



## เอกสารประกอบการพิจารณา

### ญัตติ

เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญ  
พิจารณาศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

อ.พ. 15/2562 สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง



อ.พ. 15/2552



อ.พ. 1/2552

สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
โทร. 0 2244 2070-2

## ญัตติ

เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญ  
พิจารณาศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(นายจตุพร เจริญเชื้อ เป็นผู้เสนอ)

## คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ญัตติ หรือหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ ที่เข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความทางวิชาการ และ/หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้น ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกรัฐสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ในการประกอบการพิจารณา ตลอดจนเป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับผู้สนใจทั่วไป

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

### ผู้รับผิดชอบ

นางอรวรรณ พันธุ์เปื้อง

นายทนงศักดิ์ สุระคำแหง

### ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นายแดนชัย ไชวิเศษ

นางสาวเปรมฤดี วงศ์สาคร

นางเมตตาพร กาญจนินทุ

นางสาวอุษณีย์ อินทองช่วย

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 1

นิติกรชำนาญการพิเศษ

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

พฤศจิกายน 2562

## บทสรุปสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีจำนวน 14 ฉบับและรัฐธรรมนูญที่ไม่มีบทบัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีจำนวน 6 ฉบับ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมีจำนวน 8 ฉบับซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 22 ครั้ง ส่วนรัฐธรรมนูญที่ไม่มีมีการแก้ไขเพิ่มเติมมีจำนวน 12 ฉบับ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ (มาตรา 255)

ผู้มีสิทธิเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (มาตรา 256 (1))

การพิจารณาให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ (มาตรา 256 (2)) ดังนี้

วาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (มาตรา 256 (3))

วาระที่สองชั้นการพิจารณาเรียงลำดับมาตรา การออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย (มาตรา 256 (4))

การรอลงมติเห็นชอบในวาระที่สาม เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป (มาตรา 256 (5))

วาระที่สามชั้นสุดท้ายการลงมติเห็นชอบ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (มาตรา 256 (6))

การให้รอไว้เมื่อลงมติเห็นชอบในวาระที่สาม เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก

หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ลงมติเห็นชอบในวาระที่สามขัดต่อมาตรา 255 หรือมีลักษณะตามมาตรา 256 (8) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 256 (9)) จึงต้องกำหนดเวลาให้รอไว้ 15 วันก่อนนายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย (มาตรา 256 (7))

**การออกเสียงประชามติ** ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตามมาตรา 256 (7) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตามมาตรา 256 (7) ต่อไป (มาตรา 256 (8))

### รูปแบบและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

รูปแบบและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีทั่วไปในต่างประเทศสามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการริเริ่มให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาของต่างประเทศ เช่น การกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาแต่ละคนมีสิทธิเสนอ เช่น รัฐธรรมนูญอิตาลี ค.ศ. 1947 รัฐธรรมนูญเบลเยียม ค.ศ. 1831 รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 รัฐธรรมนูญเดนมาร์ก ค.ศ. 1953 หรือการกำหนดให้เสนอโดยใช้คะแนนเสียงข้างน้อยพิเศษ เช่น 1 ใน 6 ของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญกรีซ ค.ศ. 1975 หรือ 1 ใน 5 ของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญโปแลนด์ ค.ศ. 1997 หรือ 1 ใน 4 ของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญบัลแกเรีย ค.ศ. 1991 หรือ 1 ใน 3 ของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญตุรกี ค.ศ. 1982 หรือเสียงข้างมากธรรมดา เช่น สมาชิกเกินกว่า 1 ใน 2 หรือกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่มาประชุมตามรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ ค.ศ. 1948 หรือเสียงข้างมากพิเศษ เช่น 2 ใน 3 ของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1789 หรือ รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 หรือกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอนของสมาชิกรัฐสภา เช่น รัฐธรรมนูญสโลเวเนีย ค.ศ. 1991 เป็นต้น หรือการให้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีสิทธิเสนอ เช่น กฎหมายพื้นฐานเยอรมนี ค.ศ. 1949 รัฐธรรมนูญอิตาลี ค.ศ. 1947 รัฐธรรมนูญออสเตรเลีย ค.ศ. 1920 รัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1978 หรือประมุขแห่งรัฐเป็นผู้มีสิทธิเสนอ เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 รัฐธรรมนูญโครเอเชีย ค.ศ. 1990 หรือ มลรัฐหรือองค์การปกครองตนเองเป็นผู้มีสิทธิเสนอ เช่น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 รัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1978 หรือประชาชนเป็นผู้มีสิทธิเสนอ เช่น 30,000 คน ตามรัฐธรรมนูญสโลเวเนีย ค.ศ. 1991 หรือ 100,000 คน ตามรัฐธรรมนูญสวีตเซอร์แลนด์ ค.ศ. 1999 หรือ 150,000 คน ตามรัฐธรรมนูญเซอร์เบีย ค.ศ. 2006 เป็นต้น

ขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาของต่างประเทศมีการกำหนดให้รัฐสภาพิจารณามี 2 วาระ เช่น รัฐธรรมนูญเดนมาร์ก ค.ศ. 1953 รัฐธรรมนูญอิตาลี ค.ศ. 1947 รัฐธรรมนูญตุรกี ค.ศ. 1982 มาตรา 175 รัฐธรรมนูญเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1818 หรือ 3 วาระ เช่น รัฐธรรมนูญบัลแกเรีย ค.ศ. 1991 รัฐธรรมนูญโครเอเชีย ค.ศ. 1990 รัฐธรรมนูญกรีซ ค.ศ. 1975 เป็นต้น

ขั้นตอนการลงมติให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาของต่างประเทศ เช่น ประเทศที่ใช้ระบบสภาเดียวจะใช้คะแนนเสียงข้างมากพิเศษ เช่น ไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกรัฐสภา เช่น รัฐธรรมนูญกรีซ ค.ศ. 1975 รัฐธรรมนูญตุรกี ค.ศ. 1982 หรือไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกรัฐสภา เช่น รัฐธรรมนูญออสเตรเลีย ค.ศ. 1920 รัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ ค.ศ. 1948 รัฐธรรมนูญโปรตุเกส ค.ศ. 1976 หรือไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกรัฐสภา เช่น รัฐธรรมนูญบัลแกเรีย ค.ศ. 1991 รัฐธรรมนูญสวีเดน ค.ศ. 1974 ส่วนประเทศที่ใช้ระบบสองสภาจะใช้เสียงข้างมากธรรมดา เช่น รัฐธรรมนูญสวิตเซอร์แลนด์ ค.ศ. 1999 หรือเสียงข้างมากเด็ดขาด เช่น รัฐธรรมนูญอิตาลี ค.ศ. 1947 หรือเสียงข้างมากพิเศษ เช่น 2 ใน 3 ของสมาชิกในแต่ละสภา เช่น รัฐธรรมนูญเบลเยียม ค.ศ. 1831 รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 หรือ 3 ใน 5 ของสมาชิกในแต่ละสภา เช่น รัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1978 รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 เป็นต้น

การนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติก่อนประกาศใช้บังคับ เช่น รัฐธรรมนูญออสเตรเลีย ค.ศ. 1901 และรัฐธรรมนูญเดนมาร์ก ค.ศ. 1953 หรือรัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้ใช้บังคับกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกรณีหนึ่งกรณีใดโดยเฉพาะเท่านั้น เช่น อาจใช้บังคับเฉพาะกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เป็นหลักการพื้นฐานหรือหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1978 กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนที่มีผลกระทบต่อบทบัญญัติที่เกี่ยวกับราชอาณาจักรสเปน บทบัญญัติที่ประกันสิทธิขั้นพื้นฐานและเสรีภาพของประชาชน และบทบัญญัติเกี่ยวกับสถาบันกษัตริย์นั้น ต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติในขั้นตอนสุดท้ายก่อนประกาศใช้บังคับเสมอ

ที่มาของนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ก็ได้ และจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือไม่ก็ได้ และจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และให้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรและมติของรัฐสภาที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา (มาตรา 272 วรรคหนึ่ง)

หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อที่ไม่ว่าด้วยเหตุใด สมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ หากรัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นจึงจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้หรือไม่ก็ได้

โดยให้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และมีมติของรัฐสภาที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับว่า จะต้องมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า ร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 272 วรรคสอง)

เมื่อพ้นจากห้าปีนับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรกให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และมีมติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับบุคคลใดที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีควรมาจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ว่ามีบุคคลใดบ้างที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีและให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนเพื่อมิให้บุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้อาศัยช่องทางมาเป็นนายกรัฐมนตรี และควรให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายกรัฐมนตรีก็ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้เนื่องจากได้มีการเปิดเผยรายชื่อให้ทราบ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ได้ใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นแล้ว

ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะไม่มีสิทธิเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ แต่จะนำคะแนนจากการที่มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมาคำนวณ ดังนี้

1. นำคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพื่อหาจำนวนคะแนนโดยเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหนึ่งคน
2. นำมาคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้นำคะแนนของแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั้งประเทศมารวมคำนวณเพื่อหาจำนวนเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ แต่คะแนนของบางพรรคการเมืองอาจจะไม่สามารถนำมาใช้ในการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองตนได้หากมีกรณี ดังนี้

1. คะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองใดที่ได้รับจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกเขตน้อยกว่าจำนวนคะแนนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหนึ่งคน

2. คะแนนที่พรรคการเมืองใดมีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เท่ากับหรือสูงกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้

สำหรับการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจะพึงมี ได้มาจากคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ทุกเขตย่อมแสดงว่าคะแนนของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้งจึงเป็นตัวแปรสำคัญในการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีได้

ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีวุฒิสภาจำนวน 250 คน โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งที่ดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 50 คน จากบัญชีรายชื่อ ที่คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาได้สรรหาจำนวน 194 คน และจากผู้ดำรงตำแหน่ง 6 ตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการ ทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากผลการดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่มาจากคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาและที่มาจากผู้ดำรงตำแหน่ง 6 ตำแหน่งดังกล่าวต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 108 แต่สมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจะไม่นำลักษณะต้องห้ามที่เกี่ยวกับการเป็นหรือเคยเป็นรัฐมนตรีมาใช้บังคับ ส่วนผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งจะไม่นำลักษณะต้องห้ามที่เกี่ยวกับการเป็นข้าราชการ มาใช้บังคับเนื่องจากผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งเป็นข้าราชการ

สำหรับอายุของวุฒิสภามีกำหนด 5 ปีนับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งและสมาชิกภาพ ของสมาชิกวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันที่ที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง เมื่ออายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลงให้สมาชิกวุฒิสภา จำนวน 250 คนอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 200 คนขึ้นใหม่

# เอกสารประกอบการพิจารณา

## สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ก
ส่วนที่ 1 สารสำคัญ ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา หลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (นายจตุพร เจริญเชื้อ เป็นผู้เสนอ)	1
ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์	2
ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบการพิจารณาญัตติ	4
- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	4
- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	8
- ข้อมูลวิชาการที่เกี่ยวข้อง	15
• บทความเรื่อง “การนำกระบวนการออกเสียงประชามติมาใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ”	15
• บทความเรื่อง “กระแสแก้ไขรัฐธรรมนูญ เริ่มแล้วโดยภาคประชาชนเจ็ดกลุ่ม”	51

## ส่วนที่ 1

## สาระสำคัญ

ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาหลักเกณฑ์  
และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560  
(นายจตุพร เจริญเชื้อ เป็นผู้เสนอ)

---

หลักการ

ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการ  
แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เหตุผล

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีผลบังคับใช้มาเป็น  
ระยะเวลาหนึ่งแล้วนั้น พบว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกมองถึงเรื่องความเป็นประชาธิปไตยและความเหมาะสม  
ในหลายมาตรา จนก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามกฎหมายหลายประการ ซึ่งถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้  
จะผ่านการทำประชามติจากประชาชนแล้ว แต่ก็ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่ชอบของบทบัญญัติ  
ตามรัฐธรรมนูญ จนเกิดการเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหลายประเด็น ซึ่งก็มีทั้ง  
ในส่วนของความเห็นด้วยและความเห็นต่าง โดยที่การแก้ไขรัฐธรรมนูญอยู่ในความสนใจของประชาชน  
เนื่องจากต้องการที่จะเห็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญเกิดผลอย่างจริงจังและได้รับความร่วมมือจากบุคคลทุกกลุ่ม  
เพื่อที่จะส่งผลให้บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการดำเนินการ  
อย่างถูกต้องชอบธรรมและเป็นไปตามครรลองของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

## ส่วนที่ 2

### บทวิเคราะห์

แม้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะมีความแตกต่างกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมาก็ตาม แต่อย่างไรก็ดีคงไว้ซึ่งหลักการเดิมหลายประการ เช่น การให้รัฐสภาพิจารณา ข้อห้ามการเสนอญัตติ ผู้มีสิทธิเสนอ รูปแบบการเสนอ การพิจารณาให้มีสามวาระ เป็นต้น

สำหรับเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญสมัยปัจจุบันมีความแตกต่างกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในอดีต เช่น ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการต้องคำนึงถึงจำนวนคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิกวุฒิสภาด้วย การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้ายต้องคำนึงถึงจำนวนคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาด้วย การให้รอไว้สิบห้าวันเมื่อมีการลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว และการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้ การให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณีว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขัดต่อมาตรา 255 หรือมีลักษณะตามมาตรา 256 (8) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งรัฐธรรมนูญในอดีตไม่ได้กำหนดเรื่องดังกล่าวเอาไว้

การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีขั้นตอนหรือกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีความซับซ้อนกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่บัญญัติไว้ก็ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ฉะนั้นการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่สำคัญในรัฐธรรมนูญจึงต้องมีความแตกต่างและซับซ้อนกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั่วไป และเห็นชอบด้วยกันทุกฝ่าย

ส่วนที่มาของนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ควรมาจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ว่ามีบุคคลใดบ้างที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีและให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนเพื่อมิให้บุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้อาศัยช่องทางมาเป็นนายกรัฐมนตรี และควรให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อที่ไม่ว่าด้วยเหตุใดจึงให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนการเป็น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายกรัฐมนตรีก็ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้เนื่องจากได้มีการเปิดเผยรายชื่อให้ทราบแล้ว

ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้นำคะแนนของแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั่วประเทศมารวมคำนวณเพื่อหาจำนวนเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ แต่คะแนนของบางพรรคการเมืองอาจจะไม่สามารถนำมาใช้ในการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองตนได้หากมีคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองใดที่ได้รับจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกเขตน้อยกว่าจำนวนคะแนนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหนึ่งคน หรือคะแนนที่พรรคการเมืองใดมีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่ากับหรือสูงกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ เท่ากับว่ามีคะแนนเสียงของประชาชนที่ยังสูญเปล่าไม่ตรงตามระบบการเลือกตั้งที่มุ่งเน้นที่จะพยายามทำให้ “ทุกคะแนนที่ประชาชนลงเลือกตั้งจะไม่ถูกทิ้ง”

ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้จำนวนและที่มาของวุฒิสภาไว้สองช่วงเวลา คือ ช่วงที่ 1 ซึ่งเป็นไปตามบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้วุฒิสภามีจำนวน 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ถวายคำแนะนำโดยมาจากการดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 50 คน และมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 194 คน รวมกับผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้วุฒิสภาได้ปฏิบัติหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญที่มีการจำกัดระยะเวลา เช่น หน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติให้เสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรยับยั้งไว้ในบางกรณีให้กระทำโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาและการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนในช่วงที่ 2 คือเมื่อพ้นระยะเวลา 5 ปีนับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งดังกล่าวแล้วให้วุฒิสภามีจำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้เพื่อให้เกิดความหลากหลายสาขาอาชีพต่าง ๆ และทำเพื่อประโยชน์ของสังคม

### ส่วนที่ 3

#### ข้อมูลประกอบการพิจารณา

#### การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญใช้บังคับที่เป็นลายลักษณ์อักษรและเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ทำให้บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ และรัฐธรรมนูญได้กำหนดโครงสร้าง กลไก พื้นฐานของประเทศและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองด้วย ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเอง จึงมีความแตกต่างกับการแก้ไขเพิ่มเติมของกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ โดยปกติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะซึ่งบัญญัติไว้เป็นหมวดว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นอีกหมวดหนึ่ง โดยมีเนื้อหาสาระ เช่น การกำหนดผู้มีสิทธิเสนอขอตีความแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หลักการ การเสนอขอตีความแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ผู้พิจารณาการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง ขั้นการพิจารณาในวาระที่สอง ขั้นการพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ระยะเวลาที่รอไว้ก่อนพิจารณาในวาระที่สาม การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม เป็นต้น ซึ่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับอาจมีการกำหนดเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมที่แตกต่างกันดังต่อไปนี้

#### 1. รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญที่ไม่มีบทบัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนี้

##### 1.1 รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 14 ฉบับ ได้แก่

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 บัญญัติไว้ในมาตรา 63
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 บัญญัติไว้ในมาตรา 85
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 บัญญัติไว้ในมาตรา 93
4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บัญญัติไว้ในมาตรา 173
5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 บัญญัติไว้ในมาตรา 111
6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 บัญญัติไว้ในมาตรา 169
7. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 บัญญัติไว้ในมาตรา 228

8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 บัญญัติไว้ในมาตรา 24
9. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 บัญญัติไว้ในมาตรา 194
10. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 บัญญัติไว้ในมาตรา 211
11. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้ในมาตรา 313
12. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ในมาตรา 291
13. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 บัญญัติไว้ในมาตรา 46
14. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ในมาตรา 255 และ มาตรา 256

## 1.2 รัฐธรรมนูญที่ไม่มีบทบัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 6 ฉบับ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เนื่องจากจะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยเห็นได้จากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ประกาศใช้ในวันที่ 27 มิถุนายน 2475 และได้ตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 28 มิถุนายน 2475 และมีระยะเวลาในการบังคับใช้เพียง 5 เดือน 12 วันเท่านั้น

2. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 เนื่องจากจะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยเห็นได้จากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2502 และได้มีพระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2502 ถึงแม้จะมีระยะเวลาในการบังคับใช้ 9 ปี 4 เดือน 23 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ยาวนานก็ตาม

3. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 เนื่องจากจะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยเห็นได้จากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อมีเหตุการณ์มหาวิปโยควันที่ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในยุครัฐบาล จอมพล ถนอม กิตติขจร ลาออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนมากจึงทำให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่ไม่ครบองค์ประชุมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และจอมพล ถนอม กิตติขจร ก็ได้ลาออกจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีในวันดังกล่าวด้วย จึงมีการแต่งตั้งให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 18 คน เพื่อร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ต่อมาวันที่ 16 ธันวาคม 2516 มีพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการเลือกและแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่จำนวน 299 คนเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

4. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 เนื่องจากจะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยเห็นได้จากคำปรารภของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ว่าคณะปฏิวัติจะจัดให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยมอบให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดร่างขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้มีการเลือกตั้ง ภายในปีพุทธศักราช 2521

5. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 เนื่องจากจะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยเห็นได้จากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

พุทธศักราช 2534 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ 1 มีนาคม 2534 และมีการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันที่ 15 มีนาคม 2534 และมีระยะเวลาการบังคับใช้เพียง 9 เดือน 8 วัน

6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เนื่องจากจะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ 1 ตุลาคม 2549 และประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 3 มกราคม 2550 และมีระยะเวลาการบังคับใช้เพียง 10 เดือน 23 วัน

## 2. รัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

### 2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีจำนวน 6 ฉบับ มีการแก้ไขเพิ่มเติม 15 ครั้ง ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มีการแก้ไขเพิ่มเติม 3 ครั้ง คือ
  - รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482
  - รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483
  - รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2485
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มีการแก้ไขเพิ่มเติม 1 ครั้ง คือ
  - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2518
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง คือ
  - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2528
  - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2532
4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มีการแก้ไขเพิ่มเติม 6 ครั้ง คือ
  - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2535
  - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535
  - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2535
  - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535
  - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538
  - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539
5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการแก้ไขเพิ่มเติม 1 ครั้ง คือ
  - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2548
6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง คือ
  - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554
  - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2554

## 2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) มีจำนวน 2 ฉบับ มีการแก้ไขเพิ่มเติม 7 ครั้ง

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มีการแก้ไขเพิ่มเติม 3 ครั้ง คือ
  - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2490
  - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2491

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีการแก้ไขเพิ่มเติม 4 ครั้ง คือ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2559

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2560

## 3. รัฐธรรมนูญที่ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม มีจำนวน 12 ฉบับ

1. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495
5. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502
6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
7. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515
8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519
9. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520
10. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534
11. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549
12. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

## การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศจึงได้กำหนดโครงสร้าง กลไก พื้นฐานของการปกครองประเทศ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ และแตกต่างกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั่วไป อีกทั้งจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอาศัยบทบัญญัติอื่น ๆ ที่มีใช้บทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

### 1. กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

#### 1. ข้อห้ามเด็ดขาด

ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้อันเป็นหลักการของดินแดน เพื่อไม่ให้มีการแบ่งแยกดินแดนออกเป็นประเทศอื่นหรือในรูปแบบอื่นที่มีได้เป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกัน และประเทศไทยต้องมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอันเป็นหลักการของการปกครองประเทศ ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญและการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหลักการดังกล่าวย่อมกระทำมิได้โดยเด็ดขาด ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้บัญญัติว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้

#### 2. ผู้มีสิทธิเสนอ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดนั้นจะกระทำได้โดยการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากผู้ที่มีสิทธิตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

- คณะรัฐมนตรี
- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร
- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา
- ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

#### 3. รูปแบบการเสนอ

การเสนอกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณามีหลายรูปแบบ เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติขึ้นมาใหม่ จะเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ...(ชื่อกฎหมาย)... พ.ศ. .... หรือการเสนอกฎหมายที่ต้องการนำมาปรับปรุงใหม่ จะเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ...(ชื่อกฎหมาย)...พ.ศ. .... หรือการเสนอยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย บางส่วนจะเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ...(ชื่อกฎหมาย)...(ฉบับที่..) พ.ศ. .... หรือร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย...(ชื่อกฎหมาย)...(ฉบับที่..) พ.ศ. .... เป็นต้น ซึ่งเป็นการกำหนดรูปแบบการเสนอกฎหมาย

ให้แตกต่างกับการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเสนอเป็นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งมีรูปแบบเป็น “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ....”

#### 4. ผู้มีอำนาจพิจารณา

กฎหมายเป็นข้อกำหนดที่ให้ประชาชนทุกคนต้องปฏิบัติและมีผลบังคับทั่วไปมิใช่ใช้บังคับเฉพาะเจาะจงแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง อีกทั้งเพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับให้เกิดความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายและไม่กระทบถึงสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลมากเกินไป จึงต้องมีการให้องค์กรหรือคณะบุคคลที่ประชาชนไว้วางใจมีหน้าที่พิจารณากฎหมายที่จะบังคับใช้กับทุกคน ในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับความไว้วางใจของประชาชน

#### 5. การพิจารณา

การเสนอกฎหมายที่จะให้มีการตราเป็นกฎหมายมาใช้บังคับซึ่งต้องมีกระบวนการเปิดเผยร่างกฎหมายเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับรู้หรือแสดงความคิดเห็นและเพื่อให้ผู้พิจารณาได้ลงมติว่าจะรับร่างกฎหมายไว้เพื่อพิจารณาหรือไม่ ซึ่งอาจจะมีการพิจารณาเป็นขั้นตอน เช่น ขั้นรับหลักการ ขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราขั้นให้ความเห็นชอบซึ่งเป็นขั้นสุดท้าย เป็นต้น

##### 5.1 วาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภามีส่วนร่วมในการเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญมิใช่อาศัยเพียงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

##### 5.2 วาระที่สองขั้นการพิจารณาเรียงลำดับมาตรา

เมื่อมีการลงคะแนนเสียงเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการและคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... พิจารณาเสร็จแล้ว นำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา ซึ่งการพิจารณาในวาระที่สองเป็นการพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย

##### 5.3 การรอลงมติเห็นชอบในวาระที่สาม

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไปในวาระที่สองแล้วเสร็จจะไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้รอการพิจารณาไว้จึงสามารถลงคะแนนในวาระที่สามเพื่อให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ทันที ซึ่งแตกต่างกับการพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ให้สมาชิกรัฐสภาแต่ละคนได้พิจารณาว่ากระบวนการตราหรือเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

หรือเป็นไปตามความประสงค์ของสมาชิกรัฐสภาหรือไม่ จึงได้กำหนดระยะเวลาไว้ว่าเมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้ออกไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

#### 5.4 วาระที่สามขั้นสุดท้ายการลงมติเห็นชอบ

ในวาระที่สามเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยไม่มีการพิจารณาในเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่แก้ไขเพิ่มเติมอีก ดังนั้น การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

#### ข้อสังเกต

สำหรับการออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญนั้น คะแนนที่เห็นชอบทั้งหมดในที่ประชุมรัฐสภาจะต้องมีจำนวนคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และจำนวนคะแนนเสียงของสมาชิกวุฒิสภารวมอยู่ด้วยเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้มีส่วนร่วมในการเห็นชอบที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป ถ้าจำนวนคะแนนเสียงส่วนหนึ่งส่วนใดมีจำนวนไม่ถึงตามที่กำหนดไว้จะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมนั้นตกไป

#### 6. การให้ออกไว้เมื่อลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ลงมติเห็นชอบในวาระที่สามขัดต่อมาตรา 255 หรือมีลักษณะตามมาตรา 256 (8) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จึงต้องกำหนดเวลาให้ออกไว้ 15 วันก่อนนายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

#### 7. การออกเสียงประชามติ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่สำคัญและเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และเป็นหลักประกันหลายด้านในเรื่องของสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ฉะนั้นเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย โดยการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1. หมวด 1 บททั่วไป
2. หมวด 2 พระมหากษัตริย์
3. หมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิบัติหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ให้ใช้แทนฉบับเดิมที่ใช้บังคับอยู่แล้ว เป็นต้น
4. เรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการขององค์กรอิสระ เป็นต้น
5. เรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เพิ่มหรือลดหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ
6. เรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ เช่น วาระการดำรงตำแหน่ง จำนวน หรือการพ้นจากตำแหน่ง เป็นต้น

สำหรับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติต้องดำเนินการเมื่อมีการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้ายและก่อนนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

#### 8. การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ในบางกรณีก็ไม่สามารถยืนยันความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติ การออกเสียงลงคะแนน หรือกระบวนการตรา เป็นต้น จึงเป็นเหตุให้ผู้ที่มีความเห็นต่างกันโดยต้องมีผู้วินิจฉัยหรือองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยความเห็นดังกล่าว ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าชื่อกันเสนอความเห็นและการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1. ต้องเสนอความเห็นก่อนนายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย
2. ผู้มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็น ได้แก่
  - 1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร
  - 2) สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา
  - 3) สมาชิกทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภารวมกัน

### 3. เรื่องหรือประเด็นของความเห็นที่ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

1) มีความเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐอันเป็นการขัดต่อมาตรา 255

2) มีความเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้

4. ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวต้องส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับเรื่อง

5. ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

#### ข้อสังเกต

1. มาตรา 256 (7) บัญญัติว่า “เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (6) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา 81 มาใช้บังคับโดยอนุโลม” ซึ่งมาตรา 81 วรรคสอง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 145 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้” และมาตรา 145 บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีรอไว้ห้าวันนับแต่วันที่รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา ถ้าไม่มีกรณีต้องดำเนินการตามมาตรา 148 ให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว” ดังนั้น เมื่อรัฐสภาลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สามแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีรอไว้ 15 วันนับแต่วันที่รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจากรัฐสภาเพื่อให้มีการเข้าชื่อเสนอความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงไม่ต้องให้นายกรัฐมนตรีรอไว้ 5 วันตามมาตรา 145 อีก นายกรัฐมนตรีสามารถนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

2. เมื่อมาตรา 256 มิได้บัญญัติให้นำมาตรา 146<sup>1</sup> มาใช้บังคับโดยอนุโลมแก่กรณีที่น่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งกรณีนี้

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 146 บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทาน

ถือเป็นพระราชอำนาจในการตรากฎหมายของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นตกไป

แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>2</sup> และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>3</sup> ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีที่น่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา มาใช้บังคับแก่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม

3. ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐอันเป็นการขัดต่อมาตรา 255 มีผลทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นอันตกไป และถือว่าเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอันเป็นเหตุให้มีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ด้วยตามมาตรา 49 วรรคหนึ่งและวรรคสอง

---

คืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

#### <sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 94 บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

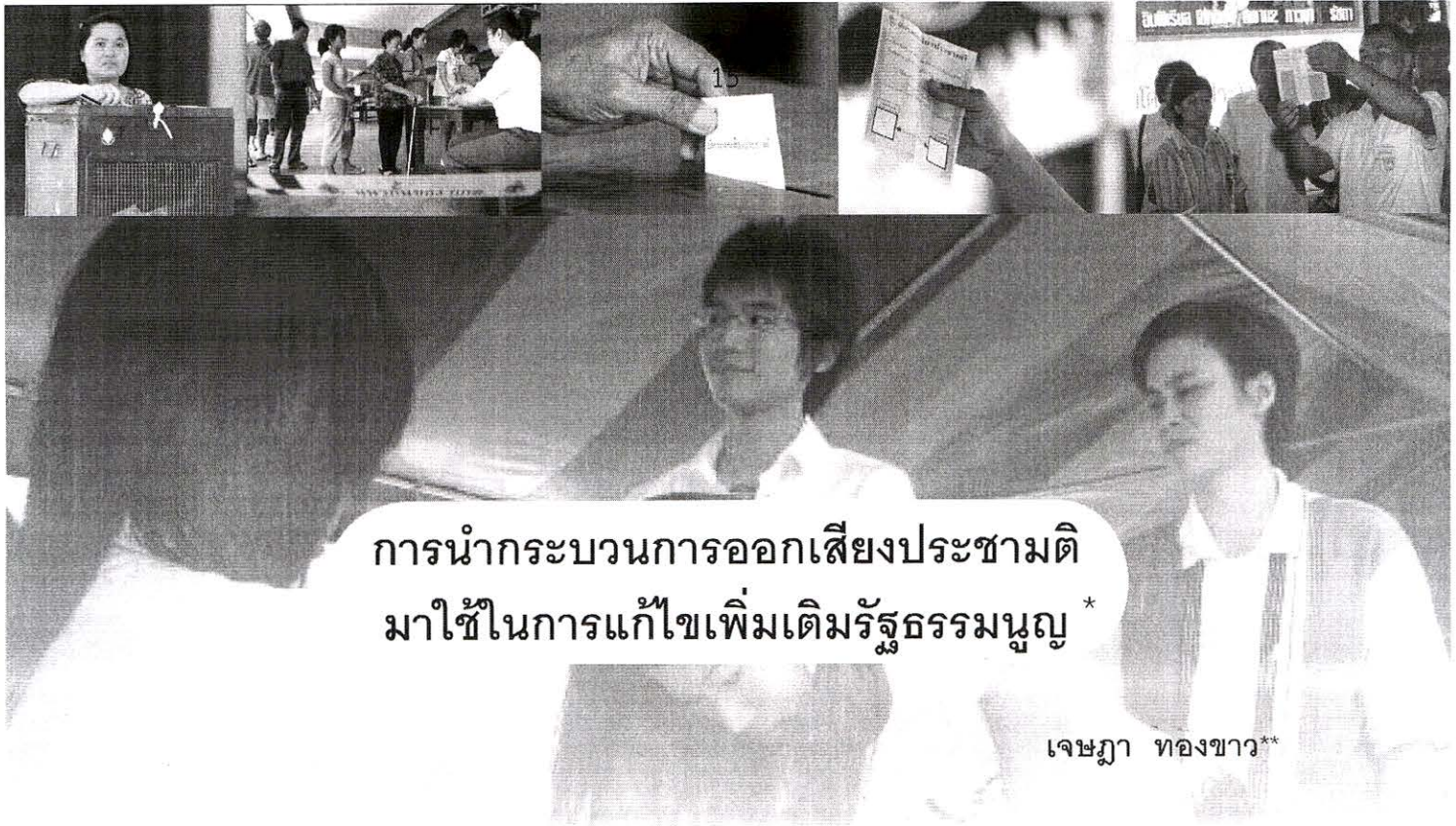
มาตรา 313 (7) บัญญัติว่า “เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 93 และมาตรา 94 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

#### <sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 151 บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

มาตรา 291 (7) บัญญัติว่า “เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 150 และมาตรา 151 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

4. ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ซึ่งต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ก่อนนายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และไม่ทำให้อ่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นอันตกไปด้วย



## การนำกระบวนการออกเสียงประชามติ มาใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ \*

เจษฎา ทองขาว\*\*

### บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้ถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจากเหตุการณ์วิกฤตการณ์ทางการเมืองเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๖ อันนำมาสู่การรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งไว้สามระยะ โดยเฉพาะในระยะที่สองที่กำหนดให้มีสภาปฏิรูปแห่งชาติและองค์กรต่างๆ เพื่อให้มีการปฏิรูปในด้าน

---

\* บทความนี้ผู้เขียนได้รับแรงบันดาลใจจากการได้เข้าร่วมเป็นคณะจัดทำรายงานในโครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาเพื่อแสวงหาคำตอบทางวิชาการในประเด็นแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จัดทำโดย คณะนิติศาสตร์ และคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ทั้งนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์จิติพร ลิ้มแหลมทอง รองคณบดีฝ่ายนโยบายและแผน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ที่ได้ให้ออกาสผู้เขียนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเข้าเป็นคณะทำงานโครงการวิจัยฯ และขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยรามคำแหง คณะทำงานโครงการวิจัยฯ ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้ให้ความรู้และข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียนจากการเข้าร่วมเป็นคณะจัดทำรายงานโครงการวิจัยฯ ฉบับนี้

\*\* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, น.บ. เกียรตินิยมอันดับสอง มหาวิทยาลัยรามคำแหง, น.ม. สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยรามคำแหง, เนติบัณฑิตไทย

\*\* รัฐสภาสาร ปีที่ 63 ฉบับที่ 2 เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558

การเมืองและด้านอื่น ๆ และให้มีการยกเว้นรัฐธรรมนูญ<sup>๑</sup> เพื่อกำหนดกติกาในการอยู่ร่วมกัน ในอนาคต โดยการกำหนดให้มีสภาพปฏิรูปแห่งชาติ และคณะกรรมการยกเว้นรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ในการยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ต่อไป อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังมีการถกเถียงกันในประเด็นเรื่องการให้ประชาชนออกเสียงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำลังจะยกเว้นเสร็จในเวลาอันใกล้นี้ ในท้ายที่สุดไม่ว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะถูกกำหนดให้ผ่านกระบวนการการออกเสียงประชามติหรือไม่ก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นในเบื้องต้นว่าภายหลังจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีผลใช้บังคับ กลุ่มการเมืองต่าง ๆ จะต้องมีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่เร็วก็ช้า และประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอาจนำไปสู่ชนวนของความขัดแย้งรอบใหม่ในอนาคต บทความนี้จึงมุ่งเน้นนำเสนอแนวทางแก้ไขข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยการกำหนดให้นำหลักการออกเสียงประชามติบัญญัติไว้ในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางรัฐธรรมนูญตามหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

ในบทความนี้ผู้เขียนได้รวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญซึ่งมีความเชื่อมโยงกับอำนาจในการจัดตั้งองค์กรสูงสุดภายในรัฐตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย พร้อมทั้งรูปแบบการนำกระบวนการออกเสียงประชามติมาใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการบัญญัติแนวคิดหลักการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประเทศไทยต่อไป

### หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองรัฐ ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่วางโครงสร้างการใช้อำนาจต่าง ๆ ภายในรัฐ อันได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ รวมถึงบัญญัติกลไกในการถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจเหล่านี้ ซึ่งความหมายตามนัยนี้เป็นความหมายตามแนวคิดของแนวคิด “รัฐธรรมนูญนิยม”

<sup>๑</sup> โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

(Constitutionalism)<sup>๑</sup> ดังนั้นในรัฐเสรีประชาธิปไตยรัฐธรรมนูญจึงเปรียบเสมือนเจตจำนงร่วมกันของคนในชาติ (General Will) ในฐานะที่เป็นกลไกขับเคลื่อนการใช้อำนาจอรัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (The Supremacy of the Constitution) นี้เอง จึงทำให้รัฐธรรมนูญในแต่ละรัฐมีสถานะที่สูงกว่าและมีความแตกต่างจากกฎหมายทั่วไปที่ใช้อยู่บังคับภายในรัฐ ๒ ประการ<sup>๒</sup> ได้แก่

### ๑. บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้

เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ภายในรัฐ อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์สูงสุดในฐานะที่เป็นกฎหมายแม่บทซึ่งให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย และให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตรากฎหรือข้อบังคับต่างๆ ในฐานะผู้ใช้อำนาจปกครอง เพื่อออกมาบังคับใช้กับประชาชนในฐานะผู้ใต้ปกครอง ดังนั้น บรรดากฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใดก็ตามที่ตราขึ้นโดยมีบทบัญญัติขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้ เพราะหากมีการตราบทบัญญัติใดหรือการกระทำอื่นใดในลักษณะดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจของรัฐละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยปราศจากอำนาจตามรัฐธรรมนูญซึ่งขัดกับหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) ด้วยเหตุผลดังกล่าว

<sup>๑</sup> แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) เป็นแนวคิดที่ใช้ในการวางกรอบการร่างรัฐธรรมนูญ ในรัฐสมัยใหม่ภายใต้หลักการที่สำคัญ ๓ ประการ ได้แก่ การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้รัฐบาล ซึ่งแนวคิดนี้มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยที่อังกฤษปกครองโดยพระเจ้าจอห์น และพระองค์ได้ทรงยินยอมให้มีการจำกัดอำนาจของกษัตริย์โดยการลงพระนามในมหากฎบัตร (Magna carta) และจากเหตุการณ์ดังกล่าวจึงทำให้เกิดพัฒนาการของแนวคิดนี้อย่างต่อเนื่องจนนำไปสู่การประกาศอิสรภาพของอาณานิคมทั้ง ๑๓ แห่งในสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. ๑๗๗๖ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา รวมถึงการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ตามลำดับเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โปรดอ่านเพิ่มเติมใน เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย**, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๔), หน้า ๑๑๓-๑๑๖, โกเมศ ขวัญเมือง, **กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองเปรียบเทียบ**, (กรุงเทพฯ : ภูทับเบิก, ๒๕๕๕), หน้า ๑๙๒-๒๐๗, และบรรดาศักดิ์ อูวรรณโณ, **คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ**, (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๓), หน้า ๑๙-๓๓.

<sup>๒</sup> เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย**, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๔), หน้า ๘๙-๙๐.

จึงทำให้เกิดระบบตรวจสอบการกระทำของรัฐในฐานะที่เป็นฝ่ายใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเรียกว่า “ระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย”<sup>๔</sup> ซึ่งในปัจจุบันองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ได้แก่ องค์กรฝ่ายตุลาการ ภายใต้กระบวนการที่เรียกว่า “Judicial review” ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญและกฎหมายภายในของแต่ละประเทศจะกำหนดรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบอย่างไร โดยอาจแบ่งองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่นี้ได้ ๒ รูปแบบ ได้แก่ การควบคุมโดยศาลยุติธรรม<sup>๕</sup> และการควบคุมโดยศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยเฉพาะ<sup>๖</sup>

## ๒. กระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องทำได้ยากกว่ากฎหมายทั่วไป

การทำให้รัฐธรรมนูญมีความยั่งยืนถาวรหรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การทำให้รัฐธรรมนูญมีชีวิต ถือเป็นหลักสำคัญในการดำรงไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญต้องสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาภายในรัฐที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุคแต่ละสมัย อย่างไรก็ตามการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องมีกระบวนการพิเศษในการแก้ไขเพิ่มเติมที่ทำได้ยากกว่ากฎหมายทั่วไป เพื่อป้องกันไม่ให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใช้อำนาจที่มีตามรัฐธรรมนูญได้ตามอำเภอใจ ซึ่งกระบวนการพิเศษนี้อาจถูกกำหนดโดยกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกัน

<sup>๔</sup> แนวคิดดังกล่าวมีที่มาจากคดี Marbury VS Madison ในปี ค.ศ. ๑๘๐๓ ซึ่งท่าน John Marshall ประธานศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา ได้วินิจฉัยว่าศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดของกฎหมายที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และบรรดากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญต้องใช้บังคับมิได้ โปรดอ่านเพิ่มเติมใน โกเมศ ขวัญเมือง, *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองเปรียบเทียบ*. (กรุงเทพฯ : ภูทับเบิก, ๒๕๕๕). หน้า ๑๖๔-๑๗๒.

<sup>๕</sup> ส่วนใหญ่ประเทศที่ใช้ศาลยุติธรรมในการทำหน้าที่นี้ คือ ประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยว เช่น สหรัฐอเมริกา บราซิล ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น นอร์เวย์ เป็นต้น

<sup>๖</sup> ศาลที่มีหน้าที่เฉพาะที่จัดตั้งขึ้นนี้โดยทั่วไปมักจะรู้จักกันในชื่อของศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) ซึ่งมีต้นกำเนิดจากศาลรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรีย ต่อมาประเทศต่าง ๆ จึงได้รับแนวคิดนี้มาใช้ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เช่น เยอรมนี สเปน ไทย เป็นต้น นอกจากนี้ในบางประเทศอาจจัดตั้งศาลที่ทำหน้าที่นี้ในลักษณะของคณะกรรมการซึ่งเรียกว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Constitutional Council) เช่น ฝรั่งเศส แอลจีเรีย เป็นต้น

เช่น การใช้เสียงข้างมากพิเศษขององค์กรที่มีอำนาจในการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงมติพิเศษในการให้ความเห็นชอบในการผ่านร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว<sup>๙</sup> หรือในบางประเทศอาจกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงประชามติ ซึ่งจะกล่าวต่อไป

### รัฐธรรมนูญ : อำนาจในการจัดตั้งองค์กรสูงสุดภายในรัฐ

อำนาจในการจัดตั้งองค์กรสูงสุดภายในรัฐหรืออำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (Constituent Power) เป็นที่มาหรือบ่อเกิดของรัฐธรรมนูญในแต่ละรัฐ เป็นอำนาจที่สูงที่สุด ล้นพ้น ไม่มีข้อจำกัด และมีอยู่ก่อนที่แต่ละรัฐจะมีรัฐธรรมนูญ และอำนาจนี้เองได้ถูกถ่ายทอดออกมาในรูปแบบของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเพื่อเป็นกติกาสูงสุดในการกำหนดหน้าที่ของแต่ละองค์กรภายในรัฐ เช่น ประมุขของรัฐ อำนาจนิตินบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ รวมทั้งความสัมพันธ์ขององค์กรเหล่านี้ให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย<sup>๑๐</sup> อำนาจที่กล่าวมานี้เป็นอำนาจที่เกี่ยวกับการเกิดขึ้น การดำรงอยู่ และการสิ้นไปของรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถอธิบายได้ตามลำดับ ดังนี้

#### ๑. อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ<sup>๑๑</sup> หมายถึง อำนาจทางการเมืองของคณะบุคคล หรือบุคคลที่อยู่ในฐานะบันดาลให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นได้สำเร็จ โดยนัยนี้บุคคลหรือคณะบุคคลดังกล่าวจึงหมายถึงรัฐอธิปไตย (Sovereign) หรือผู้อยู่ในฐานะรัฐอธิปไตย<sup>๑๒</sup> ตามความเชื่อเดิมของคนในอดีตเชื่อว่าผู้ที่จะสามารถดลบันดาลให้ทุกสิ่งทุกอย่างในโลกนี้ได้คือ เทพเจ้า หรือ

<sup>๙</sup> เช่น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา มาตรา ๕ กำหนดให้สมาชิกจำนวนสองในสามของสมาชิกทั้งสองสภา (วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร) หรือฝ่ายนิตินบัญญัติของมลรัฐจำนวนสองในสามของมลรัฐที่มีอยู่สามารถเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ และการแก้ไขจะมีผลก็ต่อเมื่อมีการให้สัตยาบันโดยฝ่ายนิตินบัญญัติสามในสี่ของมลรัฐทั้งหมดหรือได้เสียงที่เป็นผู้แทนมลรัฐในที่ประชุมของมลรัฐให้สัตยาบันจำนวนสามในสี่ของมลรัฐทั้งหมด

<sup>๑๐</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๓), หน้า ๙๗-๙๙.

<sup>๑๑</sup> ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เรียกว่า อำนาจออกรัฐธรรมนูญ โปรดดูเพิ่มเติมใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดิม, หน้า ๙๙-๑๐๐.

<sup>๑๒</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : ธีรานุสรณ์การพิมพ์, ๒๕๒๑), หน้า ๑๙.

พระเจ้า ซึ่งเป็นแนวคิดการปกครองในลัทธิเทวสิทธิ์<sup>๑๑</sup> ต่อมาเมื่อมนุษย์มีความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาการสมัยใหม่เพิ่มมากขึ้น แนวคิดนี้จึงเสื่อมอิทธิพลลงและเปลี่ยนมาเป็นอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญโดยมนุษย์แทน จำแนกได้ ๕ ประเภท ดังนี้<sup>๑๒</sup>

#### ๑.๑ ประมุขของรัฐในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มี

ประมุขของรัฐในที่นี้หมายถึงพระมหากษัตริย์อันเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งได้ทรงยอมสละพระราชอำนาจบางส่วนพระองค์เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นหลักการสากลในภายภาคหน้า เช่น รัฐธรรมนูญเดนมาร์ก ค.ศ. ๑๘๔๙<sup>๑๓</sup> รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๘๘๙<sup>๑๔</sup> เป็นต้น

#### ๑.๒ ผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มี

การปฏิวัติหรือการรัฐประหารเป็นการยึดอำนาจการปกครองของรัฐบาลชุดเดิม ซึ่งตามนัยนี้อาจหมายถึงรัฐบาลที่ปกครองโดยกษัตริย์ หรือรัฐบาลที่ปกครองโดยพลเรือนก็ได้ โดยกลุ่มผู้ก่อการนี้ได้ใช้กำลังบังคับให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองรัฐและเมื่อก่อการสำเร็จแล้วกลุ่มบุคคลดังกล่าวยอมมีฐานะเป็นรัฐสภาธิปไตยซึ่งมีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญโดยชอบธรรม เช่น รัฐธรรมนูญกัมพูชาประชาธิปไตย ค.ศ. ๑๙๗๖<sup>๑๕</sup>

<sup>๑๑</sup> แนวคิดนี้เป็นแนวคิดเริ่มแรกที่มนุษย์เริ่มจัดให้มีรูปแบบการปกครองขึ้น ซึ่งในยุโรปปรากฏตั้งแต่ในสมัยกรีกโบราณซึ่งนับถือเทพเจ้าต่างๆ (ประมาณ ๕๐๐ ปีก่อนคริสตกาล) และสืบทอดเรื่อยมาจนกระทั่งเข้าสู่ยุคกลางซึ่งเป็นยุคที่ศาสนาคริสต์มีอิทธิพลเป็นอย่างมากในทวีปยุโรป (ประมาณคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗) หรือแม้แต่ในประเทศไทยเองก็ได้รับเอาอิทธิพลของลัทธินี้มาจากความเชื่อของศาสนาฮินดูโดยปรากฏอย่างชัดเจนในสมัยกรุงศรีอยุธยา โดยการยึดถือเอาคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ซึ่งเชื่อว่าเป็นคัมภีร์ที่พระพรหมถ่ายทอดให้แก่พระมนูเป็นหลักในการปกครอง

<sup>๑๒</sup> วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ : ธีรานุสรณ์การพิมพ์, ๒๕๒๑), หน้า ๑๙-๒๗.

<sup>๑๓</sup> รัฐธรรมนูญฉบับนี้พระราชทานโดยพระเจ้าเฟรเดริกที่ ๗ แห่งเดนมาร์ก ในวันที่ ๕ มิถุนายน ค.ศ. ๑๘๔๙

<sup>๑๔</sup> รัฐธรรมนูญฉบับนี้พระราชทานโดยจักรพรรดิเม็ตสึฮิโตะ (Mutsuhito) ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๘๘๙

<sup>๑๕</sup> รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้โดยกลุ่มเขมรแดงในวันที่ ๕ มกราคม ค.ศ. ๑๙๗๖

### ๑.๓ ราษฎรในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มี

ในกรณีที่มีการปฏิบัติหรือยึดอำนาจโดยการรวมกลุ่มกันของประชาชน เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบหนึ่งไปสู่อีกระบบหนึ่งโดยสิ้นเชิง หากการก่อการดังกล่าวสำเร็จ ราษฎรที่รวมตัวกันนั้นย่อมมีฐานะเป็นรัฐสภาธิบดี เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา<sup>๖๖</sup> เป็นต้น อย่างไรก็ตามในรัฐสมัยใหม่รัฐธรรมนูญที่เกิดจากอำนาจสถาปนาของราษฎรอาจหมายถึงความรวมถึงร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชน โดยผ่านการลงประชามติ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาซึ่งถือเป็นผู้แทนของประชาชนก็ได้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้น

### ๑.๔ ประมุขของรัฐและราษฎรในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มีส่วนร่วมกัน

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.วิชณุ เครืองาม ได้อธิบายว่า รัฐธรรมนูญตามรูปแบบนี้เป็นผลมาจากการปฏิบัติโดยราษฎรหรือผู้ก่อการรัฐประหารได้ยึดอำนาจจากประมุขของรัฐสำเร็จ และได้มีการประนีประนอมกันทั้งสองฝ่ายโดยให้ประมุขของรัฐยอมจำกัดอำนาจของตนเองให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และสำหรับประเทศไทยนั้นเป็นประเพณีมาตลอดว่า เมื่อมีการปฏิบัติหรือรัฐประหารจะต้องมี ถือว่าเป็นความตกลงร่วมกันระหว่างประมุขของรัฐกับผู้ก่อการเสมอ เช่น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕<sup>๖๗</sup> อย่างไรก็ตามด้วยความเคารพต่อความเห็นดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้เกิดจากการประนีประนอมระหว่างรัชกาลที่ ๗ กับคณะราษฎรแต่อย่างใด เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการยกร่างไว้ก่อนที่คณะราษฎรจะทำการยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย และเมื่อก่อการสำเร็จแล้ว ต่อมาได้มีการทูลเกล้าฯ ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวลงพระปรมาภิไธยเท่านั้น นอกจากนี้ผู้เขียนยังมี

<sup>๖๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มีที่มาจากการที่อาณานิคม ๑๓ แห่งที่อยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษได้รวมตัวกันต่อสู้กับอังกฤษและประกาศอิสรภาพในวันที่ ๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๗๗๖ ในฐานะที่เป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง และภายหลังจากนั้นจึงได้มีการประชุมร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นกติกาในการปกครองรัฐในปี ค.ศ. ๑๗๘๗ ภายหลังจากมลรัฐต่าง ๆ ได้ให้สัตยาบันจึงมีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. ๑๗๘๙

<sup>๖๗</sup> โปรดอ่านเพิ่มเติมใน วิชณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : ธีรานุสรณ์การพิมพ์, ๒๕๒๑), หน้า ๒๓-๒๖.

ความเห็นว่าเป็นรัฐธรรมนูญตามรูปแบบนี้จะต้องเป็นรัฐธรรมนูญอันเกิดจากข้อตกลงระหว่างประมุขของรัฐซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยภายในรัฐอยู่แต่เดิมกับราษฎรซึ่งเป็นผู้เรียกร้องให้มีการพระราชทานรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนถ่ายอำนาจอธิปไตยให้มาเป็นของราษฎรอย่างแท้จริงโดยสันติวิธี การใช้อาวุธหรือกำลังทหารเพื่อทำการยึดอำนาจการเปลี่ยนแปลงการปกครองย่อมเป็นความต้องการของบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงกลุ่มเดียว มิใช่ความต้องการของราษฎรแต่อย่างใด

#### ๑.๕ ผู้มีอำนาจจากองค์กรภายนอกในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มี

ผู้มีอำนาจจากองค์กรภายนอกในที่นี้หมายถึงรัฐใดรัฐหนึ่งซึ่งเป็นเจ้าอาณานิคมที่มีอำนาจปกครองเหนือประเทศอื่น และรัฐซึ่งเป็นเจ้าอาณานิคมดังกล่าวได้ตัดสินใจคืนเอกราชและอำนาจอธิปไตยให้แก่ประเทศที่ถูกปกครอง โดยมีเงื่อนไข คือ ประเทศที่ถูกปกครองต้องยกวางรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยและให้รัฐที่เป็นเจ้าอาณานิคมให้การรับรองร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว เช่น รัฐธรรมนูญมาเลเซีย ค.ศ. ๑๙๕๗ และรัฐธรรมนูญสิงคโปร์ ค.ศ. ๑๙๖๓ ซึ่งได้รับการรับรองจากอังกฤษในฐานะเจ้าอาณานิคม นอกจากนี้องค์กรภายนอกยังหมายความรวมถึงรัฐผู้ยึดครองดินแดนภายหลังสงคราม เช่น รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๗<sup>๑๘</sup>

### ๒. อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ

อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจสืบเนื่องจากอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ โดยผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเพียงคนเดียว<sup>๑๙</sup> คณะบุคคล<sup>๒๐</sup> หรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ<sup>๒๑</sup> เป็นผู้จัดทำร่างหรือยกวางรัฐธรรมนูญขึ้น อย่างไรก็ตามในบางกรณีผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญกับผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญก็อาจจะเป็นคนเดียวกันก็ได้

<sup>๑๘</sup> โปรดอ่านเพิ่มเติมใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒), หน้า ๑๙๕-๑๙๗. และวิชญ์ เครื่องงาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ : ธีรานุสรณ์การพิมพ์, ๒๕๒๑), หน้า ๒๖.

<sup>๑๙</sup> รัฐธรรมนูญที่จัดทำโดยบุคคลเพียงคนเดียวส่วนใหญ่ ได้แก่ รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ภายหลังจากการปฏิวัติรัฐประหาร และมักจะเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสั้นๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการใช้อำนาจ

<sup>๒๐</sup> ได้แก่ คณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมาจากผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญโดยอาจจัดตั้งขึ้นในรูปของคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการธิการ ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งมาทำหน้าที่ในการยกวางรัฐธรรมนูญ

<sup>๒๑</sup> สภาร่างรัฐธรรมนูญ (Constitutional Convention) ได้แก่ สภาแห่งชาติที่ทำหน้าที่ยกวางรัฐธรรมนูญอันได้มาตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย เช่น สภาร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙

อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญนั้น อาจเป็นการใช้อำนาจร่วมกันของหลายฝ่าย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกระบวนการในการจัดทำหรือการตรารัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งยกร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ อันประกอบด้วยสมาชิก จำนวน ๙๙ คน หลังจากนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติให้จัดตั้งคณะกรรมการประจำสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๖ คณะ และคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดต่างๆ จำนวน ๗๖ คณะ และเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นแล้ว จึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้รัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ และทูลเกล้าฯ ถวายให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย<sup>๒๒</sup> จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านกระบวนการในการจัดทำจากหลายฝ่าย ได้แก่ พระมหากษัตริย์ ประชาชน รัฐสภา และสภาร่างรัฐธรรมนูญ

### ๓. อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการที่ทำให้รัฐธรรมนูญสามารถดำรงอยู่ได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นของสังคม ซึ่งอาจเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นรายมาตรา หรือแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับก็ได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้รัฐธรรมนูญถูกยกเลิกโดยวิธีทางนอกรัฐธรรมนูญ เช่น การปฏิวัติหรือการรัฐประหาร

อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอำนาจที่ได้รับมาจากตัวรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศซึ่งได้มอบอำนาจให้แก่องค์กรที่ทรงอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามวิธีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>๒๓</sup> เช่น ให้เป็นอำนาจของรัฐสภาหรือให้ประชาชนภายในรัฐออกเสียงประชามติ เป็นต้น

<sup>๒๒</sup> โปรดอ่านเพิ่มเติมใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘), หน้า ๒๖-๒๘.

<sup>๒๓</sup> โกเมศ ขวัญเมือง, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองเปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ : กู๊ดแบ็ก, ๒๕๕๕), หน้า ๑๕๓.

#### ๔. อำนาจในการยกเลิกรัฐธรรมนูญ

การยกเลิกรัฐธรรมนูญ หมายถึง กระบวนการยกเลิกรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรทั้งฉบับ<sup>๒๔</sup> ดังนั้นอำนาจในการยกเลิกรัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจของรัฐสภาอธิปไตยหรือผู้มีอำนาจสูงสุดภายในรัฐในช่วงเวลาที่มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ถ้าเป็นการยกเลิกตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตยนั้น จะเป็นการยกเลิกโดยกระบวนการที่บัญญัติไว้ตามวิถีทางในรัฐธรรมนูญ เช่น ภายหลังจากที่มีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ จึงได้มีการนำร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย ดังที่ปรากฏในคำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ โดยปริยาย<sup>๒๕</sup> อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีการปฏิวัติรัฐประหาร ผู้ก่อการยึดอำนาจย่อมมีฐานะเป็นรัฐสภาอธิปไตยและมีอำนาจในการยกเลิกรัฐธรรมนูญอันเป็นการยกเลิกนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งถูกยกเลิกโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นต้น

#### การปกครองในระบอบประชาธิปไตยกับการใช้อำนาจอธิปไตยในยุคปัจจุบัน

**ประชาธิปไตย (Democracy)** หมายถึง ระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่<sup>๒๖</sup> อย่างไรก็ตามเมื่อก้าวถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในยุคปัจจุบันนั้น นอกจากการถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่แล้ว จะต้องพิจารณา

<sup>๒๔</sup> วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ : อีรานุสรณ์การพิมพ์, ๒๕๒๑), หน้า ๒๔๑.

<sup>๒๕</sup> ตอนหนึ่งของคำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

“...เมื่อรัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นอย่างรอบคอบแล้ว ได้ลงมติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป ทรงพระราชดำริว่า สมควรพระราชทานพระบรมราชานุมัติตามมติของรัฐสภา

จึงมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับนี้ไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งได้ตราไว้ ณ วันที่ ๙ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๓๔ ตั้งแต่วันประกาศนี้เป็นต้นไป...”

<sup>๒๖</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน*, (กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๔๒), หน้า ๖๕๖.

ถึงสาระสำคัญของการปกครองที่มุ่งจำกัดการใช้อำนาจของรัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคให้แก่ประชาชนภายในรัฐ หากพิจารณา รูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยจากการใช้อำนาจอธิปไตยโดยมีประชาชนซึ่งเป็นผู้ถืออำนาจอธิปไตยสูงสุดภายในรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจ อาจแบ่งได้ ๓ ลักษณะ ได้แก่

๑. **ประชาธิปไตยแบบทางตรง (Direct Democracy) หรือประชาธิปไตยแบบบริสุทธิ์ (Pure Democracy)** เป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิในอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองตนเองโดยตรงในทุกๆ ด้าน เช่น การตรากฎหมาย การกำหนดนโยบายในการปกครอง เป็นต้น ประชาธิปไตยในลักษณะนี้มีต้นกำเนิดจากนครรัฐเอเธนส์ในช่วงระหว่างศตวรรษที่ ๔ และ ๕ ก่อนคริสต์ศักราช โดยมีการกำหนดให้พลเมืองชาวเอเธนส์ที่เป็นเพศชายทุกคนที่บรรลุนิติภาวะมาอภิปรายร่วมกันที่สภาประชาชน (Ekklesia) ในรูปแบบของการประชุมแบบสมัชชา (Assembly) โดยพลเมืองทุกคนที่เข้าร่วมประชุมสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นและเสนอญัตติให้ที่ประชุมลงมติในเรื่องที่สำคัญได้ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้มีการเลือกผู้แทนเข้ามาเป็นผู้ปกครองในสถาบันต่างๆ โดยวิธีการจับฉลาก เช่น สภาห้าร้อย ศาลประชาชน เป็นต้น<sup>๒๗</sup> ภายหลังจากที่อาณาจักรกรีกโบราณล่มสลายลง การปกครองในระบบประชาธิปไตยในลักษณะดังกล่าวจึงสิ้นสุดลงด้วย

ต่อมาในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘-๑๙ ฌอง-ฌากส์ รูสโซ (Jean-Jacques Rousseau : 1712-1778) หนึ่งในนักปรัชญาที่สนับสนุนแนวคิดเสรีนิยมทางการเมือง ได้แสดงทัศนะการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงไว้ในวรรณกรรม ชื่อว่า สัญญาประชาคม (The Social Contract) โดยรูสโซได้ให้ความเห็นว่าปัจเจกชนแต่ละบุคคลต่างมีเจตจำนงเป็นของตนเอง และเมื่อปัจเจกชนตกลงที่จะทำสัญญาประชาคมร่วมกันแล้ว จึงทำให้เกิดเจตจำนงร่วมกันของประชาชนภายในรัฐอันเป็นที่มาของอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุด และก่อให้เกิดรัฐอธิปไตย ด้วยเหตุนี้อำนาจอธิปไตยจึงเป็นอำนาจสูงสุดที่ไม่อาจถ่ายโอนหรือแบ่งแยกได้ เจตจำนงร่วมกันภายใต้สัญญาประชาคมนี้จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะเสมอ และแม้พลเมืองภายในรัฐจะมีความเห็นที่แตกต่างกันบ้างก็เป็นเรื่องปกติทั่วไปแต่ก็ไม่มีใครสามารถที่จะล่วงละเมิดอำนาจอธิปไตยนี้ได้ ดังนั้นภายในรัฐแต่ละรัฐประชาชนทุกคนจึงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่งส่วนเท่ากัน และพลเมืองทุกคน

<sup>๒๗</sup> บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒), หน้า ๓-๑๘.

ไม่อาจอ้างอำนาจอธิปไตยที่มีของตนอยู่เหนือเจตจำนงที่ได้ตกลงร่วมกันแต่จะต้องเคารพต่อรัฐอธิปไตยซึ่งมีเพียงหนึ่งเดียวเท่านั้น ดังปรากฏในตอนหนึ่งว่า “...สมมติว่ารัฐประกอบด้วยพลเมืองหนึ่งหมื่นคน ส่วนรัฐอธิปไตยเป็นได้แค่องค์กรรวมและเป็นองค์เดียวเท่านั้น แต่ทุกคนจะเป็นปัจเจกในฐานะที่เป็นคนในบังคับ ดังนั้น รัฐอธิปไตย : คนในบังคับก็จะเท่ากับหมื่น : หนึ่ง หมายความว่า สมาชิกแต่ละคนในรัฐจะมีส่วนแบ่งในอำนาจหนึ่งในหมื่นของอำนาจอธิปไตย ทั้งที่เขาต้องขึ้นต่อส่วนทั้งหมด แต่ถ้าจำนวนประชากรเพิ่มเป็นหนึ่งแสนคน สถานะของคนในบังคับไม่เปลี่ยน ทุกคนต้องอยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายเท่ากัน แต่คะแนนเสียงของเขาจะลดลงไปเหลือเป็นหนึ่งในแสน และอิทธิพลของเขาในการออกกฎหมายก็ลดลงจากเดิมสิบเท่า ถึงตอนนี้คนในบังคับก็ยังคงเป็นหนึ่งในแสน แต่สัดส่วนของรัฐอธิปไตยขยายขึ้นอันเนื่องมาจากการเพิ่มของจำนวนพลเมือง จากนี้จะเห็นว่ารัฐยิ่งโต เสรีภาพก็ยิ่งลดลง...” จากแนวคิดดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รัฐไซให้ความสำคัญกับเจตจำนงร่วมกันของประชาชนเป็นอย่างมาก จึงทำให้เกิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (The Sovereignty of the People) การที่รัฐไซเน้นย้ำว่าอำนาจอธิปไตยไม่สามารถถ่ายโอนหรือแบ่งแยกได้นั้น จึงเป็นการยืนยันสิทธิของประชาชนในฐานะผู้ทรงสิทธิในอำนาจอธิปไตย และด้วยเหตุนี้เองรัฐไซจึงปฏิเสธการมีผู้แทน โดยเห็นว่า เมื่อใดก็ตามที่ประชาชนมีผู้แทน ความเป็นเสรีในปัจเจกชนในบุคคลนั้นก็จะสิ้นไป นอกจากนี้รัฐไซยังแสดงความเห็นต่อไปว่า เจตจำนงร่วมกันนี้เองที่ทำให้เกิด “กฎหมาย” ซึ่งสามารถใช้บังคับได้กับปัจเจกชนทั่วไป กฎหมายเช่นนี้จึงสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนได้ ถ้าการกระทำดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ถ้าเป็นการจำกัดหรือบังคับประชาชนโดยคนเพียงคนเดียว สิ่งนั้นย่อมไม่ถือว่าเป็นกฎหมาย ดังนั้น อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจในการตรากฎหมายจึงเป็นอำนาจของประชาชนเท่านั้น และการตรากฎหมายออกมาบังคับใช้นั้นกฎหมายดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากเสียงข้างมากของประชาชน เสียงข้างมากดังกล่าวจึงถือเป็นเจตจำนงร่วมกันแม้จะมีเสียงข้างน้อยไม่เห็นด้วยก็ตาม เสียงข้างน้อยก็ไม่อาจปฏิเสธกฎหมายดังกล่าวได้ ส่วนรัฐบาลเป็นเพียงตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐอธิปไตยให้ทำหน้าที่ใช้กฎหมายในฐานะผู้ใช้รัฐอธิปไตยเท่านั้น ดังนั้น การจัดตั้งรัฐบาลจึงต้องเป็นไปตามกฎหมาย ส่งผลให้รัฐบาลต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและรัฐบาลต้องปฏิบัติตามเจตจำนงของประชาชนอย่างเคร่งครัด<sup>๒๔</sup>

<sup>๒๔</sup> ผู้สนใจศึกษาวรรณกรรม เรื่อง สัญญาประชาคม สามารถอ่านเพิ่มเติมใน วิมาดา กิตติโกวิท, ผู้แปล, สัญญาประชาคม หรือหลักแห่งสิทธิทางการเมือง, โดย ฌอง-ฌากส์ รูสโซ, (กรุงเทพฯ : ทับหนังสือ, ๒๕๕๐).

๒. ประชาธิปไตยทางอ้อมหรือประชาธิปไตยโดยผ่านทางผู้แทน (Representative Democracy) ประชาธิปไตยในลักษณะนี้เป็นรูปแบบประชาธิปไตยที่นิยมใช้กันอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากเกิดข้อจำกัดในการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงภายใต้เงื่อนไขบางประการ เช่น อาณาเขตของรัฐที่มีอยู่อย่างกว้าง และพลเมืองภายในรัฐซึ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอยู่ตลอดเวลา การปกครองประเทศจึงมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น จึงทำให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่สามารถใช้อำนาจของตนได้ทุกเรื่อง ทำให้เกิดการปกครองในระบบประชาธิปไตยอีกรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า ประชาธิปไตยโดยการใช้อำนาจทางอ้อมของประชาชนโดยผ่านทางผู้แทน (Representative Democracy) โดยประชาชนจะเป็นผู้คัดเลือกบุคคลกลุ่มหนึ่งเป็นผู้แทนผ่านกระบวนการการเลือกตั้งเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในการใช้อำนาจแทนประชาชนในนามของผู้แทนของชาติ<sup>๒๙</sup> ในช่วงระยะเวลาหนึ่งตามวาระการดำรงตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้น ได้รับอิทธิพลมาจากซีเอเยส์ (Sieyes: 1749-1836) ซึ่งได้แสดงทัศนะในเรื่องนี้ไว้ในวรรณกรรม ชื่อว่า อะไรคือสามัญชน? หรืออะไรคือชนชั้นที่สาม? (What is the Third Estate?) ซึ่งกล่าวถึงความเป็น “ชาติ” (Nation) โดยนัยนี้ ชาติ หมายถึง พลเมืองหรือสามัญชนทุกคนที่รวมกัน ทำให้เกิดความเป็นชาติ และชาติมีอยู่ก่อนสิ่งอื่นใดและเป็นที่มาของทุกสิ่ง เมื่อสามัญชนได้ใช้สิทธิเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน ผู้แทนที่ได้รับเลือกนั้นจึงเป็นผู้แทนที่ทำหน้าที่ในนามของชาติเท่านั้น และไม่ต้องอยู่ภายใต้อาณัติของประชาชน ดังนั้นการใช้อำนาจของผู้แทนจึงเป็นการกระทำที่แสดงออกถึงเจตนารมณ์ของชาติ ทำให้เกิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (National Sovereignty) หมายความว่า อำนาจอธิปไตยไม่สามารถที่จะแบ่งแยกได้ ประชาชนแต่ละคนจึงมิใช่เจ้าของส่วนใดส่วนหนึ่งในอำนาจนั้น ประชาชนจึงไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงได้อีก ส่งผลให้ผู้แทนมีความเป็นอิสระไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อาณัติของประชาชน และมีอำนาจที่สำคัญ ๒ ประการ ได้แก่ อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง ซึ่งผู้แทนได้รับมอบอำนาจนี้เพื่อสร้างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้ในการปกครองประเทศ และอำนาจขององค์กรที่ได้รับมาจากการจัดตั้ง ซึ่งเป็นอำนาจตามที่ได้รับมอบจากรัฐธรรมนูญ นั่นก็คือ อำนาจในการตรากฎหมาย

<sup>๒๙</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๔), หน้า ๒๔๔-๒๔๗. และบรรดักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนในยุคต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒), หน้า ๕๗-๕๙.

๓. ประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรง (Semi-Direct Democracy) หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ประชาธิปไตยในลักษณะนี้เกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการใช้อำนาจของผู้แทน ซึ่งในบางกรณีผู้แทนไม่สามารถที่จะใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนในทุกเรื่อง โดยเฉพาะกรณีที่ผู้แทนดังกล่าวสั่งกักพรรคการเมือง ซึ่งโดยกติกาและความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมือง ผู้แทนจะต้องเคารพต่อมติของพรรคการเมือง จึงได้มีการผสมผสานแนวคิดของระบอบประชาธิปไตยแบบทางตรงและประชาธิปไตยโดยผ่านทางผู้แทนเข้าด้วยกัน<sup>๓๐</sup> หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการนำเอาวิธีการของระบอบประชาธิปไตยทางตรงและทางผู้แทนมาใช้ควบคู่กัน เพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญหรือกระทบต่อส่วนได้เสียของประชาชนโดยตรง กล่าวคือ ให้ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่เลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ในการตรากฎหมายตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอันเป็นไปตามแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็มีสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยของตนเองได้โดยตรงควบคู่กันไปอันเป็นไปตามแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน จึงก่อให้เกิดกระบวนการที่เรียกว่า “การออกเสียงประชามติ” นอกจากนี้อาจมีการเปิดโอกาสให้มีประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องอื่นๆ เช่น การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย (Initiative) หรือการเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการถอดถอนผู้แทนหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Recall) ได้อีกด้วย

### แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ

**การออกเสียงประชามติ (Referendum)** หมายถึง การขอความเห็นชอบจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งอาจกระทบถึงประโยชน์ส่วนได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนโดยวิธีการออกเสียงลงมติโดยตรง<sup>๓๑</sup>

<sup>๓๐</sup> แนวคิดนี้ปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสฉบับปี ค.ศ. ๑๙๕๘ มาตรา ๓ วรรคแรก บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชนซึ่งใช้โดยผ่านทางผู้แทนหรือโดยการออกเสียงลงประชามติ” (Article 3: National sovereignty shall vest in the people, who shall exercise it through their representatives and by means of referendum.) โปรดดูเพิ่มเติมใน เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย**, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๔), หน้า ๒๔๗-๒๔๘. และบรรดักดิ์ อูวรรณโณ, **กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนในยุคต่างๆ**, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒), หน้า ๕๙.

<sup>๓๑</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, **พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน**, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๕๖), หน้า ๖๗.

แนวคิดเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในสมัยใหม่นั้นมีต้นกำเนิดมาจากประเทศ สวิตเซอร์แลนด์<sup>๓๒</sup> ซึ่งจัดในรูปแบบของสภาประชาชน (พลเมือง) กลางแจ้ง<sup>๓๓</sup> เพื่อเปิดโอกาส ให้ประชาชนในท้องถิ่นหรือมลรัฐได้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นและใช้การตัดสินใจโดยถือ มติของเสียงข้างมากของผู้เข้าร่วมประชุม หลังจากนั้นเป็นต้นมาจึงได้มีการวิวัฒนาการจนกลายเป็น สิทธิในการออกเสียงประชามติ ซึ่งในปัจจุบันหลักการดังกล่าวได้รับการรับรองให้เป็นสิทธิ พลเมืองขั้นพื้นฐานในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๒๑<sup>๓๔</sup> ดังนี้

ข้อ ๒๑ “ (๑) ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศตนโดยตรง หรือ ผ่านผู้แทนซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยอิสระ...”<sup>๓๕</sup>

สำหรับหลักการออกเสียงประชามติในยุคปัจจุบันนั้น สามารถจัดให้มีการออกเสียง ประชามติทั้งในระดับท้องถิ่น<sup>๓๖</sup> ระดับมลรัฐ<sup>๓๗</sup> หรือระดับชาติ นอกจากนี้การออกเสียง

<sup>๓๒</sup> จัดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๔๔๙ ในมลรัฐ Berne โดยตั้งคำถามประชาชนว่า จะยอมรับการกำหนดภาษี พิเศษเพื่อนำไปจ่ายหนี้ที่เกิดจากสงครามครั้งก่อนหรือไม่ หลังจากนั้นจึงได้มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ในมลรัฐอื่นๆ ตามมา โปรดอ่านเพิ่มเติมใน วราพร ธนาคริมงคลกุล, ผลผูกพันของการออกเสียงประชามติ, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑), หน้า ๑๙.

<sup>๓๓</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “สิทธิในการออกเสียงประชามติ : ประสบการณ์ของชาวสวิส และ ข้อคิดเห็นต่อสังคมไทย,” ใน วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ ๑๖ เล่มที่ ๔๗ เดือนพฤษภาคม-สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๗, หน้า ๗๒.

<sup>๓๔</sup> Universal Declaration of Human Rights, Article 21 (1) Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or throughfreely chosen representatives...”

<sup>๓๕</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพมหานคร : กรมองค์การ ระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๑), หน้า ๒๖.

<sup>๓๖</sup> เช่น การออกเสียงประชามติตามมาตรา ๗๒-๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส โปรดอ่านเพิ่มเติมใน นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง กระบวนการขั้นตอน การออกเสียงประชามติ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๐), หน้า ๗๒-๗๔. การออกเสียง ประชามติของประชาชนในตำบล Riehen ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ในเรื่องที่น่ายกเทศมนตรีได้มีนโยบายดึงดูด นักท่องเที่ยวโดยได้เชิญศิลปินมาทำงานศิลปะในเมือง และนายกเทศมนตรีต้องการตอบแทนศิลปินด้วยการซื้อ รูปภาพซึ่งมีราคาค่อนข้างสูงเพื่อนำมาติดไว้ที่ศาลากลาง ซึ่งผลการออกเสียงประชามติ ปรากฏว่าประชาชน ส่วนใหญ่ในตำบลไม่เห็นชอบกับเรื่องดังกล่าว โปรดอ่านเพิ่มเติมใน สิทธิพรณ นกสวน สวัสดิ์, “การออกเสียง ประชามติ (Ferendum) : ประสบการณ์ของไทยกับต่างประเทศ,” บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ใน จุลนิต, ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม-สิงหาคม ๒๕๕๕, หน้า ๒๕.

<sup>๓๗</sup> การออกเสียงประชามติในมลรัฐต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา ผู้สนใจโปรดอ่านเพิ่มเติมใน นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า ๒๑-๒๒.

ประชามตินั้นอาจเป็นการออกเสียงประชามติในลักษณะของการริเริ่มกระบวนการนิติบัญญัติ เช่น การขอความเห็นชอบในการริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือการขอความเห็นชอบให้มีการยกร่างกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรืออาจเป็นการลงมติเพื่อขอความเห็นชอบในขั้นสุดท้าย เช่น ให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาหรือองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ทั้งนี้อาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียดตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของแต่ละประเทศบัญญัติไว้ อย่างไรก็ตามสามารถสรุปหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการการออกเสียงประชามติในเบื้องต้นได้ ดังนี้

๑. **รูปแบบของการออกเสียงประชามติ**<sup>๓๘</sup> กระบวนการริเริ่มอันเป็นที่มาที่นำไปสู่กระบวนการในการออกเสียงประชามติ อาจแบ่งได้ ๓ รูปแบบสำคัญๆ ได้แก่ การออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำ การออกเสียงประชามติที่ให้อำนาจที่จะทำได้ และการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย

๒. **ประเด็นที่สามารถนำมาจัดทำประชามติ**<sup>๓๙</sup> จะต้องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมาย เป็นต้น ส่วนประเด็นที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบในตัวบุคคลนั้นไม่สมควรที่จะนำมาทำการออกเสียงประชามติ เนื่องจากอาจกลายเป็นการสร้างความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งหรือรักษาสถานภาพของบุคคลซึ่งอาจขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย<sup>๔๐</sup> นอกจากนี้คำถามที่จะขอความเห็นนั้นจะต้องเป็นข้อความหรือคำถามที่สั้น กระชับ มีความชัดเจน และเข้าใจง่าย เพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติเข้าใจและสามารถตัดสินใจว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องนั้น

<sup>๓๘</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการวิจัย เรื่อง ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๓๘), หน้า ๙.

<sup>๓๙</sup> สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, "การออกเสียงประชามติ (Referendum) : ประสบการณ์ของไทยกับต่างประเทศ," บทสัมมนาทัศนคติทางวิชาการเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ใน **จุดนิติ**, ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม-สิงหาคม ๒๕๕๕, หน้า ๒๔.

<sup>๔๐</sup> เช่น การจัดให้มีการออกเสียงประชามติรับรองการขึ้นดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐของอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๓๔ ภายหลังการเสียชีวิตของประธานาธิบดีเพาล์ ฟอน ฮินเดนบูร์ก (Paul von Hindenburg)

๓. การดำเนินการจัดการออกเสียงประชามติ ก่อนจะจัดให้มีการลงมติจากประชาชนจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการให้ข้อมูลในประเด็นที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง รวมทั้งเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายทั้งฝ่ายที่สนับสนุนและคัดค้านในประเด็นดังกล่าวได้แสดงความคิดเห็นของตนอย่างมีเหตุผลได้อย่างเต็มที่ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในประเด็นที่ต้องการให้ออกเสียงประชามติเป็นอย่างดี จึงค่อยจัดให้มีการออกเสียงประชามติโดยพร้อมเพรียงกันโดยให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในลักษณะของการ “เห็นชอบ” หรือ “ไม่เห็นชอบ” กับประเด็นหรือคำถามที่ต้องการประชามติจากประชาชน ทั้งนี้จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติเป็นการทั่วไป ภายใต้ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน จัดให้มีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและเป็นความลับตามหลักกติกาสากลเช่นเดียวกับการจัดการเลือกตั้ง

๔. ผลผูกพันของการออกเสียงประชามติ โดยหลักทั่วไปการคิดคะแนนเสียงประชามติจะตัดสินโดยใช้เสียงข้างมาก ซึ่งอาจแบ่งได้ ๒ ประเภท ได้แก่ เสียงข้างมากแบบธรรมดา<sup>๔๑</sup> (Simple Majority) และเสียงข้างมากพิเศษหรือเสียงข้างมากสองระดับ (Double Majority)<sup>๔๒</sup> ผลของคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองประเภทจะมีผลผูกพันองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ต้องปฏิบัติตามหรือไม่ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งอาจแบ่งได้ ๒ ลักษณะ ได้แก่ ผลการออกเสียงประชามติที่มีสภาพบังคับ (Binding Referendum) เป็นการออกเสียงประชามติที่ต้องการหาข้อยุติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งผลดังกล่าวจะผูกพันกับองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบให้ต้องดำเนินการตามเสียงข้างมากโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธผลการออกเสียงประชามติได้ และจะต้องปฏิบัติตามผลดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด<sup>๔๓</sup> และผลการออกเสียง

<sup>๔๑</sup> ใช้เสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่งของประชาชนที่ออกมาใช้สิทธิออกเสียงประชามติในการตัดสินผลการออกเสียงประชามติ

<sup>๔๒</sup> เช่น กรณีการออกเสียงประชามติเพื่อให้มีข้อยุติตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดให้ต้องมีผู้มาออกเสียงเป็นจำนวนเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงและมีจำนวนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาออกเสียงในเรื่องที่จัดทำประชามตินั้น หรือกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ร่างบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมนั้นต้องผ่านการรับรองโดยเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนทั้งประเทศ (Majority of the votes) และเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนในมลรัฐทั้งหมดที่มีอยู่

<sup>๔๓</sup> วราพร ธนาศรีมงคลกุล, ผลผูกพันของการออกเสียงประชามติ, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑), หน้า ๙๖.

ประชามติที่ไม่มีสภาพบังคับ (Non-binding Referendum) เป็นการออกเสียงประชามติในลักษณะที่องค์กรของรัฐขอคำปรึกษาจากประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้นไม่ว่าเสียงข้างมากของประชาชนที่ออกมาใช้สิทธิจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับเรื่องดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม องค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องก็ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามผลการออกเสียงประชามตินั้นก็ได้<sup>๔๔</sup> อย่างไรก็ตามในกรณีที่ผลการออกเสียงประชามติส่วนใหญ่ออกมาในลักษณะที่ไม่เห็นชอบในเรื่องที่องค์กรของรัฐที่เป็นฝ่ายการเมืองขอคำปรึกษา องค์กรของรัฐดังกล่าวก็อาจแสดงความรับผิดชอบโดยการลาออกหรือยุบสภาตามวิถีทางหรือกลไกที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายก็ได้

### การนำกระบวนการออกเสียงประชามติมาใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

ดังที่กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ว่าในปัจจุบันหลายประเทศได้นำเอาวิธีการออกเสียงประชามติมาใช้ในหลายๆ เรื่อง เพื่อเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็งควบคู่ไปกับระบอบประชาธิปไตยโดยผ่านทางผู้แทน เช่น การให้ออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมาย สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ เป็นต้น ในส่วนนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงเฉพาะการนำกระบวนการออกเสียงประชามติมาใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของต่างประเทศเท่านั้น เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการนำเอาหลักการออกเสียงประชามติในกรณีที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยในอนาคต ซึ่งโดยปกติทั่วไปการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศนั้น ส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้เป็นอำนาจของรัฐสภาในการทำหน้าที่ดังกล่าว อย่างไรก็ตามก็มีรัฐธรรมนูญของหลายประเทศที่บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องผ่านความเห็นชอบจากประชาชนโดยการออกเสียงประชามติ เช่น สวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา<sup>๔๕</sup> อิตาลี ฝรั่งเศส สวีเดน ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น

<sup>๔๔</sup> วราพร ธนาศรีมงคลกุล, ผลผูกพันของการออกเสียงประชามติ, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑), หน้า ๑๒๒.

<sup>๔๕</sup> การออกเสียงประชามติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานั้น มีเฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระดับมลรัฐเท่านั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญของทุกมลรัฐ ยกเว้นมลรัฐ Delaware กำหนดให้ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญให้ประชาชนให้ความเห็นชอบก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ โปรดอ่านเพิ่มเติมใน นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงประชามติ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๐), หน้า ๓๔-๓๘.

เป็นต้น<sup>๕๖</sup> สำหรับเนื้อหาในส่วนนี้ผู้เขียนจะขอเสนอการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่นำกระบวนการประชามติมาเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขเพิ่มเติมของประเทศสวีเดนเซอร์แลนด์ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น<sup>๕๗</sup> ดังตารางต่อไปนี้

**ตารางเปรียบเทียบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ  
ที่นำเอากระบวนการประชามติเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ**

การออกเสียงประชามติ	สวีเดนเซอร์แลนด์	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น
๑. ประชามติที่รัฐธรรมนูญบังคับว่าต้องทำ	ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพียงบางส่วนหรือการให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับก่อนที่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๐ กำหนดว่าจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติขอความเห็นชอบจากประชาชนเสียก่อน	รัฐธรรมนูญมาตรา ๘๙ กำหนดให้นายกรัฐมนตรี และสมาชิกรัฐสภาเสนอคำแนะนำต่อประธานาธิบดีว่าสมควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในประเด็นใด และเมื่อประธานาธิบดีเห็นชอบตามคำแนะนำดังกล่าวจะต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยทั้งสองสภา	รัฐสภาจะเป็นผู้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องให้รัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด โดยสมาชิกของแต่ละสภาได้ให้ความเห็นชอบก่อน หลังจากนั้นรัฐสภาจะต้องเสนอร่างดังกล่าวให้

<sup>๕๖</sup> ผู้สนใจเรื่องการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของทั้ง ๗ ประเทศโปรดอ่านเพิ่มเติมใน คณะนิติศาสตร์และคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, รายงานการวิจัย เรื่องการศึกษาเพื่อแสวงหาคำตอบทางวิชาการในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๕๖), หน้า ๙๘-๑๐๖.

<sup>๕๗</sup> ผู้เขียนเลือกนำเสนอสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ ประเทศ เนื่องจากประเทศสวีเดนเซอร์แลนด์เป็นประเทศที่เป็นต้นกำเนิดของการออกเสียงประชามติ และมีรูปแบบการออกเสียงประชามติที่มีความหลากหลาย ส่วนประเทศฝรั่งเศสนั้นเป็นประเทศที่มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับประเทศไทย และประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวและปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเช่นเดียวกับประเทศไทย

การออกเสียงประชามติ	สวิตเซอร์แลนด์	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น
	<p>โดยจะต้องผ่านการรับรองโดยเสียงประชามติส่วนใหญ่ ๒ ระดับ (Double majority) ได้แก่ เสียงจากประชาชนส่วนใหญ่ทั่วประเทศ และคะแนนเสียงส่วนใหญ่จากรัฐสมาชิก (Cantons)<sup>๔๔</sup></p>	<p>จะต้องให้ความเห็นชอบในเนื้อหาของของบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมอย่างเดียวกันเสียก่อน เมื่อร่างดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมจะมีผลบังคับใช้เมื่อประชาชนได้ออกเสียงประชามติเห็นชอบ<sup>๔๕</sup></p>	<p>ประชาชนให้ความเห็นชอบโดยการออกเสียงประชามติ โดยร่างดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนมากกว่ากึ่งหนึ่งของประชาชนที่มาลงคะแนนออกเสียงประชามติทั้งหมด ซึ่งการออกเสียงประชามตินี้รัฐสภาสามารถกำหนดวันให้มีการออกเสียงประชามติเป็นกรณีพิเศษ หรือจะให้มีการออกเสียงประชามติพร้อมกับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไปก็ได้ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากประชาชนแล้ว สมเด็จพระมหากษัตริย์จะตั้งทรงลง</p>

<sup>๔๔</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “สิทธิในการออกเสียงประชามติ : ประสบการณ์ของชาวสวิส และข้อคิดเห็นต่อสังคมไทย,” ใน วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ ๑๖ เล่มที่ ๔๗ เดือนพฤษภาคม-สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๗, หน้า ๙๓.

<sup>๔๕</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงประชามติ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๐), หน้า ๖๘-๗๐.

การออกเสียงประชามติ	สวิตเซอร์แลนด์	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น
๒. ประชามติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจเลือกที่จะทำได้	-	ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๘๙ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประธานาธิบดีนั้น หากประธานาธิบดีเห็นว่า เป็นเรื่องที่มีความสำคัญน้อย เช่น การแก้ไขสมัชชาการประชุมรัฐสภา ประธานาธิบดีสามารถที่จะนำร่างดังกล่าวให้ที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่า ๓ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภาที่ออกเสียงลงคะแนนแทนการนำร่างดังกล่าวให้ประชาชนออกเสียงประชามติก็ได้ <sup>๕๐</sup>	พระปรมาภิไธยประกาศใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าวทันที <sup>๕๐</sup>

<sup>๕๐</sup> รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา ๘๖ โปรดดูรายละเอียดใน รัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๑๗๖, แปลโดย สุดา วิศรุตพิชญ์, <http://www.nrct.go.th/th/Portals/0/data/etranslatedbook/book/รัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย.pdf> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๘.

<sup>๕๑</sup> ในทางปฏิบัติ ประธานาธิบดีจะเลือกนำเรื่องที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองรัฐ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชน เช่น อำนาจอธิปไตย วิธีการเลือกตั้งประธานาธิบดี ส่งให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โปรดอ่านเพิ่มเติมใน นันทวัฒน์ บรรณานันท์ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงประชามติ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๐), หน้า ๖๙-๗๑.

การออกเสียงประชามติ	สวิตเซอร์แลนด์	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น
<p>๓. ประชามติที่ประชาชนริเริ่มให้มีการออกเสียง กล่าวคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ</p>	<p>ผู้มีสิทธิออกเสียงจำนวน ๑๐,๐๐๐ คน มีสิทธิร้องขอให้การทบทวนรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐ โดยมีกำหนดเวลาในการรวบรวมรายชื่อภายใน ๑๘ เดือน นับแต่การประกาศข้อเสนอริเริ่ม โดยสามารถเข้าชื่อขอเพื่อให้มีการทบทวนรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือขอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนก็ได้<sup>๕๖</sup></p> <p>- การยื่นข้อเสนอเพื่อขอให้มีการทบทวนรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจะต้องส่งข้อเสนอนี้พร้อมร่างแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับส่งให้แก่ประชาชนทั่วประเทศเพื่อทำการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบกับการปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ</p>	-	-

<sup>๕๖</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงประชามติ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๐), หน้า ๙๙-๑๐๑.

การออกเสียงประชามติ	สวิตเซอร์แลนด์	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น
	<p>หรือไม่<sup>๕๓</sup> เพื่อเข้าสู่กระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป</p> <p>- การยื่นข้อเสนอเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนสามารถทำได้ ๒ กรณีคือ</p> <p>๑) การเสนอร่างบทบัญญัติมาตราที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมโดยเสนอต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภาไม่เห็นชอบต่อร่างบทบัญญัติดังกล่าว รัฐสภาสามารถดำเนินการจัดทำร่างแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราเดียวกันควบคู่กันไป <u>และนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสองร่างให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าจะให้</u></p>		

<sup>๕๓</sup> การออกเสียงประชามติในขั้นแรกนี้ใช้เพียงเสียงประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเท่านั้น โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ขจรชัย ชัยพิพัฒนานันท์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีตามมาตรา ๒๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๓), หน้า ๗๐-๗๒. และนันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงประชามติ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๐), หน้า ๘๘.

การออกเสียงประชามติ	สวิตเซอร์แลนด์	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น
	<p>ความเห็นชอบกับร่างใด<sup>๕๔</sup> ร่างที่ได้รับความเห็นชอบ ก็จะมีผลบังคับใช้ทันที</p> <p>๒) การเสนอ ข้อความเฉพาะส่วน ที่เป็นสาระสำคัญที่ ต้องการแก้ไขเพิ่มเติม หรือ การทำเป็น ข้อเสนอแนะทั่วไป ประชาชนสามารถเสนอ ต่อรัฐสภาพิจารณา เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อง ดังกล่าว ในกรณีที่ รัฐสภาไม่เห็นด้วย จะต้องนำคำร้องและ ข้อเสนอแนะนั้น ให้ประชาชนออกเสียง ประชามติ<sup>๕๕</sup> เพื่อเข้าสู่ กระบวนการใน การแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญในประเด็น ดังกล่าวต่อไป</p>		

<sup>๕๔</sup> การออกเสียงประชามติในประเด็นนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งประชาชนส่วนใหญ่ และ  
คะแนนเสียงส่วนใหญ่ของมลรัฐ (Double majority) โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ขจรชัย ชัยพัฒนานันท์, การมีส่วนร่วม  
ของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีตามมาตรา ๒๙๑ ของรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
๒๕๕๓), หน้า ๗๖-๗๘, และนันท์วัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง กระบวนการขั้นตอน  
การออกเสียงประชามติ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๐), หน้า ๑๐๔-๑๐๕.

<sup>๕๕</sup> การออกเสียงประชามติในขั้นแรกนี้ใช้เพียงเสียงประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเท่านั้น  
โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ขจรชัย ชัยพัฒนานันท์, เรื่องเดิม, หน้า ๗๓-๗๔.

## แนวทางการนำเอากระบวนการออกเสียงประชามติมาใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทยในอนาคต

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น ๑๙ ฉบับ ซึ่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับต่างก็ได้มีการบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ทั้งสิ้น ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการดำรงไว้ซึ่งการมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่เหมาะสมกับสภาพสังคมและสถานการณ์ของบ้านเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญทั้ง ๑๙ ฉบับดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสำเร็จตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๘ ครั้ง<sup>๕๖</sup> ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ สำหรับประเด็นการนำเอาแนวคิดเรื่องการออกเสียงประชามติมาใช้ในประเทศไทย โดยเฉพาะเรื่องการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับด้วยกัน ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันไปตามยุคตามสมัยและตามความจำเป็นในแต่ละบริบททางการเมืองของไทย ในส่วนนี้ผู้เขียนจะนำเสนอแนวคิดและปัญหาที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติของไทยตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน และเสนอแนะแนวทางการนำเอากระบวนการออกเสียงประชามติมาใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทยในอนาคต ดังนี้

### ๑. วิวัฒนาการของการออกเสียงประชามติในประเทศไทยตั้งแต่ยุคเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีการนำเอาแนวคิดการออกเสียงประชามติมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๒ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ หมวด ๑๐ ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ ถึงมาตรา ๑๗๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ หมวด ๑๐ ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ ถึงมาตรา ๑๗๒ และรัฐธรรมนูญแห่ง

<sup>๕๖</sup> ผู้สนใจประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โปรดอ่านเพิ่มเติมใน <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๘.

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ หมวด ๑๑ มาตรา ๒๒๘ ถึงมาตรา ๒๓๑ โดยรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับได้บัญญัติถึงการนำเอาหลักการออกเสียงประชามติมาใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในลักษณะที่เหมือนกัน กล่าวคือ กรณีที่มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชดำริว่า ประเด็นที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นอาจกระทบต่อประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน อาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้ โดยจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่มีประกาศพระบรมราชโองการให้มีการออกเสียงประชามติ หากเสียงข้างมากของประชาชนที่มาออกเสียงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลประชามติ แต่ถ้าเสียงข้างมากไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวนั้นตกไป<sup>๔๗</sup> อย่างไรก็ตามในช่วงระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับมีผลบังคับใช้ก็ไม่ได้มีการจัดการออกเสียงประชามติในประเทศไทยแต่อย่างใด

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ เพื่อให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้ได้กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบเพื่อประกาศใช้ต่อไป และกำหนดเงื่อนไขว่าในกรณีที่สมาชิกรัฐสภามีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ ซึ่งหากประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้ประธานรัฐสภาทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป แต่ถ้าเสียงประชามติข้างมากไม่เห็นชอบหรือมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่ถึง ๑ ใน ๕ ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียง ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป<sup>๔๘</sup> อย่างไรก็ตามรัฐสภาก็ได้มีมติให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงมิได้มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติแต่อย่างใด

<sup>๔๗</sup> ผู้สนใจที่มาของการบัญญัติหลักการประชามติในรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับ โปรดอ่านเพิ่มเติมใน นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงประชามติ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๐), หน้า ๑๑๓-๑๓๔.

<sup>๔๘</sup> โปรดดูรายละเอียดใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ มาตรา ๒๑๑ ปันรศ และมาตรา ๒๑๑ โสฬส

ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปที่มีความทันสมัยและเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนได้<sup>๔๙</sup> อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มิได้บัญญัติให้มีการนำกระบวนการประชามติไว้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะ จนกระทั่งมีการรัฐประหารในวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ จึงได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในที่สุด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และภายหลังจากที่ยกร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จให้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ<sup>๕๐</sup> จึงนำไปสู่การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรกของประเทศไทยในวันอาทิตย์ที่ ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ สำหรับผลการออกเสียงประชามติครั้งดังกล่าว ปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิลงประชามติทั้งสิ้น จำนวน ๒๕,๙๗๘,๙๕๔ คน มีผู้เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๑๔,๗๒๗,๓๐๖ คน มีผู้ไม่เห็นชอบ จำนวน ๑๐,๗๔๗,๔๔๑ คน และมีบัตรเสียจำนวน ๕๐๔,๑๒๐ ใบ<sup>๕๑</sup> หลังจากนั้นจึงได้มีการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยในวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ และประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” ในวันเดียวกันนั่นเอง

<sup>๔๙</sup> โปรดดูรายละเอียดใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๔

<sup>๕๐</sup> ผู้สนใจกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โปรดอ่านเพิ่มเติมใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.” ใน *รวมบทความวิชาการกฎหมายรัฐธรรมนูญของศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์*. บรรณาธิการโดย กิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๔), หน้า ๔๒-๗๙.

<sup>๕๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๘.

**๒. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กับปัญหาการออกเสียงประชามติตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕<sup>๖๒</sup>**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้ในมาตรา ๒๙๑<sup>๖๓</sup> โดยกำหนดให้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นของรัฐสภาในฐานะที่รัฐสภาเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจอธิปไตยมาจาก

<sup>๖๒</sup> คดีนี้ฝ่ายผู้ร้องได้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เพื่อให้มีการตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเข้ามาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๘

<sup>๖๓</sup> มาตรา ๒๙๑ “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้

(๒) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาสองวาระ

(๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๔) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(๕) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๗) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๐ และมาตรา ๑๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ประชาชนหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้มีผลบังคับใช้ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวรัฐสภาได้มีมติเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒ ครั้ง<sup>๖๔</sup> ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา ๙๓ - ๙๘ ในประเด็นของจำนวนและรูปแบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>๖๕</sup> และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๐ ในประเด็นการทำหนังสือสัญญาในทางระหว่างประเทศของประเทศไทย<sup>๖๖</sup> ต่อมาได้มีการเสนอญัตติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๑ เพื่อให้มีการตั้งสมาชิกสภาว่าารัฐธรรมนูญเข้ามาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับอันเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ถือเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวผ่านการพิจารณาของรัฐสภาในวาระที่ ๒ จึงได้มีการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามบทบัญญัติมาตรา ๖๘ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐<sup>๖๗</sup> และ

<sup>๖๔</sup> การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ครั้ง เป็นไปตามกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติมาตรา ๒๙๑ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

<sup>๖๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔, ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔.

<sup>๖๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔, ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔.

<sup>๖๗</sup> **มาตรา ๖๘** บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามวรรคสาม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบในขณะที่กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งดังกล่าว

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณา ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕<sup>๖๔</sup> โดยในคำวินิจฉัยประเด็นเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ดังนี้<sup>๖๕</sup>

“...ประเด็นพิจารณาว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ จะนำไปสู่การแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งฉบับหรือไม่เห็นว่าการดำเนินการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองหรืออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจของประชาชนอันเป็นที่มาโดยตรงในการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ โดยถือว่ามีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งระบบกฎหมายและองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครอง เมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งมีเพียงอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปได้ที่จะให้องค์กรนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบจากรัฐธรรมนูญนั้นเองกลับไปแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นเหมือนการใช้อำนาจแก้ไขกฎหมายธรรมดา...”

การตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นกระบวนการที่ได้ผ่านการลงประชามติโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แม้จะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม แต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชนก็ควรจะได้ให้ประชาชนผู้ใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หรือรัฐสภาจะใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราก็เป็นความเหมาะสมและเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินดังกล่าวนี้ได้ ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑...”

<sup>๖๔</sup> ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีนักวิชาการรวมถึงกลุ่มต่าง ๆ ออกมาแสดงความคิดเห็นทั้งในเชิงที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยต่อคำวินิจฉัยฉบับนี้เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นกรณีเรื่องของอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาตามมาตรา ๖๘ หรือกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้หรือไม่ ซึ่งในบทความนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงเฉพาะประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เท่านั้น

<sup>๖๕</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๑๒๙ ตอนที่ ๑๑๘ ก, ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๕, หน้า ๒๓.

ผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าวส่งผลให้รัฐสภาชะลอการลงมติให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ และก่อให้เกิดการถกเถียงกันอย่างเป็นวงกว้างในสังคมไทยว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวมีผลผูกพันให้รัฐบาลหรือรัฐสภาต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีที่ต้องการจะให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่<sup>๙๐</sup> และหากจะมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ประชาชนให้ความเห็นชอบให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น จะมีความเหมาะสมและคุ้มค่ากับงบประมาณที่จะต้องใช้ในการออกเสียงประชามติหรือไม่อย่างไร และประเด็นดังกล่าวก็ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงในปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๖ จนนำไปสู่การรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

### ๓. ข้อเสนอแนะแนวทางการนำเอากระบวนการออกเสียงประชามติมาใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทยในอนาคต

ภายใต้บรรยากาศของการปฏิรูปการเมืองการปกครอง การเสริมสร้างความรักความสามัคคีของคนในชาติ ควบคู่กับการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้กำหนดให้มีแม่น้ำห้าสาย<sup>๙๑</sup> ได้แก่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี สภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูปประเทศและการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงทำให้กลุ่มการเมืองรวมถึงประชาชนหลายฝ่ายต่างคาดหวังว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของไทยที่จะมีการประกาศใช้ในอนาคตอันใกล้นี้จะสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศไทยทั้งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และปัญหาความขัดแย้งทางด้านความคิดของประชาชนที่สะสมมานานเกือบสิบปีได้

<sup>๙๐</sup> ผู้สนใจสามารถศึกษาเพิ่มเติมความเห็นของนักวิชาการตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิบางส่วนทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยในประเด็นดังกล่าวได้ใน คณะนิติศาสตร์และคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษาเพื่อแสวงหาคำตอบทางวิชาการในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๕๖), หน้า ๑๑๐-๑๖๖.

<sup>๙๑</sup> <http://www.komchadluek.net/detail/20140723/188752.html> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๘.

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงที่มาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จะเห็นว่าอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นเป็นของคณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งเป็นผู้จัดให้มี โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้กำหนดกระบวนการในจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้ โดยกำหนดให้มีสภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นแกนหลักในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้สภาปฏิรูปแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะประกอบด้วยประชาชนจากหลายภาคส่วนตามที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดไว้ก็ตาม<sup>๓๒</sup> แต่ต้องไม่ลืมว่ากลุ่มบุคคลที่มีอำนาจเสนอชื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญและสภาปฏิรูปแห่งชาติล้วนมาจากการแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติทั้งสิ้น ดังนั้นหลังจากที่กระบวนการจัดทำ “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป” เสร็จสิ้นแล้ว ไม่ว่าจะจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ก็ตาม เมื่อมีประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่และกองทัพได้กลับเข้าสู่กรมกองของตนตามปกติแล้ว อำนาจอธิปไตยที่แท้จริงซึ่งมีอยู่แต่เดิมนั้นก็จะถูกส่งคืนกลับไปแก่ประชาชนชาวไทยทั้งประเทศอีกครั้งหนึ่ง และหากมีกลุ่มการเมืองหรือประชาชนฝ่ายใดเห็นว่าควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ย่อมสามารถที่จะเสนอประเด็นให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ในฐานะที่ประชาชนเหล่านั้นเป็นส่วนหนึ่งของเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงสมควรที่จะให้อำนาจแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เนื่องจากอำนาจในการกำหนดหรือตัดสินใจผูกพันตนเองให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นเป็นอำนาจที่เป็นของประชาชนมาตั้งแต่ต้นและไม่มีใครสามารถพรากอำนาจดังกล่าวไปจากประชาชนได้ และเป็นอำนาจที่มีอยู่เหนือกว่าอำนาจของตัวรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เพื่อเป็นการรับรองถึงอำนาจอธิปไตยดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงควรกำหนดให้มีการนำเอากระบวนการออกเสียงประชามติมาเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจความชอบธรรมและการดำรงอยู่ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนภายใต้เจตจำนงร่วมกันของประชาชนชาวไทยทั่วประเทศ

<sup>๓๒</sup> โปรดดูเพิ่มเติมใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๐

ในปัจจุบันกระบวนการออกเสียงประชามติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีใช้เรื่องใหม่สำหรับประเทศไทยอีกต่อไป ดังนั้น หากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังคงให้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของรัฐสภาซึ่งเป็นเพียงองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชนเช่นเดิม พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภาก็อาจใช้อำนาจดังกล่าวแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือเพื่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งก็เป็นได้ และอาจทำให้มีการถกเถียงกันอีกครั้งภายในอนาคตว่า รัฐสภามีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมากน้อยเพียงใด เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าวซึ่งอาจเกิดขึ้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำเอากระบวนการออกเสียงประชามติมาบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่ได้บัญญัติหลักการนี้ไว้ และนำผลการศึกษามาประยุกต์ใช้ให้เข้ากับบริบทของสังคมไทย เพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิในอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงได้ตัดสินใจตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเฉกเช่นที่นานาอารยประเทศได้นำเอากระบวนการนี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันจะเป็นการทำให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของไทยมีความยั่งยืนและช่วยเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยของไทยให้มีความเข้มแข็งและมั่นคงสืบไป

### บทสรุปสังคาย

การนำเอากระบวนการออกเสียงประชามติมาใช้เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นอาจไม่ใช่ทางออกสุดท้ายของการดำรงไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่อย่างน้อยที่สุดกระบวนการนี้ก็อาจช่วยสามารถทำให้ประชาชนชาวไทยได้เรียนรู้แนวทางของระบอบประชาธิปไตยได้มากขึ้น ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศในขณะนี้จะรับฟังข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์จากทุกกลุ่มทุกฝ่าย เพื่อฝ่าวิกฤตความขัดแย้งภายใต้ผลประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- กระทรวงการต่างประเทศ. **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน**. กรุงเทพมหานคร : กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๑.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย**. พิมพ์ครั้งที่ ๕, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๔.
- โกเมศ ขวัญเมือง. **กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ : ภูทับเบิก, ๒๕๕๕.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนในยุคต่างๆ**. พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒.
- \_\_\_\_\_. **คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๓.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒.
- ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน**. กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๔๒.
- \_\_\_\_\_. **พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน**. พิมพ์ครั้งที่ ๔, กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๕๖.
- วิภาดา กิตติโกวิท. ผู้แปล. **สัญญาประชาคม หรือหลักแห่งสิทธิทางการเมือง**. โดย ฌอง-ฌากส์ รุสโซ. กรุงเทพฯ : ทัพบหนังสือ, ๒๕๕๐.
- วิชณุ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : ธีรานุสรณ์การพิมพ์, ๒๕๒๑.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๘.
- \_\_\_\_\_. “ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐,” ใน **รวมบทความวิชาการกฎหมายรัฐธรรมนูญของศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์**. บรรณาธิการโดย กิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เด็อนตุลา, ๒๕๕๔.

### เอกสารและวารสาร

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. “สิทธิในการออกเสียงประชามติ : ประสบการณ์ของชาวสวิส และ ข้อคิดเห็นต่อสังคมไทย.” ใน **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ**. ปีที่ ๑๖ เล่มที่ ๔๗ เดือนพฤษภาคม-สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๗.

สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. “การออกเสียงประชามติ (Referendum) : ประสบการณ์ของไทยกับ ต่างประเทศ.” บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ใน **จูนิตี**. ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม-สิงหาคม ๒๕๕๕.

### งานวิจัยและวิทยานิพนธ์

ขจรชัย ชัยพิพัฒน์นันท์. **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีตามมาตรา ๒๙๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๓.

คณะนิติศาสตร์และคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. **รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษาเพื่อแสวงหาคำตอบทางวิชาการในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๕๖.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **รายงานการวิจัย เรื่อง ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๓๘.

นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. **รายงานการวิจัย เรื่อง กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงประชามติ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๐.

วราพร ธนาศรีมงคลกุล. **ผลผูกพันของการออกเสียงประชามติ**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑.

### กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๒.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๗.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

### ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น งานแปลของคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ อันดับที่ ๑๗๖.

แปลโดย สุดา วิศรุตพิชญ์. [http://www.nrct.go.th/th/Portals/0/data/etranslated\\_book/book/รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น.pdf](http://www.nrct.go.th/th/Portals/0/data/etranslated_book/book/รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น.pdf) เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๘.

<http://www.komchadluek.net/detail/20140723/188752.html> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๘.

<http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๘.

## กระแสแก้ไขรัฐธรรมนูญ เริ่มแล้วโดยภาคประชาชนเจ็ดกลุ่ม

เมื่อผ่านการเลือกตั้งครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560 ไปแล้ว กลไกต่าง ๆ ที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็เริ่มทำงานให้เห็นข้อดีข้อเสีย จึงเป็นช่วงเวลาที่ข้อเสนอจากภาคประชาชนเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ กำลังเป็นที่สนใจ และกลุ่มต่าง ๆ ก็กำลังทำกิจกรรมเพื่อนำเสนอประเด็นของตัวเองสู่สังคม ส่วนหนึ่ง เพราะเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทั้งเนื้อหาและกระบวนการไม่ได้มาจากเสียงของประชาชนโดยแท้จริง

นับถึงสิ้นเดือนตุลาคม 2562 มีอย่างน้อย 7 กลุ่มองค์กร ที่ประกาศต่อสาธารณะในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญไปแล้ว ดังนี้

### 1. คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย: เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ และอย่างต่ำต้องนำรัฐธรรมนูญ 2540 กลับมาใช้

คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) เป็นองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ด้านประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชนที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2522 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรณรงค์ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นประชาธิปไตย และเคลื่อนไหวในสังคมไทยมายาวนาน ตั้งแต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2521 และรัฐธรรมนูญ 2534 ต่อมาในปี 2540 ครป. เคยร่วมกับเครือข่ายองค์กรประชาธิปไตยและองค์กรประชาชน ในนาม 30 องค์กรประชาธิปไตย เคลื่อนไหว “ชูธงเขียวเพื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” จนกระทั่งผลักดันรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 รวมทั้งเคลื่อนไหวร่วมกับกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยจนสำเร็จ ปัจจุบัน รศ.ดร.พิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต เป็นประธาน ครป. และเมธา มาสขาว เป็น เลขาธิการ ครป.

ในปี 2562 นี้ ครป. ได้ร่วมกับ 30 องค์กรประชาธิปไตย เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2560 เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ 2560 ทั้งฉบับ โดยตั้งมาตรฐานขั้นต่ำคือ การนำรัฐธรรมนูญ 2540 กลับมาใช้ หรือต้องได้รัฐธรรมนูญที่ดีกว่าฉบับ 2540 โดยมีรัฐธรรมนูญ 2540 เป็นพื้นฐาน

จากการประชุมใหญ่ของคณะกรรมการและที่ปรึกษา ครป. ในวันที่ 17 สิงหาคม 2562 ครป. มีข้อเสนอให้มีการทบทวนและแก้ไขรัฐธรรมนูญ 10 ประเด็นด้วยกัน ได้แก่

1. กระจายอำนาจการปกครองให้ประชาชนให้จังหวัดจัดการตนเอง เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และจัดตั้งสภาพลเมือง ฯลฯ
2. ทบทวนระบบการเลือกตั้งและอำนาจหน้าที่ ส.ส. ส.ว. ปฏิรูประบบการเลือกตั้งให้เป็นธรรม และยกเลิกการบังคับ ส.ส. สังกัดพรรค
3. ปฏิรูปตำรวจและกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ
4. ปฏิรูประบบการศึกษาให้มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง เสริมการศึกษาทางเลือกและ Civic Education
5. ทบทวนยุทธศาสตร์ชาติ และการประชามติทุกโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ
6. ปฏิรูปโครงสร้างพลังงานและทรัพยากร ส่งเสริมพลังงานทางเลือก
7. สร้างกลไกการป้องกันเศรษฐกิจทุนนิยมผูกขาด และสร้างประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ
8. ทบทวนอำนาจหน้าที่และกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

9. ขยายสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) คุ้มครองความหลากหลายทางชาติพันธุ์ เพศสภาพ ส่งเสริมสังคมสวัสดิการและการคุ้มครองสิทธิแรงงาน ผู้สูงอายุ เด็ก สตรี และผู้ด้อยโอกาส

10. สนับสนุนเกษตรกรรมอินทรีย์ และอาหารปลอดภัย และกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรสิ่งแวดล้อม

ในวันที่ 31 สิงหาคม 2562 ครป. ได้จัดงานเสวนา และเปิดตัวร่วมกับ 30 องค์กรประชาธิปไตยเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2560 โดย เมธา มาสขาว เลขาธิการ ครป. แลกผลการประชุม มี 6 แนวทางเบื้องต้นในการรณรงค์ ได้แก่

1. รณรงค์กับภาคประชาชนกลุ่มต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนร่วมกัน โดยแบ่งตามกลุ่มเป้าหมายของแต่ละองค์กร เพื่อให้สื่อสารได้อย่างตรงประเด็น
2. รวบรวมรายชื่อ 50,000 รายชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ได้ ขณะที่ในรัฐสภา ส.ส. ก็ยื่นเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญไปพร้อมกัน
3. รณรงค์ออนไลน์สร้างกระแสในวงกว้างออกไป เช่น รวบรวมชื่อทางเว็บไซต์ change.org
4. จัดเวทีสำรวจความคิดเห็นประชาชน เพื่อถกเถียงในแต่ละประเด็นที่ต้องการแก้ไขในรัฐธรรมนูญ เช่น ส.ว.
5. จัดเวทีสำรวจความคิดเห็นในต่างจังหวัดทั่วประเทศไทย และตามมหาวิทยาลัยต่าง ๆ
6. จัดตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อให้หลายภาคส่วนเคลื่อนไปในทิศทางที่สอดคล้องกันในรูปแบบภาคีใหญ่หรือเครือข่ายใหญ่

2. ภาคีเพื่อรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย: เสนอตั้ง “สภาถกแถลงแห่งชาติ” ที่มาและหน้าที่คล้าย สสร.

“ภาคีเพื่อรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย” ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรกลางในการประสานงานขององค์กรต่าง ๆ ที่ต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ภาคีเพื่อรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ประกอบไปด้วย องค์กรภาคประชาชน มูลนิธิ สภาท้องถิ่นกว่า 30 องค์กร เช่น มูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย (พีเน็ต) และคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) พร้อมด้วยตัวแทนพรรคการเมืองฝ่ายค้านและตัวแทนพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ที่มาประชุมภาคีเครือข่ายร่วมกัน โดยมี รศ.โคทม อาริยา ที่ปรึกษาสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล ทำหน้าที่เป็นประธานอำนวยการของภาคีฯ และมี ผศ.ดร.อนุสรณ์ ธรรมใจ เป็นประธานคณะกรรมการบริหาร และมีสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นศูนย์ประสานงานเครือข่าย

ในวันที่ 27 ตุลาคม 2562 ภาคีเพื่อรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย จัดงานแถลงข่าวเปิดตัวข้อเสนอแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยยึดหลักว่า รัฐธรรมนูญต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนและเปิดกว้างเพื่อทำให้เนื้อหาเป็นประชาธิปไตยที่เคารพในสิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และพร้อมขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

เหตุผลในการแก้ไขรัฐธรรมนูญของภาคีฯ เนื่องจาก รัฐธรรมนูญ 2560 ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นและยึดรัฐราชการเป็นศูนย์กลาง ทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองนำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจทางเศรษฐกิจ จนเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างกว้างขวาง จึงจำเป็นต้องผลักดันให้เกิด “รัฐธรรมนูญที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง” ในการแก้ปัญหาด้วยการอาศัยกระบวนการตั้งสภาถกแถลงแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนทุกจังหวัดได้ส่งตัวแทนมานำเสนอความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้ได้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ออกมา

ผศ.ดร. อนุสรณ์ ธรรมใจ กล่าวว่า ข้อเสนอเบื้องต้นของภาคีฯ คือ การตั้ง “สภาถกแถลงแห่งชาติ” ที่มาจากตัวแทนประชาชนผ่านการสรรหากันเองและให้สภาผู้แทนราษฎรคัดเลือก จังหวัดละ 1 คน และให้มีสัดส่วนผู้ทรงคุณวุฒิและตัวแทนองค์กรประชาธิปไตย รวมถึงตัวแทนจาก ส.ส. และ ส.ว. โดยข้อเสนอดังกล่าวจะนำเสนอต่อสภาเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนในอนาคต

โดยแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญของภาคีฯ ยึดหลักการ 4 ข้อ ได้แก่

**หลักการที่หนึ่ง** การแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนจากทุกภาคส่วน และเปิดกว้างให้มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพทางวิชาการ และเสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารอย่างเต็มที่

**หลักการที่สอง** ต้องทำให้เนื้อหาในรัฐธรรมนูญเป็นไปตามหลักการที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนโดยสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต้องได้รับการคุ้มครองและยุติการสืบทอดอำนาจที่ไม่ได้มาจากประชาชน

**หลักการที่สาม** ต้องทำให้เกิดฉันทามติร่วมกันในสังคมเพื่อยุติความขัดแย้งและสร้างความปรองดองสมานฉันท์

**หลักการที่สี่** ต้องทำให้เกิดกระบวนการที่ทำให้ประชาธิปไตยเข้มแข็งมั่นคงขึ้นพร้อมขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศทางด้านต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เปิดพื้นที่ให้ทุกฝ่ายได้ถกแถลงและปรึกษาหารือกัน เพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและประเทศดีขึ้น

### 3. คณะรณรงค์เพื่อรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน : ค้นหา “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ที่เกาะเกี่ยวกับประชาชนทุกกลุ่มมากที่สุด

คณะรณรงค์เพื่อรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน หรือ ครช. ก่อตั้งขึ้นเนื่องจากมองเห็นว่า ในประเทศไทยตอนนี้มีกลุ่มคนหลายกลุ่มทั้งนักวิชาการ ภาคประชาชน นักศึกษา ฯลฯ ที่พูดเรื่องความต้องการจะแก้รัฐธรรมนูญ แต่สุดท้ายแล้วแต่ละกลุ่มก็มีสิ่งที่ตนเองอยากแก้อยู่แล้ว ไม่ได้เห็นว่ามีกลุ่มใดสอบถามความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยอย่างแท้จริง ครช. จึงตั้งขึ้นมาเพื่อสอบถามเสียงของประชาชนอย่างแท้จริงว่า สิ่งที่ต้องการแก้ในรัฐธรรมนูญ 2560 คืออะไร แล้วนำความคิดเห็นของประชาชนที่หลากหลายมาสังเคราะห์เพื่อให้ได้ “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ที่เกาะเกี่ยวกับประชาชนทุกกลุ่ม

ครช. ประกอบไปด้วย ภาคประชาชน นักวิชาการ นักศึกษา อย่างน้อย 28 เครือข่าย นำโดยเครือข่ายนักวิชาการเพื่อสิทธิพลเมือง (คนส.) สหภาพนักเรียนนิสิตนักศึกษา (สนท.) กลุ่มองค์กรเอ็นจีโอ เช่น สมัชชาคนจน

มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม ฯลฯ โดยมี รศ.ดร.อนุสรณ์ อุณโณ เป็นประธาน ครช. ซึ่งวางเป้าหมายที่จะสื่อสารและรณรงค์เกี่ยวกับปัญหารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และแสวงหาฉันทามติร่วมต่อการสร้างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

ครช. ได้จัดงานเปิดตัวเครือข่ายอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2562 อนุสรณ์ อุณโณ ได้กล่าวในงานเปิดตัวว่า “ครช. ตั้งพันธกิจทั้งระยะสั้น กลาง และยาว ส่วนในช่วงสั้น ๆ ราว 3 เดือนเศษ เราทำสามสิ่งคือ 1. สร้างการรับรู้และเข้าใจในปัญหาของรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกันก็จะกระตุ้นให้เกิดเจตจำนงในการแก้จนกลายเป็นมติมหาชน 2. ทำให้ดูว่ามีประเด็นอะไรที่สังคมให้ความสำคัญและจำเป็นต้องระบุในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีเรื่องอะไรที่จำเป็นต้องแก้และรอไม่ได้ และ 3. วิธีการ รูปแบบ กลไกใด ที่สามารถนำเราไปสู่การสร้างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนได้”

ต่อมาเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2562 เครือข่าย People Go Network ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มเอ็นจีโอที่ทำงานในประเด็นหลากหลาย เช่น เครือข่ายประชาชนเพื่อรัฐสวัสดิการ เครือข่ายสลัมสี่ภาค เครือข่ายด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก เครือข่ายคนรุ่นใหม่เพื่อการเปลี่ยนแปลงสังคม ฯลฯ จัดงานแถลงข่าวประกาศเข้าร่วมเคลื่อนไหวเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญร่วมกับ ครช. ด้วย

ในขณะนี้ ครช. อยู่ในขั้นตอนสร้างความรับรู้ให้กับสังคม โดยได้จัดเวทีเสวนาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2562 ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ และจัดเวที ครช. สัญจรที่แรกที่จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2562 และวางแผนจัดอีกหลายเวทีตามสถานศึกษาในหลายจังหวัด หลังจากนั้นจะมีข้อเสนอต่อสังคมว่าจะแก้ไขรัฐธรรมนูญประเด็นไหน ด้วยวิธีการอย่างไร

#### 4. รัฐธรรมนูญก้าวหน้า: เสนอระบบสภาเดียว ไม่ต้องมี ส.ว.

กลุ่มรัฐธรรมนูญก้าวหน้า ก่อตั้งเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2562 แนะนำตัวเอง เป็นกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่ต้องการผลักดันให้ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญที่ “ก้าวหน้า” เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยมี พิรัชฐ์ วัชรสินธุ อดีตแกนนำคนรุ่นใหม่ NEWDEM ของพรรคประชาธิปัตย์ ก่อตั้งขึ้น

พิรัชฐ์ กล่าวว่า กลุ่มรัฐธรรมนูญก้าวหน้ายึด 3 หลักการในการสร้างรัฐธรรมนูญฉบับที่ “ก้าวหน้า” คือ 1. กติกาต้องเป็นกลาง เพื่อสร้างสังคมที่ประชาชนสามารถมีความคิดที่แตกต่าง แต่อยู่ร่วมกันได้โดยไม่แตกแยก 2. ประเทศต้องเดินไปข้างหน้าได้ ไม่ใช่คัดค้านกันตลอด หากคุณค่าหลักที่ทุกฝ่ายเห็นด้วยกันได้ผ่านการแสวงหาฉันทามติระหว่างทุกฝ่าย ทั้ง 11 ล้านคนที่โหวตไม่รับและ 16 ล้านคนที่โหวตรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในการประชามติ พ.ศ. 2559 3. ทำให้รัฐธรรมนูญของเราแก้ปัญหาในอนาคตตั้งแต่ววันนี้ เช่น สังคมสูงวัย ความเหลื่อมล้ำ

กลุ่มรัฐธรรมนูญก้าวหน้า ได้ผลักดันประเด็นแก้รัฐธรรมนูญส่วนตัวของกลุ่ม คือ ประเด็น “สภาเดียว” (Unicameral Legislature) หมายถึง ระบบรัฐสภาที่มีเพียงสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นผู้ทำหน้าที่ออกกฎหมายของประเทศ โดยไม่มีวุฒิสภา (ส.ว.) และไม่ต้องถกเถียงกันอีกว่า ส.ว. จะมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง ซึ่งกลุ่มรัฐธรรมนูญก้าวหน้าเห็นว่าในอดีต ประเทศไทยได้เริ่มใช้

ระบบสภาเดี่ยว (แต่มี ส.ส. 2 ประเภท) ตั้งแต่ปี 2475 แต่ต่อมาในปี 2489 ได้เปลี่ยนเป็นระบบสภาคู่เพื่อให้ ส.ว. เป็น “สภาที่ปรึกษา” ในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย

อีกทั้งยังได้เสนอข้อดีของสภาเดี่ยวสองประการ คือ หนึ่ง ความรวดเร็วของการออกกฎหมายจะสามารถทำได้เร็วขึ้น และสอง ประหยัดงบประมาณอย่างน้อย 1,200 ล้านบาท ในการจ่ายค่าตอบแทน ส.ว. ทั้งค่าเดินทาง เบี้ยเลี้ยง เงินเดือน รวมไปถึงค่ากระบวนการสรรหา

### 5. New Consensus Thailand: ผลักดันสังคมให้รู้ปัญหารัฐธรรมนูญ 2560 เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

กลุ่ม New Consensus Thailand หรือ นิวคอนเซนซัส ก่อตั้งมาเพื่อแสวงหารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตามคำนิยามของกลุ่มที่ว่า “จินตนาการใหม่ ข้อตกลงใหม่ รัฐธรรมนูญใหม่ ประเทศไทยแบบไหนที่เราอยากอยู่ร่วมกัน”

กลุ่มนิวคอนเซนซัส ก่อตั้งและเริ่มกิจกรรมโดยบุคลากรของพรรคอนาคตใหม่ ดำเนินงานสองภารกิจหลัก คือ 1. จัดเวทีเสวนาเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2. รับฟังเสียงประชาชนที่ต้องการแก้รัฐธรรมนูญผ่านพื้นที่บนโลกออนไลน์ (เว็บไซต์)

ในส่วนของการจัดเวทีเสวนาเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นได้ดำเนินการไปแล้วทั้งหมด 4 เวที ทั้งภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคตะวันออก

### 6. คณะกรรมการรณรงค์แก้ไขรัฐธรรมนูญ 2560 ภาคประชาชน: แก้มাত্রา 256 “ปลดล็อก” เปิดทางแก้รัฐธรรมนูญเรื่องอื่น ๆ ไม่ต้องผ่าน ส.ว. แต่ต้องประชามติ

กลุ่มนักเคลื่อนไหวสายประชาธิปไตยที่หลายคนเคยเคลื่อนไหวร่วมกับกลุ่ม “คนเสื้อแดง” แต่ส่วนใหญ่เป็น “แดงอิสระ” ที่ไม่ได้ขึ้นตรงต่อแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) รวมตัวกันภายใต้ชื่อ “คณะกรรมการรณรงค์แก้ไขรัฐธรรมนูญ 2560 ภาคประชาชน” หรือย่อว่า คกป. นำโดย เยี่ยมยอด ศรีมันตะ, พรส เฉลิมแสน นำเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มุ่งแก้ มาตรา 256 มาตราเดียว ในประเด็นวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ข้อเสนอของ คกป. คือ การมุ่ง “ปลดล็อก” ประเด็นเดียวก่อนเพื่อเปิดทางไปสู่การแก้เรื่องอื่น ๆ ต่อไป เพราะรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 256 ได้วางเงื่อนไขในการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ว่า ต้องได้รับความเห็นชอบจาก ส.ว. จำนวน 1 ใน 3 หรือ อย่างน้อย 84 คน และ ส.ส. พรรคฝ่ายค้านอย่างน้อยร้อยละ 20 ซึ่งเป็นเงื่อนไขการแก้ไขรัฐธรรมนูญแบบ “พิเศษ” ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ทำให้เป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขยากจนแทบจะแก้ไม่ได้เลย ข้อเสนอของ คกป. จึงเป็นการแก้ไขมาตรา 256 มาตราเดียว หรือการเสนอเพื่อแก้ไขวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ขั้นตอนการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามที่ คกป. เสนอ กำหนดให้ ส.ส. 100 คน หรือประชาชน 50,000 คน มีสิทธิเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ โดยยังคงให้ ส.ว. ร่วมกับ ส.ส. 150 คนมีสิทธิในการเสนอร่างแก้ไขได้อยู่ แต่ไม่ให้อำนาจ ส.ว. ในการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับการแก้ไขเลย และไม่กำหนดว่าจะต้องมีเสียง

ส.ส. จากพรรคฝ่ายค้านสนับสนุนด้วยจำนวนเท่าใด มติที่จะใช้ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ คือ มติเสียงข้างมากธรรมดา หรือ มากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส. ในสภา โดยการออกเสียงต้องลงคะแนนโดยเปิดเผย ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแล้ว หลังจากนั้นต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นและนำร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนั้นไปทำประชามติโดยประชาชน

ตามข้อเสนอของ คคป. การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญทุกครั้ง ทุกประเด็น จะต้องผ่านการทำประชามติก่อน โดยขั้นตอนการทำประชามติต้องทราบล่วงหน้าระหว่าง 90-120 วัน ผลการทำประชามติอาศัยเสียงข้างมากของประชาชน แต่ถ้าประชาชนมาลงคะแนนไม่ถึง 1 ใน 5 ของผู้มีสิทธิ ถือว่าร่างนั้นตกไป

#### 7. กลุ่มประชาชนรณรงค์แก้ไขรัฐธรรมนูญ: เสนอเอารัฐธรรมนูญ 2540 ทุกมาตรา กลับมาใช้

กลุ่มนักเคลื่อนไหวทางการเมืองที่เคยเคลื่อนไหวร่วมกับกลุ่ม “คนเสื้อแดง” รวมตัวกันภายใต้ชื่อ “กลุ่มประชาชนรณรงค์แก้ไขรัฐธรรมนูญ” นำโดยนักเคลื่อนไหวต่อต้าน คสช. อย่างอนุรักษ์ เจนตวนิชย์ หรือ “ฟอร์ด เส้นทางสีแดง” และ เอกชัย หงษ์กังวาน ทำกิจกรรมที่ตั้งชื่อว่า Change 60 โดยมีวัตถุประสงค์ต้องการให้มีการนำรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 กลับมาใช้

กลุ่มประชาชนรณรงค์แก้ไขรัฐธรรมนูญ จัดกิจกรรมเปิดตัวแคมเปญ Change 60 ที่อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2562 และต่อมาเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2562 ก็จัดกิจกรรมที่ภัตตาคารวังวนเฮียง เป็นงานเลี้ยงโต๊ะจีน และเปิดตัวโครงการรณรงค์แก้ไขรัฐธรรมนูญ 2560 ที่มีทั้งนักการเมืองและคนเสื้อแดงเข้าร่วมงาน

อนุรักษ์ เจนตวนิชย์ แกนนำกลุ่ม กล่าวว่า รัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุดของเมืองไทย ความเป็นประชาธิปไตยสูงสุด เป็นรัฐธรรมนูญที่รับประกันสิทธิ เสรีภาพประชาชน คุณภาพชีวิต คุณภาพการศึกษา คุณภาพการรักษาพยาบาล และเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้บริหารประเทศอย่างเต็มที่ ภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 ได้ให้อำนาจของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้บริหารประเทศอย่างเต็มที่ ดังนั้น ยิ่งรัฐบาลมีอำนาจมากเท่าไร ยิ่งสามารถที่จะบริหารประเทศได้ดีมากเท่านั้น มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาของประเทศที่ตอนนี้สะสมไว้นานกว่า 10 ปี “ในการรณรงค์ครั้งนี้ เราไม่คิดว่าเสื้อสีแดงเป็นเรื่องสำคัญ เราคิดว่าเป้าหมายการรณรงค์คือการนำรัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุดมาใช้ นั่นคือเป้าหมายที่ทำเพื่อคนส่วนใหญ่ของประเทศโดยไม่จำกัดสีเสื้อ” อนุรักษ์ กล่าว

---

ที่มา: กระแสแก้ไขรัฐธรรมนูญ เริ่มแล้วโดยภาคประชาชนเจ็ดกลุ่ม (7 พฤศจิกายน 2562) iLaw สืบค้น 25 พฤศจิกายน 2562 จาก <https://www.ilaw.or.th/node/5466>



สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2244 2070-2

Bureau of Academic Services

The Secretariat of the House of Representatives

Tel. 0 2244 2070-2

A detailed architectural rendering of the House of Representatives building in Thailand, showing its grand facade with a central tower and multiple wings, set against a clear sky.

พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร