : MAJOR LAW  
KEY WORD: REFERENDUM

TAWEESIN KEERABUTSUWON : INTRODUCTION OF REFERENDUM IN THAILAND.  
THESIS ADVISOR : NANTAWAT BORAMANAND, Ph.D. 211 PP. ISBN  
974-632-287-7

Thailand is a democratic country in which people's will would be expressed through their elected representatives. Therefore, any acts performed by those representatives should base on the "General Will". However, according to current political condition, it is inevitable to accept that those representatives received unrighteous benefits for both themselves and their parties, exploiting the state power to achieve their own needs. Since the election is the only method of controlling and inspecting the representatives' exercise of power; which is obviously insufficient. Many countries have turned to the referendum as an alternative. This thesis has focused on the methodology of referendum in foreign countries and analysed whether it is appropriate for introduction into Thailand and, if so, in what form and under what procedure. The study found that many countries give their people an opportunity to display their opinion through referendum in different cases. In order to permit their people to directly examine the politicians' abuse of power.

In the writer's opinion, the referendum could be introduced in Thailand, but, at the beginning, the topic must be well chosen. It should be an important and interesting topic, and directly effect the people throughout the country. At this moment, the most suitable topic for referendum is "Drafting and Amending the Constitution". When the parliament has approved the draft constitution, the people, as a final decision maker, can participate through the referendum whether the draft should be accepted.

ภาควิชา นิติศาสตร์

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2537

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม





## กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านอาจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่ให้ความเมตตา กรุณา และสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ท่านได้กรุณาให้ความปรึกษา แนะนำ ตลอดจนตรวจแก้ไขข้อผิดพลาดค่าให้แก่ผู้เขียนมาโดยตลอด จนวิทยานิพนธ์เล่มนี้เสร็จสมบูรณ์ได้

ขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ ประธานกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์ สุขสำราญ อาจารย์ ดร. รังสิรา อุพงษ์ อาจารย์ ดร. กิตติภาคย์ ทวีศรี ที่ได้สละเวลาเป็นกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้แนวความคิดแก่ผู้เขียนในการแก้ไขวิทยานิพนธ์จนแล้วเสร็จ

ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ พิชัยศักดิ์ ทรายางกูร ที่คอยถามความคืบหน้าของการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ขอขอบคุณที่สำนักกฎหมาย อินดิเพนเดนซ์ ที่ให้โอกาสผู้เขียนทำวิทยานิพนธ์ระหว่างงาน ขอขอบคุณ คุณวนิดา เมธานราพงศ์ และ คุณฉัตรสุลี กิริบุตรสุวรรณ ที่ช่วยพิมพ์และตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนเสร็จด้วยดี ขอขอบคุณ คุณประวิทย์ หัตถลม ที่ได้ช่วยแปลเอกสารภาษาต่างประเทศในการทำวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขออภัยมาไว้แต่ผู้เดียว และหากมีประโยชน์ต่อการศึกษาแล้ว ผู้เขียนขอขอบพระคุณบิดาของผู้เขียนที่ได้ล่วงลับไปแล้วที่ได้นำพาผู้เขียนมาสู่วิชาชีพนี้ และมารดา คุณอา และคุณย่า ที่ได้สนับสนุนการศึกษาของผู้เขียนมาโดยตลอด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ทวีสิน กิริบุตรสุวรรณ



บทคัดย่อภาษาไทย

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ

กิตติกรรมประกาศ

บทที่

|   |  |    |
|---|--|----|
| 1 | บทนำ.....  | 1  |
|   | ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....  | 1  |
|   | วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย.....  | 6  |
|   | สมมุติฐาน.....   | 6  |
|   | ทฤษฎีและแนวคิด.....  | 7  |
|   | วิธีการวิจัย.....  | 7  |
|   | ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....   | 7  |
| 2 | การให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองประเทศ: ศึกษาเฉพาะกรณี<br>การใช้อำนาจในการตรวจสอบของประชาชน..... | 8  |
|   | ความเป็นมาและวิวัฒนาการของการใช้อำนาจในการตรวจสอบของประชาชน  | 8  |
|   | ทฤษฎีอำนาจอภิปราย เป็นของประชาชน.....  | 14 |
|   | ทฤษฎีสัญญาประชาคม.....   | 17 |
|   | ทฤษฎีตัวแทนของประชาชน.....   | 20 |
|   | (1) การออกเสียงแสดงประชามติคือร่างกฎหมายและสนธิสัญญา.....  | 20 |
|   | ความเป็นมา.....  | 20 |
|   | สาระ.....  | 22 |
|   | การบังคับใช้ในปัจจุบัน.....  | 23 |

สารบัญ(ต่อ)

|  |    |
|--|----|
| (2) การออก เสียงแสดงประชามติต่อตัวบุคคล.....   | 24 |
| ความเป็นมา.....  | 24 |
| สาระ.....  | 25 |
| การบังคับใช้ในปัจจุบัน.....  | 26 |
| (3) การถอดถอนผู้แทน.....   | 27 |
| ความเป็นมา.....  | 27 |
| สาระ.....  | 28 |
| การบังคับใช้ในปัจจุบัน.....  | 29 |
| (4) การไต่สวนสาธารณะ.....  | 30 |
| ความเป็นมา.....  | 30 |
| สาระ.....  | 31 |
| การบังคับใช้ในปัจจุบัน.....  | 33 |
| (5) กระบวนการรับฟังทางมหาชน.....   | 34 |
| ความเป็นมา.....  | 34 |
| สาระ.....  | 35 |
| การบังคับใช้ในปัจจุบัน.....  | 37 |
| การใช้งานในการตรวจสอบของประชาชนในปัจจุบัน.....   | 39 |
| 3 การใช้งานในการตรวจสอบของประชาชนต่อร่างกฎหมายและสนธิสัญญา:<br>ระบบการออก เสียงแสดงประชามติ..... | 41 |
| ประเภทของการออก เสียงแสดงประชามติ.....   | 43 |
| (1) การออก เสียงแสดงประชามติระดับชาติ.....   | 44 |
| ก. การออก เสียงแสดงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ทำ.....   | 44 |
| 1. การออก เสียงแสดงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญ.....  | 45 |
| 2. การออก เสียงแสดงประชามติต่อกฎหมายสำคัญบางประเภท   | 46 |
| 3. การออก เสียงแสดงประชามติต่อสนธิสัญญาบางประเภท.  | 47 |



สารบัญ(ต่อ)

|   |  |    |
|---|--|----|
| ข.  | การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้                                 | 47 |
| ค.  | การทำให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย.                            | 49 |
| (2)   | การออกเสียงแสดงประชามติระดับท้องถิ่น.....  | 51 |
| ก.  | การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ทำ.....                                   | 51 |
| 1.  | การออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายของฝ่าย<br>นิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของรัฐ..... | 51 |
| 2.  | การออกเสียงแสดงประชามติต่อรัฐธรรมนูญ.....  | 52 |
| 3.  | การออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการ<br>คลัง.....                   | 53 |
| 4.  | การออกเสียงแสดงประชามติขององค์กรกระจายอำนาจ<br>ส่วนท้องถิ่น.....                   | 53 |
| ข.  | การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้                                 | 53 |
| ค.  | การทำให้สิทธิประชาชนในรัฐเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย                        | 54 |
| หลักเกณฑ์ทั่วไปในการออกเสียงแสดงประชามติ..... |  | 55 |
| 4   | ระบบการออกเสียงแสดงประชามติในประเทศต่างว.....                                      | 58 |
| ก)  | ประเทศสวีเดน.....  | 59 |
| 1)  | การจำกัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ.....  | 59 |
| 2)  | รูปแบบของการออกเสียงแสดงประชามติ.....  | 62 |
| 1.  | การออกเสียงแสดงประชามติระดับชาติ.....  | 62 |
| 1.1   | การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ทำ..                                      | 62 |
| 1.2   | การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะ<br>ทำได้.....                        | 64 |
| 1.3   | การทำให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุง<br>กฎหมาย.....                    | 65 |

สารบัญ(ต่อ)

|   |   |     |
|---|---|-----|
|   | 2.การออกเสียงแสดงประชามติระดับท้องถิ่น.....               | 66  |
|   | การจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติในประเทศสวิตเซอร์แลนด์  | 66  |
|   | ข) ประเทศสหรัฐอเมริกา.....                                | 70  |
|   | 1)การจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ.....                 | 70  |
|   | 2)รูปแบบของการออกเสียงแสดงประชามติ.....                   | 74  |
|   | 1.การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ทำ.....        | 74  |
|   | 2.การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้      | 76  |
|   | 3.การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย    | 78  |
|   | ค) ประเทศฝรั่งเศส.....                                    | 82  |
|   | 1)การจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ.....                 | 82  |
|   | 2)รูปแบบของการออกเสียงแสดงประชามติ.....                   | 85  |
|   | 1.การออกเสียงแสดงประชามติต่อรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม      | 85  |
|   | 2.การออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมาย.....               | 87  |
|   | 3.การออกเสียงแสดงประชามติต่อดินแดนของประเทศ.....          | 89  |
|   | 3)ผู้มีอำนาจจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ.....          | 89  |
|   | 4)วิธีการในการจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ.....        | 91  |
|   | 5)การควบคุมและตรวจสอบการออกเสียงแสดงประชามติ.....         | 91  |
|   | ง)สรุประบบการออกเสียงแสดงประชามติในต่างประเทศ.....        | 91  |
| 5 | ระบบการออกเสียงแสดงประชามติในประเทศไทย.....               | 96  |
|   | ความเบื้องต้น.....  | 96  |
|   | 5.1 หลักเกณฑ์ในการออกเสียงแสดงประชามติของประชาชนชาวไทยที่ |     |
|   | ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ.....                            | 97  |
|   | 5.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492....    | 97  |
|   | ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ.....                              | 101 |

สารบัญ(ต่อ)

|       |   |     |
|-------|---|-----|
|       | การนาระบบการออก เสียงแสดงประชามติมาบัญญัติไว้ใน<br>รัฐธรรมนูญ.....                      | 110 |
| 5.1.2 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511....  | 118 |
|       | ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ.....  | 118 |
|       | การร่างรัฐธรรมนูญ.....  | 123 |
|       | การนาระบบการออก เสียงแสดงประชามติมาบัญญัติไว้ใน<br>รัฐธรรมนูญ.....                      | 125 |
| 5.1.3 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517....  | 131 |
|       | สภาทหาร เมืองไทยก่อน เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516                                       | 131 |
|       | สภาทหาร เมืองไทยหลัง เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516                                       | 134 |
|       | การร่างรัฐธรรมนูญ.....  | 137 |
|       | การนาระบบการออก เสียงแสดงประชามติมาบัญญัติไว้ใน<br>รัฐธรรมนูญ.....                      | 139 |
|       | วิธีการออก เสียงแสดงประชามติ.....   | 141 |
|       | แนวทางปฏิบัติของการออก เสียงแสดงประชามติในประเทศไทย...                                  | 143 |
| 5.2   | การให้ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในบาง เรื่องตามที่บัญญัติไว้<br>ในกฎหมายอื่น.....    | 145 |
|       | บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนแสดงความคิดเห็น.....                                | 146 |
|       | 1)พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511.....                                 | 146 |
|       | 2)พระราชบัญญัติจัดครูบ่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517.....                                  | 147 |
|       | 3)พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518.....  | 148 |
|       | แนวทางปฏิบัติของวิธีการให้ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นใน<br>บางเรื่อง.....             | 152 |
| 6     | วิเคราะห์ระบบการออก เสียงแสดงประชามติและศึกษาหารูปแบบที่เหมาะสม<br>สำหรับประเทศไทย..... | 155 |



สารบัญ(ต่อ)

|   |                          |     |
|---|--------------------------|-----|
| 7 | บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... | 167 |
|   | รายการอ้างอิง.....       | 176 |
|   | ภาคผนวก.....             | 182 |
|   | ประวัติผู้เขียน.....     | 211 |



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย