



รายงานการศึกษา
เพื่อกำหนดแนวทางการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
โดยรัฐสภาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
ที่ ๔/๒๕๖๔

จัดทำโดย

กลุ่มงานประธานรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คำนำ

ด้วยประธานรัฐสภาได้มีดำริให้นายแพทย์สุกิจ อัถโถปกรณ์ ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการศึกษาแนวทางการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่โดยรัฐสภา ซึ่งนายแพทย์สุกิจ อัถโถปกรณ์ ได้มอบหมายให้กลุ่มงานประธานรัฐสภา ดำเนินการศึกษา เพื่อเสนอแนวทางการจัดทำ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยรัฐสภาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ กลุ่มงานประธานรัฐสภาจึงได้ ดำเนินการศึกษา ค้นคว้า รวบรวม วิเคราะห์ และสังเคราะห์ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบทความและความเห็นทางวิชาการ ของผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อจัดทำรายงานการศึกษาในการกำหนดแนวทางการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดย รัฐสภาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ เพื่อนำเสนอต่อที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร นำกราบเรียนประธานรัฐสภาเพื่อโปรดพิจารณารับทราบรายงานการศึกษาดังกล่าวต่อไป

กลุ่มงานประธานรัฐสภา
มิถุนายน ๒๕๖๔

สารบัญ

คำนำ.....	ก
สารบัญ.....	ข
บทที่ ๑ บทนำ.....	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	๕
๑.๓ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๕
บทที่ ๒ แนวคิดและเอกสารที่เกี่ยวข้อง.....	๖
๒.๑ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ.....	๖
๒.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	๖
๒.๓ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	๙
๒.๔ บทความและความเห็นทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิ.....	๑๓
บทที่ ๓ บทวิเคราะห์.....	๒๘
๓.๑ ประเด็นเรื่องรัฐสภาตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.....	๒๘
๓.๒ ประเด็นเรื่องการให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่.....	๓๑
๓.๓ ประเด็นเรื่องการออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่.....	๓๔
๓.๔ ประเด็นเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อเพิ่มหมวดว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.....	๓๗
บทที่ ๔ สรุปผลการวิเคราะห์.....	๓๙
๔.๑ รัฐสภาและประชาชนมีความประสงค์ที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.....	๓๙
๔.๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้มี หมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.....	๔๐
๔.๓ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.....	๔๒
บทที่ ๕ ข้อเสนอแนะ.....	๔๔
บรรณานุกรม.....	๔๕
รายนามคณะผู้จัดทำ.....	๔๗

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีความเห็นร่วมกันว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีปัญหาหลายประการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม จนเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๓ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคร่วมฝ่ายค้าน ได้เสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเข้าสู่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณา ประกอบด้วย ๑. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑) (นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ๒. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑) (นายวิรัช รัตนเศรษฐ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ๓. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (ยกเลิกมาตรา ๒๗๐ และมาตรา ๒๗๑) (นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ๔. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๕๙ และยกเลิกมาตรา ๒๗๒) (นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ๕. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (ยกเลิกมาตรา ๒๗๙) (นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) และ ๖. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙๑ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๔ และยกเลิกมาตรา ๙๓ มาตรา ๑๐๑ (๔) และมาตรา ๑๐๕ วรรคสาม) (นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๓ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้มีมติแต่งตั้ง คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ก่อนรับหลักการ เพื่อทำการพิจารณาศึกษาญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง ๖ ฉบับ ก่อนให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้มีมติออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ โดยที่ประชุมมีมติออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบตั้งคณะกรรมาธิการฯ ด้วยคะแนนเสียง ๔๓๒ เสียง ไม่เห็นชอบ ๒๕๕ เสียง

เมื่อวันอังคารที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ได้มีการเสนอญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (ยกเลิกมาตรา ๖๕ มาตรา ๘๘ มาตรา ๒๐๓ มาตรา ๒๑๗ มาตรา ๒๗๐ มาตรา ๒๗๒ มาตรา ๒๗๕ และมาตรา ๒๗๙ ยกเลิกหมวด ๑๖ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔๒ มาตรา ๑๕๙ วรรคแรก มาตรา ๑๖๒ วรรคแรก มาตรา ๒๕๒ วรรคสอง มาตรา ๒๕๖ และมาตรา ๒๖๙ และเพิ่มหมวด ๑๗) (นายจอน อึ้งภากรณ์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๙๘,๐๔๑ คน เป็นผู้เสนอ) และมีการพิจารณารายงานการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ก่อนรับหลักการ จำนวน ๖ ฉบับ ซึ่งคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว และมีการพิจารณา วาระเรื่องด่วนร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช จำนวน ๗ ฉบับ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ จำนวน ๒ ฉบับ คือ ๑. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑) (นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ

เป็นผู้เสนอ) และ ๒. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑) (นายวิรัช รัตนเศรษฐ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) รวมทั้งได้ออกเสียงลงคะแนนไม่เห็นชอบในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ จำนวน ๕ ฉบับที่เลื่อดังกล่าว จากนั้นที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑) จำนวน ๔๕ คน เพื่อพิจารณาเป็นรายมาตรา ต่อมาเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ได้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาญัตติด่วน เรื่อง ขอเสนอญัตติตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อที่ ๓๓ ให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ (๒) (นายไพบุลย์ นิติตะวัน และนายสมชาย แสวงการ เป็นผู้เสนอ) ซึ่งที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติเห็นชอบให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ารัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับหรือไม่ ด้วยคะแนน ๓๖๖ เสียง ต่อ ๓๑๖ เสียง งดออกเสียง ๑๕ เสียง

วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาคดีที่สำคัญและเป็นที่น่าสนใจ กรณีประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิก รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑) (เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๔) ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัย แล้วกรณีนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๗ (๒) ศาลรัฐธรรมนูญจึงส่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ให้ผู้เกี่ยวข้อง คือ นายมิชัย ฤชุพันธุ์ นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ นายสมคิด เลิศไพฑูรย์ และนายอุดม รัฐอมฤต ทำความเห็นเป็นหนังสือตามประเด็นที่กำหนดโดยให้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในวันพุธที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๔ และนัดประชุมครั้งต่อไปในวันพฤหัสบดีที่ ๔ มีนาคม ๒๕๖๔ ต่อมาวันที่ ๒๔ - ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑) ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบในวาระที่สอง และเมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ได้รอไว้สิบห้าวัน เพื่อจะได้พิจารณาในวาระที่สามต่อไป ในระหว่างที่รอไว้สิบห้าวัน เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๔ มีนาคม ๒๕๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีการประชุมปรึกษาคดีที่สำคัญและเป็นที่น่าสนใจ (เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๔) ผลการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลพิจารณาคำร้องขอส่งบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงและความเห็นดังกล่าวแล้วเห็นว่า แม้คดีนี้เป็นคดีเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยและประธานรัฐสภาส่งเรื่องต่อศาล มิใช่การกระทำของสมาชิกรัฐสภาเป็นรายบุคคล แต่เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาของศาล จึงส่งรับไว้เพื่อประกอบการพิจารณา ต่อจากนั้น ศาลรัฐธรรมนูญอภิปรายเพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และกำหนดนัดแถลงด้วยวาจาปรึกษาหารือ และลงมติในวันพฤหัสบดีที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๔ เวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา

ต่อมาวันพฤหัสบดีที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ มีเนื้อหาที่สำคัญหน้า ๑๐ บรรทัดที่ ๑๕ เป็นต้นไป ระบุว่า “...การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่ในเงื่อนไขที่มีความผูกพันกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ยึดโยงกับหลักการพื้นฐานและให้เหมาะสมและสอดคล้องกับมติมหาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๕ เพียงบัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้จัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับ

การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการให้ประชาชนพิจารณาเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แล้วจึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จึงนำประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป อันเป็นกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามครรลองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง”

หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และผู้ทรงคุณวุฒิ ได้มีการแสดงความคิดเห็นต่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวางว่ารัฐสภาจะสามารถออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑) ได้หรือไม่ จนเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๔ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) ได้มีการพิจารณาเรื่องด่วน ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑) (เป็นการพิจารณาเพื่อลงมติในวาระที่สาม) ซึ่งประธานในที่ประชุมได้แจ้งคำวินิจฉัยให้ที่ประชุมได้รับทราบและได้ปรึกษาหารือสมาชิกรัฐสภาก่อนเข้าสู่วาระพิจารณาเรื่องด่วน ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑) (เป็นการพิจารณาเพื่อลงมติในวาระที่สาม) โดยสมาชิกรัฐสภาได้ปรึกษาหารืออภิปรายแสดงความคิดเห็นว่าควรดำเนินการอย่างไรต่อไป เพราะต่างฝ่ายต่างตีความคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไม่ตรงกัน ซึ่งสมาชิกรัฐสภาได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นดังกล่าว ดังนี้

นายไพบูลย์ นิติตะวัน สมาชิกรัฐสภา อภิปรายว่า การโหวตวาระสามจะทำได้ ตรงกับความเห็นของฝ่ายกฎหมายของสภาฯ จะเก็บไว้ต่อไม่ได้ เพราะขัดรัฐธรรมนูญ ถ้าจะทำรัฐธรรมนูญใหม่ต้องเริ่มต้นเสนอญัตติใหม่ ถ้ารัฐสภาเห็นชอบก็ส่งให้ ครม. จัดทำประชามติ ถ้าประชาชนเห็นชอบก็ใช้วิธีตั้งคณะกรรมการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่การตั้ง สสร.

นายสมชาย แสวงการ สมาชิกรัฐสภา อภิปรายว่า ฝ่ายกฎหมายวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประธานรัฐสภาเห็นตรงกันว่า การลงมติวาระสามทำไม่ได้ จึงขอเสนอญัตติตามข้อบังคับการประชุมเพื่อให้

ที่ประชุมรัฐสภาพิจารณาการลงมติวาระสามไม่สามารถทำได้ เพราะเมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่เป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ไม่มีการทำประชามติ จึงต้องตกไป

นายสมคิด เชื้อคง สมาชิกรัฐสภา อภิปรายว่า ไม่มีข้อความใดในศาลรัฐธรรมนูญระบุไม่ให้ลงมติร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ วาระสามไม่ได้ เป็นแค่ความเห็นของฝ่ายกฎหมาย ส.ส. และ ส.ว. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้ล้มเลิกรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติม ถึงจะตั้ง สสร. ขึ้นมาก็ไม่ได้หมายความว่า จะแก้ไขทั้งฉบับ เพราะไม่ได้แตะต้องหมวด ๑ และ ๒ ไม่มีเหตุผลที่จะไม่ลงวาระสาม ถ้าเป็นเช่นนี้ รัฐสภาทำอะไรไม่ได้เลย ยืนยันรัฐสภาลงมติวาระสาม

นายธีรจชัย พันธุมาศ สมาชิกรัฐสภา อภิปรายว่า มีผู้ได้ประโยชน์จากการรัฐประหารปี ๒๕๕๗ นั่งอยู่ในที่นี้หลายร้อยคน วันนี้ยังมาขัดขวางแก้ไขรัฐธรรมนูญอีก รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ปราบโกง แต่ชี้โกงเอาเปรียบ ต้องการสืบทอดอำนาจ ควรโหวตวาระสามให้เสร็จ ไม่ว่าผลจะออกมาอย่างไรก็ไม่เป็นไร ขอให้โหวต อย่าใช้เสียงข้างมากลากไป ดีความแบบศรีธนญชัย

นายจूरินทร์ ลักษณะวิศิษฐ์ สมาชิกรัฐสภา อภิปรายว่า ขอเสนอญัตติตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ข้อ ๓๑ ให้รัฐสภาได้มีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๐ (๒) เพราะทันทีที่คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญก็เกิดข้อถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง ในเรื่องความเห็นที่ไม่สอดคล้องต้องกันในเรื่องของการตีความคำวินิจฉัยกลางว่าแท้จริงแล้วคำวินิจฉัยกลางมีความหมายอย่างไรในทางปฏิบัติ จึงเห็นควรให้รัฐสภามีมติให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง

นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย สมาชิกรัฐสภา อภิปรายว่า เห็นด้วยกับการเลื่อนระเบียบวาระออกไปก่อน และจะต้องหาข้อชัดเจนให้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ซึ่งนายจूरินทร์ ลักษณะวิศิษฐ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้เสนอแนวทางนี้ไว้แล้ว ด้วยเหตุผลว่า หากรัฐสภาเลือกวิธีการโหวตไปในวันนี้ อาจจะมีคนตีความว่าเป็นการลงมติไปโดยไม่ชอบด้วยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งการทำลักษณะนี้จะเป็นการยืดเวลาหรือไม่ นั่น ก็ตอบว่า เวลานั้นต้องชี้แน่นอน แต่ไม่ให้เกิดปัญหาในอนาคตข้างหน้า แล้วอาจจะทำให้กระบวนการที่ทำมาทั้งหมดนั้นเสียไป การเลื่อนหรือชะลอการลงมตินี้คือการคุ้มครองการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ คุ้มครองศักดิ์ศรีของนิติบัญญัติ ซึ่งทำหน้าที่ในนามประชาชน

จากนั้นในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาได้มีการเสนอญัตติด้วยวาจาและมีผู้รับรองครบถ้วนตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา รวม ๕ ญัตติ ภายใต้อำนาจ ๓ แนวทาง คือ ๑. ขอให้ที่ประชุมรัฐสภามีมติว่าไม่ให้มีการพิจารณาการร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม เพราะขัดต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ เสนอโดย นายสมชาย แสวงการ กับนายเสรี สุวรรณภานนท์ ๒. ขอให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา ตามมาตรา ๒๑๐ (๒) ของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ เสนอโดยนายจूरินทร์ ลักษณะวิศิษฐ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ๓. ขอให้พิจารณาตามระเบียบวาระการประชุม เสนอโดยนายรังสิมันต์ โรม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ พรรคก้าวไกล กับนายแพทย์ชลน่าน ศรีแก้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดน่าน พรรคเพื่อไทย ในระหว่างที่กำลังพิจารณาการลงมติใน ๓ แนวทางดังกล่าว นายไพบุลย์ นิตติตะวัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อ พรรคพลังประชารัฐ ได้เสนอญัตติขอให้พิจารณาดำเนินการตามระเบียบวาระ “เรื่องด่วน” ซึ่งหมายถึงการเดินหน้าลงมติในวาระที่สาม จึงเป็นเหตุให้ญัตติ ๓ แนวทางดังกล่าวเป็นอันตกไป และต่อมาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติเห็นชอบกับญัตติดังกล่าวด้วยคะแนนเสียง ๔๗๓ ต่อ ๑๒๗ เสียง จากนั้นในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ดำเนินการตามระเบียบวาระการประชุมโดยลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑)

(เป็นการพิจารณาเพื่อลงมติในวาระที่สาม) ด้วยคะแนนเสียง ๒๐๘ ต่อ ๔ เสียง งดออกเสียง ๙๔ เสียง และ ไม่ประสงค์ลงคะแนน ๑๓๖ เสียง ซึ่งคะแนนเสียงเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของทั้งสองสภา จึงทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑) เป็นอันตกไป

จากการลำดับเหตุการณ์ที่กล่าวมาข้างต้น จึงมีปัญหว่าหากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ขึ้น สมาชิกรัฐสภาจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประธานรัฐสภาจึง ได้มีดำริให้นายแพทย์สุกิจ อัถโถปกรณ์ ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร ศึกษาแนวทางการจัดทำ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่โดยรัฐสภา ซึ่งนายแพทย์สุกิจฯ ได้มอบหมายให้กลุ่มงาน ประธานรัฐสภา ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนวทางการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยรัฐสภา ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ กลุ่มงานประธานรัฐสภาจึงได้ดำเนินการศึกษา ค้นคว้า รวบรวม วิเคราะห์ และสังเคราะห์ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ บทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบทความและความเห็นทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อจัดทำรายงานการศึกษาในการกำหนดแนวทางการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยรัฐสภาตามคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ขึ้น เพื่อนำเสนอต่อที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรนำกราบเรียน ประธานรัฐสภาเพื่อโปรดพิจารณารับทราบรายงานการศึกษาดังกล่าวต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ในการศึกษา

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๔ ในการนำมากำหนด แนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยรัฐสภา

๑.๒.๒ เพื่อกำหนดแนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยรัฐสภาตามคำวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔

๑.๒.๓ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรในการนำ กราบเรียนประธานรัฐสภาเพื่อโปรดพิจารณารับทราบรายงานการศึกษาต่อไป

๑.๓. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๓.๑ ทำให้มีความรู้ ความเข้าใจในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๔ ในการนำมากำหนดแนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยรัฐสภา

๑.๓.๒ จัดทำรายงานการศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยรัฐสภา ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔

๑.๓.๓ ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรมีข้อมูลประกอบการพิจารณาในการนำกราบเรียน ประธานรัฐสภาเพื่อโปรดพิจารณารับทราบรายงานการศึกษาดังกล่าว

บทที่ ๒

แนวคิดและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาค้นคว้าแนวคิดและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานการศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยรัฐสภาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ สามารถแบ่งเนื้อหาออกได้เป็น ๔ ส่วน ได้แก่

- ๒.๑ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔
- ๒.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- ๒.๓ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- ๒.๔ บทความและความเห็นทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิ

๒.๑ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๔ หน้า ๑๐ บรรทัดที่ ๑๕ เป็นต้นไป ระบุว่า “...การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่ในเงื่อนไขที่มีความผูกพันกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ยึดโยงกับหลักการพื้นฐานและให้เหมาะสมและสอดคล้องกับมติมหาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๕ เพียงบัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้จัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับ

การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการให้ประชาชนพิจารณาเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แล้วจึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จึงนำประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป อันเป็นกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามครรลองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง”

๒.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒.๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๑๖๖ ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดอันมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ

มาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้

มาตรา ๒๕๖ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ติดขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มี อยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วย การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(๒) ผู้ติดขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้ รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนน โดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า หนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(๔) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สอง นี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย

(๕) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้ รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดย เปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่ สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วย ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า หนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(๗) เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (๖) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข เพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๘) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะ ต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือ องค์การอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์การอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (๗) ให้ จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติ เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (๗) ต่อไป

(๙) ก่อนนายนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม (๗) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ

ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญตาม (๗) ขัดต่อมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะตาม (๘) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

๒.๒.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘

มาตรา ๑๖๐ ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน

- (๑) การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา ๑๗
- (๒) การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาตามมาตรา ๑๙
- (๓) การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์

พระพุทศักราช ๒๔๖๗ ตามมาตรา ๒๐

- (๔) การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติตามมาตรา ๒๑
- (๕) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใหม่ตามมาตรา ๙๔
- (๖) การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมตามมาตรา ๑๓๔
- (๗) การเปิดประชุมรัฐสภาตามมาตรา ๑๓๕
- (๘) การร่างข้อบังคับตามมาตรา ๑๖๑
- (๙) การพิจารณาเสนอแนะบุคคลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการรัฐสภา

ตามมาตรา ๑๖๒ ทวิ

- (๑๐) การเปิดแถลงนโยบายตามมาตรา ๑๖๙
- (๑๑) การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๗๑
- (๑๒) การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงครามตามมาตรา ๑๘๐
- (๑๓) การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๘๑
- (๑๔) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๑

๒.๒.๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๘

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๑๕) (๑๖) และ (๑๗) ของมาตรา ๑๖๐ ของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘

“(๑๕) การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๑๑ อัญญัติ และมาตรา ๒๑๑ ทศ วรรคสาม

- (๑๖) การให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๑ ปันรส วรรคสาม
- (๑๗) การให้ความเห็นชอบญัตติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามมาตรา ๒๑๑

เอกราชวิสติ”

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด ๑๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๒๑๑ ทวิ ถึงมาตรา ๒๑๑ เอกราชวิสติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘

“หมวด ๑๒
การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่

มาตรา ๒๑๑ ทวิ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวดนี้ ประกอบด้วยสมาชิก ดังต่อไปนี้

(๑) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑๑ ฉ ให้ได้จังหวัดละหนึ่งคน

(๒) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ จำนวนยี่สิบสามคน ดังต่อไปนี้

(ก) ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน จำนวนแปดคน

(ข) ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวนแปดคน

(ค) ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ

ตามหลักเกณฑ์ที่ประธานรัฐสภากำหนด จำนวนเจ็ดคน

มาตรา ๒๑๑ പിണรส เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้วให้นำเสนอต่อรัฐสภา

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิเข้าชี้แจงประกอบร่างรัฐธรรมนูญนั้นในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้

ให้รัฐสภาพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้ การลงมติให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบในการที่จะออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เมื่อรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายและให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมาหรือเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่มิคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ”

๒.๓ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒.๓.๑ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ.

(๑) ร่างมาตรา ๙ (ข้อมูล ณ วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๔)

มาตรา ๙ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจจัดและควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม เสรี เสมอภาค และชอบด้วยกฎหมาย

รองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ศิรินิล (กรรมาธิการ) ขอสงวนความเห็น โดยขอให้เพิ่มความ เป็นมาตรา ๙ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ดังนี้

“การออกเสียงตามพระราชบัญญัตินี้ มีดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่มิชอบบัญญัติกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๒) การออกเสียงกรณีเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่ามิเหตุอันสมควร

(๓) การออกเสียงตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการออกเสียง

(๔) การออกเสียงในกรณีที่รัฐสภาได้พิจารณาและมีมติเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีเหตุสมควรที่จะให้มีการออกเสียงและได้แจ้งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ

(๕) การออกเสียงกรณีประชาชนเข้าชื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบในการออกเสียง ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

การออกเสียงในเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้จะกระทำมิได้

ในกรณีที่จะต้องดำเนินการออกเสียงตามวรรคสอง เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้มีการออกเสียงหรือเมื่อประธานรัฐสภาแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบแล้วแต่กรณีให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงตามวันที่กำหนดตามที่ได้หารือร่วมกับคณะกรรมการ”

หมายเหตุ การประชุมร่วมกันของรัฐสภาเมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๔ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้มีมติเห็นชอบกับการเพิ่มความมาตรา ๙ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ที่รองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ศิรินิล (กรรมาธิการ) ได้สงวนความเห็น

(๒) ร่างมาตรา ๑๑ (ข้อมูล ณ วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๔)

มาตรา ๑๑ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญมีกรณีที่จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดก็ตามมาตรา ๙ (๔) ให้ประธานรัฐสภาแจ้งมติเห็นชอบของแต่ละสภาให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีตรออกเสียงประชามติตามวันที่กำหนดตามที่ได้หารือร่วมกับคณะกรรมการ ซึ่งต้องไม่เร็วกว่าเก้าสิบวันและไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ ในประกาศดังกล่าวต้องระบุเรื่องที่จะขอให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยมีข้อความที่ชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติได้โดยสะดวกทราบ ในการแจ้งดังกล่าวให้สังสาระสำคัญของเรื่องที่จะขอทำประชามติในลักษณะที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญได้โดยสะดวกให้นายกรัฐมนตรีทราบด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ (๕) อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ส่วนคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม และการถูกจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิเข้าชื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในการที่จะให้มีการออกเสียงตามมาตรา ๙ (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงตามวันที่กำหนดตามที่ได้หารือร่วมกับคณะกรรมการ ซึ่งต้องไม่เร็วกว่าเก้าสิบวันและไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ เว้นแต่กรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ามิเหตุผลความจำเป็นในทางงบประมาณหรือเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดวันแตกต่างจากที่กำหนดไว้ได้ ในประกาศดังกล่าวต้องระบุเรื่องที่จะขอให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยมีข้อความที่ชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติได้โดยสะดวก

๒.๓.๒ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

ข้อ ๒๙ ญัตติทั้งหลายต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานรัฐสภา และต้องมีสมาชิกรัฐสภารับรองไม่น้อยกว่าสี่สิบคน ทั้งนี้ เว้นแต่ข้อบังคับนี้ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะเป็นอย่างอื่น

ข้อ ๓๑ ญัตติขอให้รัฐสภามีมติว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามมาตรา ๒๑๐ (๒) ของรัฐธรรมนูญ ถ้าสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอต้องมีจำนวนสมาชิกรัฐสภารับรองไม่น้อยกว่าสี่สิบคน

ข้อ ๑๑๓ การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้

ข้อ ๑๑๔ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบดังต่อไปนี้

(๑) หลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

(๒) เหตุผลในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

(๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

หลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ให้กำหนดโดยชัดแจ้ง

การแก้ไขเพิ่มเติม หรือการยกเลิกมาตราใดของรัฐธรรมนูญให้ระบุมตราที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกไว้ในหลักการหรือจะระบุไว้ในเหตุผลด้วยก็ได้

ข้อ ๑๑๙ ให้ประธานรัฐสภาบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับญัตตินั้น กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม เว้นแต่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้นับแต่วันที่ตรวจสอบเอกสารถูกต้องครบถ้วน

ข้อ ๑๒๐ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ

ข้อ ๑๒๑ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่ง ให้รัฐสภาพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

เพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยดังกล่าวในวาระหนึ่ง ที่ประชุมรัฐสภาจะตั้งคณะกรรมการพิจารณา ก่อนรับหลักการก็ได้

ในกรณีที่ที่ประชุมรัฐสภามีมติให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหลายฉบับรวมกัน รัฐสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อที่ประชุมรัฐสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้ลงมติว่าจะใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง

ข้อ ๑๒๒ ในกรณีที่ที่ประชุมรัฐสภามีมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้พิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง

ข้อ ๑๒๓ การพิจารณาในวาระที่สอง ให้ที่ประชุมรัฐสภาตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งจากสมาชิกรัฐสภาเพื่อพิจารณามีจำนวนไม่เกินสี่สิบห้าคน และกรรมการที่ตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกของแต่ละสภาจะต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภาและกรรมการ

ที่ตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ข้อ ๑๒๔ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมชั้นคณะกรรมการธิการ สมาชิกสภาผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการธิการภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันถัดจากวันที่รัฐสภารับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่รัฐสภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติ สำหรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไว้เป็นอย่างอื่น

การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา

การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่การแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องกับหลักการนั้น

ข้อ ๑๒๕ เมื่อคณะกรรมการธิการได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานรัฐสภา รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มี การแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย

ข้อ ๑๒๖ เมื่อประธานรัฐสภาได้รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและรายงานของคณะกรรมการตามข้อ ๑๒๕ แล้ว ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาภายในสิบห้าวันกำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

ข้อ ๑๒๗ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่คณะกรรมการธิการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้สมาชิกรัฐสภาอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำ หรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่มีการสงวนคำแปรญัตติหรือที่มีการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมรัฐสภาจะลงมติเป็นอย่างอื่น

ข้อ ๑๒๘ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

ข้อ ๑๓๐ เมื่อได้พิจารณาตามข้อ ๑๒๗ จนจบร่างแล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่งและในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกสภาอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่

ข้อ ๑๓๑ เมื่อได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาเป็นวาระที่สามต่อไป

ข้อ ๑๓๒ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สาม ไม่มีการอภิปรายและให้ที่ประชุมรัฐสภาลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญ

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ข้อ ๑๓๓ ในกรณีที่รัฐสภาลงมติในวาระที่หนึ่งไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือลงมติในวาระที่สามไม่เห็นชอบ ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นอันตกไป

ข้อ ๑๓๔ เมื่อรัฐสภามีมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงให้ประธานรัฐสภาส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อไป

ข้อ ๑๓๕ ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ก่อนดำเนินการตามข้อ ๑๓๔ ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการดังนี้

(๑) ส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(๒) ในกรณีที่ผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการตามข้อ ๑๓๔ ต่อไป

(๓) ในกรณีที่ผลการออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นอันตกไป

๒.๔ บทความและความเห็นทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิ

จรัญ ภัคดีธนากุล (๒๕๖๔) ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ห้ามรัฐสภาลงมติร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐสภาจึงเดินหน้าลงมติดังกล่าวได้ แต่การลงมติดังกล่าว ตนเชื่อว่าร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญจะไม่ได้รับเสียงข้างมาก ให้ร่างรัฐธรรมนูญที่นำมาเกือบ ๒ ปีตกไป ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐสภาควรชะลอการลงมติวาระสาม เพื่อให้มีกระบวนการทำประชามติถามประชาชนก่อน ซึ่งเชื่อว่าใช้เวลาทำประชามติ ๖๐ - ๙๐ วัน ตามระยะเวลาที่ร่างพระราชบัญญัติประชามติ ที่รัฐสภาเตรียมพิจารณาอาระสองและวาระสาม

“การลงมติของรัฐสภาไม่มีความรับผิดชอบอะไรเพราะศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ห้ามอะไร สภาฯ ทำเพราะเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ศาลจะไปแทรกแซง หรือตรวจสอบไม่มีกฎหมายให้อำนาจไม่ได้ เหมือนกับการพิจารณาคดีของศาล รัฐสภาจะก้าวกายไม่ได้ เพราะเป็นหลักการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งผมมั่นใจรัฐสภาไทยว่ามีผู้ใหญ่มองประโยชน์ประเทศเป็นหลัก แม้จะมีความเห็นที่หลากหลาย ผมมั่นใจว่า วันที่ ๑๗ มีนาคมนี้ รัฐสภาไทยจะมีมติเลื่อนวาระสาม เพื่อประทำประชามติก่อน”

นายจรัญ กล่าวด้วยว่าหลักวิชาของกฎหมายมหาชน กิจกรรมที่อยู่ในกระบวนการ เป็นเรื่องภายใน แต่ทำไม่เสร็จ ไม่ได้ประกาศ ยังไม่ได้ทำ ไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น วาระแรกและวาระสอง เป็นเรื่องภายในของรัฐสภา ยังไม่ได้แก้ไขเนื้อหา จึงไม่ผิดไปจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ให้ทำประชามติ อย่างไรก็ตาม เชื่อว่าหากสิ่งที่รัฐสภาทำได้สำเร็จ จะทำให้ได้รัฐธรรมนูญของประชาชนอย่างแท้จริงเป็นครั้งแรก และจะไม่นำไปสู่การล้มล้าง หรือเข้าสู่วงจรอุบาทว์

“หลักใหญ่ที่มอง หากทำแบบศาลรัฐธรรมนูญแนะนำ คือ ทำประชามติก่อนทำ และประชาชนรับรองว่าทำและเดินหน้าต่อวาระสาม จากนั้นทำตามเนื้อหาที่แก้ไข และนำไปถามประชามติประชาชนอีกครั้ง ว่าสิ่งที่แก้ไขใหม่นั้นเอาหรือไม่ หากทำพิสดาร ประชาชนอาจจะไม่เอาก็ได้ ดังนั้นการทำประชามติแบบนี้จะยั่งยืน เหนียวแน่น เสียเวลาเพิ่มขึ้น ๖ - ๘ เดือน แต่ได้ของคุณภาพ”

สำหรับคำถามประชามติ ควรถามอย่างเดียวว่า จะเห็นชอบกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามที่รัฐสภาพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ จนถึงวาระสอง โดยมีกระบวนการโดยตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) และไม่แก้ไขหมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือไม่ ซึ่งตนเชื่อว่าแนวทางดังกล่าวเมื่อผ่านประชามติแล้ว รัฐสภาสามารถลงมติวาระสาม และเข้าสู่กระบวนการที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ

ณรงค์เดช สรุโฆษิต (๘ มีนาคม ๒๕๖๔) ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า เรามีรัฐธรรมนูญทั้งหมด ๙ ฉบับ ที่เคยเขียนเรื่องประชามติไว้ รัฐธรรมนูญ ๙๒ ๑๑ ๑๗ ๓๙ ๓๔ แก้ไข ๓๙ ๔๐ ๔๙ ๕๐ ๕๗ ๖๐ แต่มีการใช้จริงประชามติ ๒ ครั้ง คือ ประชามติตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว ๒๕๔๙ และประชามติตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว ๒๕๕๗ ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยต้องแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชน โดยประชาชนเลือก ส.ส. เข้าไปทำหน้าที่แทนในสภา การแสดงออกซึ่งอำนาจสูงสุดของประชาชน โดยการออกเสียงประชามติเป็นกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตยที่สุด

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มีการออกเสียงประชามติด้วยเหมือนกัน มีการแก้ ๒ ส่วนหลัก ๆ ที่กำลังรอวาระ ๓ ที่จะพิจารณาในวันที่ ๑๗ มีนาคมนี้ จะแก้มาตรา ๒๕๖ ซึ่งเป็นหมวดว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และมีการเพิ่มหมวดใหม่ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญ ในส่วนของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มีการเปลี่ยนแปลง ปัจจุบันการแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องอาศัย ส.ว. เป็นหลัก ถ้า ส.ว. ไม่เห็นชอบด้วยไม่ถึง ๘๔ คน คือไม่ถึง ๑ ใน ๓ ร่างก็ตก

สาระของร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านวาระ ๒ รอการพิจารณาวาระ ๓

สาระสำคัญข้อที่ ๑

๑.๑ มาตรา ๒๕๖ (๓)

รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐

- ไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกรัฐสภา (๓๕๗ คน)
- ส.ส. ฝ่ายค้าน ไม่น้อยกว่า ๒๐% ของจำนวน ส.ส. ฝ่ายค้าน (๔๓ คน)
- ส.ว. ไม่น้อยกว่า ๑/๓ ของ ส.ว. (๘๔ คน)

ร่างรัฐธรรมนูญ

- ไม่น้อยกว่า ๓/๕ ของสมาชิกรัฐสภา (๔๕๐ คน)

๑.๒ มาตรา ๒๕๖ (๖)

รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐

- มากกว่าครึ่งของสมาชิกรัฐสภา (๓๗๖ คน)
- ส.ส. ฝ่ายค้าน ไม่น้อยกว่า ๒๐% ของจำนวน ส.ส. ฝ่ายค้าน (๔๓ คน)
- ส.ว. ไม่น้อยกว่า ๑/๓ ส.ว. (๘๔ คน)

ร่างรัฐธรรมนูญ

- ไม่น้อยกว่า ๓/๕ ของสมาชิกรัฐสภา (๔๕๐ คน)

สาระสำคัญข้อที่ ๒

มาตรา ๔ เพิ่มบทบัญญัติ ๑๕/๑ ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ มาตรา ๒๕๖/๑ ถึงมาตรา ๒๕๖/๑๕

สสร. ๒๐ คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และลับของประชาชน เขตเดียวคนเดียว
๓๐ วันออก พรฎ. เลือกตั้ง และ กกต. จัดให้มีการเลือกตั้งภายใน ๙๐ วัน

สสร. มีเวลา ๒๔๐ วันในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่นับตั้งแต่วันประชุมครั้งแรก (ภายใน ๓๐ วันนับแต่มี สสร. ถึงร้อยละ ๙๐ คือ ๑๘๐ คน)

ให้รับฟังความคิดเห็นประชาชน และเผยแพร่สาระความคืบหน้า

ห้ามแก้ไขหมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐

เสนอรัฐสภาอภิปราย จากนั้นเสนอประชาชนลงประชามติ

หากไม่เห็นชอบ หรือมีผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิ ร่างตกไป

ร่างรัฐธรรมนูญนี้ต้องไปทำประชามติ เพราะสิ่งที่กำลังทำการแก้ไขคือ หมวด ๑๕ ว่าด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕/๑ ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประเภทหนึ่ง รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๖ (๘) เขียนไว้ชัดว่า ถ้ามีการแก้ไขที่ไปกระทบหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติเสียก่อน และถ้าประชาชนเห็นชอบก็นำขึ้นทูลเกล้าต่อไป

สังเกตเห็นว่า มีการออกเสียงประชามติ ๒ ครั้ง ครั้งที่ ๑ ประชาชนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถ้าประชาชนเห็นชอบจึงจะมี สสร. ถ้าวาระ ๓ ผ่านจึงจะมี สสร. นี่คือการประชามติ ครั้งที่ ๑ แต่ตอนนี้ยังทำไม่ได้เพราะยังติดกฎหมาย เพราะยังไม่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ขณะนี้ยังอยู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการของรัฐสภา ถ้าเห็นชอบมี สสร. เกิดขึ้น มีการเลือกตั้ง สสร. เกิดขึ้น สสร. ทำเสร็จก็ต้องไปออกเสียงประชามติอีกรอบ ถ้าประชาชนไม่เห็นชอบกับร่างที่ สสร. เสนอ ผลคือใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ ๒๕๖๐ ต่อไป

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘/๒๕๕๕ บอกว่ารัฐธรรมนูญผ่านการออกเสียงประชามติมาแล้ว ถ้ารัฐสภาจะแก้ไขเป็นรายมาตราก็ไม่ว่ากัน ก็ใช้กระบวนการแก้ไขตามนั้น แต่จะแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อน ตกลงประชามติ ๒ ครั้ง เป็นการประชามติก่อนการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่

กระบวนการออกเสียงประชามติ ข้อสำคัญที่สุดคือ “ประชาชนผู้ทรงไว้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ถ้ามีขั้นตอนสุดท้าย ประชาชนเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้น จะสร้างความชอบธรรมย้อนหลังกลับไป” อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เมื่อประชาชนเห็นชอบรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐธรรมนูญมีความศักดิ์สิทธิ์ มีความสมบูรณ์ในทางกฎหมาย

ประเด็นถกเถียงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ทำได้เฉพาะแก้รายมาตรา รัฐสภาไม่มีอำนาจตั้งหมวดใหม่เพื่อไปจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ สุดท้ายแล้ว อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญอยู่ที่ประชาชน ดังนั้นกระบวนการออกเสียงประชามติ เป็นกระบวนการที่สามารถชี้ขาด แม้จะมีข้อสงสัย

ถ้าจะจัด ๓ รอบจริง ๆ จะใช้ช่องทางมาตรา ๑๖๖ บอกว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดอันไม่ใช่เรื่องที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับบุคคล หรือคณะบุคคลก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด” รัฐสภาไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จัดให้มีหมวดว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ แบ่งเป็น ๕ ประเด็น ดังนี้

๑. รัฐสภาเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้น มีอำนาจเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

๒. รัฐสภาไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งเป็น “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลำดับรอง” ซึ่งมีข้อจำกัด

๓. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กับการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ มีความเหมือน ความต่างกันอย่างไร

๔. การจัดออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๕. อำนาจอธิปไตย - อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นของประชาชน

อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจที่ต่อเนื่องมาจากอำนาจสูงสุด อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ จึงยอมให้ไปแก้รัฐธรรมนูญได้ เพียงแต่สร้างกระบวนการพิเศษให้รัฐสภาเป็นคนทำ มีข้อกำหนดเรื่องจำนวนคะแนนเสียงเพิ่มมากขึ้นเป็นพิเศษ เป็นอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลำดับรอง มันจึงมีข้อจำกัดในตัวเอง อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ๑๘/๕๕ เขียนไว้ จึงเป็นไปได้ที่รัฐสภาที่ได้รับมอบหมายมาจากรัฐธรรมนูญกลับไปแก้รัฐธรรมนูญนั้นเหมือนการใช้อำนาจแก้กฎหมายธรรมดา

อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจที่ไม่มีข้อจำกัด แต่อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็น “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลำดับรอง” มีข้อจำกัด ได้แก่ ข้อจำกัดทางเนื้อหา มาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐจะกระทำไม่ได้ และข้อจำกัดด้านองค์กรและกระบวนการ ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา เงื่อนไขเรื่องจำนวนคะแนนเสียง ระยะเวลา ๑๕ วัน และการลงประชามติ ตลอดจนการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขรัฐธรรมนูญกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใหม่ เหมือนหรือไม่เหมือนกันอย่างไร

๑. เกณฑ์รูปแบบ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คือ การแก้ไข ยกเลิก เพิ่มเติม บทบัญญัติบางมาตรา หรือบางหมวดหมู่ภายใต้ชื่อรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ตัวอย่างของไทย รัฐธรรมนูญ ๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม ๒๕๓๘ แก้ไขยกเลิกหมวด ๓ ถึง หมวด ๑๑ ยกเลิกมาตรา ๒๔ ถึง มาตรา ๒๑๑ แก้ทั้งฉบับเหลือแต่หมวด ๑ หมวดทั่วไป หมวด ๒ หมวดพระมหากษัตริย์

การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ คือ การยกเลิกรัฐธรรมนูญเดิม และจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่

๒. เกณฑ์เนื้อหา

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นการแก้เล็กน้อยที่ไม่กระทบต่อโครงสร้างองค์กร

การปรับปรุงรัฐธรรมนูญ เป็นการแก้ไขที่กระทบต่อโครงสร้าง คือ แก้ลดอำนาจของศาลในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร แก้ลดอำนาจของศาลในการตรวจสอบสายนิติบัญญัติ หรือเปลี่ยนจากเดิมมี ๒ สภา ยุบเหลือสภาเดียว หรือปี ๕๖ แก้ไขที่มาของวุฒิสภา จากเดิมที่มาจากการเลือกตั้งครึ่งหนึ่ง สรรหาครึ่งหนึ่ง เปลี่ยนเป็นเลือกตั้งทั้งหมด เป็นการเปลี่ยนเนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญ เรียกว่า การปรับปรุงรัฐธรรมนูญ

การจัดให้มีรัฐธรรมนูญใหม่ ไม่อยู่ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญฉบับเดิมเลย จะดูว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ อยู่ภายใต้กรอบกติกาข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญเดิมหรือไม่ ถ้าอยู่ภายใต้กรอบกติกาของรัฐธรรมนูญเดิม เช่น ต้องเป็นรัฐเดี่ยว ต้องเป็นประชาธิปไตย ต้องมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ถือว่าอยู่ภายใต้กรอบอำนาจเดิม ไม่ถือว่าเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ เป็นแค่การปรับปรุงรัฐธรรมนูญ แม้จะขึ้นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก็จะเป็นแค่การปรับปรุง การจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หมายความว่า เป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญฉบับเก่า

การแก้ไขรัฐธรรมนูญของไทยคราวนี้ ร่าง ๒๕๖/๑ ถึง ๒๕๖/๑๕ จะตีความอย่างไร ๒๕๖ แนนอนเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่พอเป็น ๒๕๖/๑ ถึง ๒๕๖/๑๕ สุดท้ายถ้า สสร. ทำร่างเสร็จแล้ว ถ้าดูตามเกณฑ์รูปแบบจะตอบได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ถ้าดูตามเกณฑ์เนื้อหา ไม่ใช่รัฐธรรมนูญ

ฉบับใหม่แน่นอน เพราะร่างของ สสร. ที่จัดทำขึ้นต้องเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐไม่ได้ เปลี่ยนแปลงการปกครอง อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขไม่ได้ ไปแก้หมวด ๑ แก้หมวด ๒ ก็ไม่ได้ มันอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของอำนาจ สถาปนาเดิม ๑๐๐% ด้วยเหตุนี้ ร่างที่ สสร. ทำใหม่ ไม่ใช่การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ที่แท้จริง ขึ้นอยู่ที่ว่าจะให้ทฤษฎีอะไร ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ที่จะจัดทำขึ้น ในมุมมองทางวิชาการ ร่างมาตรา ๒๕๖ ที่ให้ สสร. ไปจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ แทนที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งหมด ให้ไปจัดทำรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ แก่ทุกมาตรา ยกเว้นหมวด ๑ กับหมวด ๒

ประเด็นหนึ่งที่ยกกันโดยคุณไพบูลย์ ที่ศาลต้องเข้ามาจัดการเรื่องนี้ เพราะรัฐสภาไปแก้รัฐธรรมนูญ จัดตั้ง สสร. เท่ากับเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ เมื่อรัฐสภาไปจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ รัฐสภาจึงทำเกินอำนาจ เป็นการขัดรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ไม่สามารถนำไปออกเสียงประชามติได้ มาตรา ๑๖๖ บอกว่า ถ้าจะไปออกเสียงประชามติมีเงื่อนไข จะไปออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคล หรือคณะบุคคลไม่ได้ การแก้รัฐธรรมนูญจะขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยสภาพ มาตรา ๑๖๖

ห้ามประชามติ เพื่อให้ประชาชนออกเสียง

เปลี่ยนรัฐเดี่ยว เป็นรัฐรวม

แยกบางจังหวัดออกจากประเทศไทย

เปลี่ยนประชาธิปไตย เป็น เผด็จการ

ให้ชนกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีสัญชาติไทยออกจากประเทศไทย

เปลี่ยนกษัตริย์ เป็น ประธานาธิบดี

เห็นชอบให้ นายกรัฐมนตรี อยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิต

ประเด็นสุดท้าย รัฐสภา ถ้าท่านไม่เห็นชอบก็โหวตให้ตกวาระ ๓ และท่านไปปรับผิดชอบทางการเมือง ส.ว. ถ้าไม่เห็นชอบก็โหวต ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็มติข้อกฎหมาย มติข้อเท็จจริงด้านการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มมาตรา ๒๕๖/๑ ถึง ๒๕๖/๑๕ ไม่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะสุดท้ายแล้วมันจะมีการออกเสียงประชามติ ๒ ครั้ง

ณรงค์เดช สุโขษิต (๑๕ มีนาคม ๒๕๖๔) ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า หลังศาลรัฐธรรมนูญเผยแพร่คำวินิจฉัยกลางที่ย้ำว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยเพิ่มเติมหมวด ๑๕/๑ ให้มี สสร. มีผลยกเลิกรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ โดยระบุว่า ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ สองย่อหน้าสุดท้าย อธิบายชัดว่า

๑. การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ "ตรงจุดนี้ ศาลไม่ได้บอกว่าต้องประชามติก่อนการเสนอยุติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา หรือก่อนการพิจารณาวาระที่หนึ่ง หากเราตีความตามหลักความสมเหตุสมผล จะอธิบายได้ว่า ต้องมีวัตถุประสงค์หรือเอกสารให้ประชาชนดู อ่าน ประกอบการตัดสินใจด้วยว่า ใครจะเป็นคนจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ คนจัดทำมีที่มาอย่างไร ซึ่งไม่อาจเป็นเช่นนั้นได้เลย หากยังไม่มีร่างรัฐธรรมนูญ หมวดการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ดังนั้น จึงต้องตีความว่าการประชามติดังกล่าวต้องเกิดขึ้นเมื่อร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญผ่านวาระที่สามแล้ว ก่อนการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่า ประชาชนประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่หรือไม่"

๒. รัฐสภาที่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมไม่มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยลำพังตนเอง ดังนั้น เพื่อให้เคารพต่ออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชน สมาชิกวุฒิสภา โดยเฉพาะสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ควรโหวตให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สาม เพื่อให้ประชาชนเป็นคนชี้ขาด หากการออกเสียงประชามติ เสียงข้างมาก เห็นว่าไม่ควรจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ก็จะจบเรื่อง ถ้าเห็นว่าควรจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ก็จะเดินหน้าต่อไปได้

"นี่ยังไม่ได้จัดทำ แค่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อจะจัดทำ ดังนั้น ไปประชามติหลังวาระสามได้เลย หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ รัฐสภาเป็นองค์กรกลุ่ม จะแสดงความต้องการออกมาได้ ต้องมีมติของรัฐสภาเสียก่อน และมตินี้ จะมีผลก็ต่อเมื่อ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนี้ผ่านวาระที่สาม"

ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ (๒๕๖๔) ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญส่วนตนว่า ประเด็นวินิจฉัย รัฐสภาที่มีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติโดยคะแนนเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งมีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแบ่งออกเป็น ๑๖ หมวด และมีจำนวน ๒๗๙ มาตรา โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นกฎหมายกำหนดรูปแบบของประเทศ และความสัมพันธ์ของกลไกน้อยใหญ่ในการบริหารกิจการบ้านเมือง และที่สำคัญเป็นเหมือนสัญญาประชาคม ที่จะยอมให้รัฐมีบทบาทในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เล็กน้อยเพียงใดภายใต้เงื่อนไขอย่างไร แต่กระนั้นในยามที่สถานการณ์บ้านเมือง หรือความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป ก็อาจมีความจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม ในรัฐธรรมนูญจึงต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ ๒ ระดับ คือ ระดับที่สำคัญมาก จะกำหนดให้การแก้ไขเป็นไปได้อย่างยากมาก และในส่วนระดับที่ไม่มีผลกระทบต่อรูปแบบของรัฐ หรือโครงสร้างทางการเมืองมากนัก จะกำหนดให้แก้ไขได้ในระดับที่ยากกว่าการแก้ไขกฎหมายทั่วไป โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเป็นสำคัญ เหตุที่แยกเป็น ๒ ระดับเช่นนี้ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญนี้ได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการพัฒนาปฏิรูปบ้านเมืองให้เป็นไปโดยสุจริต ขจัดการทุจริตคอร์รัปชันให้ลดน้อยหรือหมดไป จึงมีความจำเป็นต้องสร้างกลไกต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางให้มีการดำเนินการไปสู่ผลสัมฤทธิ์ดังกล่าว การแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสำคัญจึงกำหนดให้ต้องผ่านการทำประชามติจากประชาชนก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมจึงจะเกิดผล และให้มีการคำนึงถึงทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการป้องกันมิให้ใช้เสียงข้างมาก โดยไม่คำนึงถึงเสียงข้างน้อยอย่างที่เคยปรากฏในอดีต โดยในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ มีความมุ่งหมายกำหนดข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตลอดจนในบทบัญญัติแห่งมาตรานี้ ยังเป็นข้อห้ามเด็ดขาดในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๑ ของรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ กำหนดรูปแบบการปกครองประเทศว่า ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันเป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ มีความมุ่งหมายกำหนดหลักเกณฑ์ กระบวนการ และเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยการขอแก้ไขเพิ่มเติมอาจมาจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน โดยบทบัญญัติในลักษณะนี้ ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๕

มาตรา ๖๓ และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางประการ เพื่อป้องกันการใช้เสียงข้างมากแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยไม่คำนึงถึงเสียงข้างน้อย และให้ความสำคัญกับวุฒิสภาเพื่อให้ได้ความเห็นชอบจากทุกภาคส่วนที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงเห็นว่า รัฐธรรมนูญย่อมสามารถจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ โดยต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เท่านั้น ในประวัติศาสตร์การแก้ไขรัฐธรรมนูญไทย ตั้งแต่ฉบับปี ๒๔๗๕ จนถึงฉบับปี ๒๕๓๔ เป็นการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ (ฉบับที่ ๖) ปี ๒๕๓๙ เพื่อเพิ่มหมวด ๑๒ ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตั้งแต่มาตรา ๒๑๑ ทวิ ไปจนถึงมาตรา ๒๑๑ เอกลักษณ์วิสติ โดยการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ขึ้นและนำมาสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ เป็นอำนาจของรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติต่อมารัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แม้ไม่มีบทบัญญัติให้ต้องลงประชามติ แต่เป็นครั้งแรกที่มีกระบวนการที่ให้รัฐธรรมนูญลงประชามติโดยตรงจากประชาชน ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบันได้ผ่านการลงมติของประชาชนเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ จึงถือได้ว่าประชาชนชาวไทยเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ องค์กรทั้งหลายตามรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล ฯลฯ ล้วนเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น องค์กรเหล่านี้จึงมีอำนาจเท่าที่ผู้สถาปนารัฐธรรมนูญกำหนดให้มี อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและกลไกทางการเมืองไว้อย่อมต้องสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญย่อมไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มืองค์กรผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาจจะทำให้มีการลงประชามติในประเด็นของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่มีการกำหนดให้มีการจัดทำประชามติในประเด็นของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เนื่องจากผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (ประชามติ) เห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบางประเด็นมีความสำคัญหรือเปลี่ยนแปลงหลักการที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเคยกำหนดไว้ ยิ่งในกรณีที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เห็นว่า หลักการบางหลักการที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ เช่น รูปของรัฐธรรมนูญหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญก็จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าห้ามแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เท่ากับเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการให้ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเห็นชอบกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือการให้ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนนั่นเอง รัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบันต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๖ (๘) ว่า จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในกรณีที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑๕ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรายมาตรา หรือการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ ที่วินิจฉัยว่า “ควรจะได้ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่” ในส่วนของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเริ่มต้นการเสนอญัตติมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจาก ส.ส. หรือจากสมาชิกวุฒิสภา (ส.ส. - ส.ว.) หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันก็ตาม ญัตตินั้นจะต้องเสนอต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาตาม ขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ แม้การพิจารณาเนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมในรายละเอียดนอกจากข้อห้ามแก้ไขหลักการตาม มาตรา ๒๕๕ แล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่

แก้ไขเพิ่มเติมโดย ส.ส. และ ส.ว. เอง โดยมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตรวจสอบเนื้อหาและกระบวนการตามกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น มีกรณีฝ่าฝืนข้อห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ หรือไม่ หรือจะต้องดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ในกรณีเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในเนื้อหาสำคัญตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ ตามมาตรา ๒๕๖ (๙) พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐสภาย่อมมีหน้าที่และอาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่กระนั้นอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นอำนาจที่แตกต่างจากอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมายที่เป็นอำนาจนิติบัญญัติตามปกติ เนื่องจากเป็นอำนาจสำคัญที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐธรรมนูญอันเป็นที่มาของสถาบันและองค์กรต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย ในกรณีเช่นนี้ รัฐสภาจึงต้องทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเคร่งครัด ไม่อาจใช้อำนาจนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดข้อห้ามแก้ไขเพิ่มเติมหลักการพื้นฐานของประเทศ หรือดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการโอนอำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไปให้องค์กรอื่นเป็นผู้กระทำการแทน (โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือ สสร. ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีอำนาจเด็ดขาดอิสระจากรัฐสภาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ) ได้

สรุปได้ว่า

๑. รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
๒. การแก้ไขดังกล่าวจะต้องไม่กระทบหลักสำคัญ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๕
๓. รัฐสภาเท่านั้นเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการ โดยอาจแต่งตั้งกรรมาธิการ (กมธ.) หรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ก็ได้ แต่มิใช่มอบอำนาจให้ สสร. ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐสภา เพราะที่มาของ สสร. ดังกล่าวแม้จะเป็นอย่างเดียวกับการได้มาซึ่ง ส.ส. แต่ สสร. ก็ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของรัฐสภา

ดังนั้น เมื่อมี ส.ส. ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการเลือกตั้ง สสร. โดยตรงเพื่อมาทำหน้าที่เดียวกันอีก

๔. ต้องดำเนินการทำประชามติในเรื่องที่แก้ไข
๕. การขอความเห็นชอบให้ประชาชนลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจึงอาจตั้งเป็นคำถาม ๒ ข้อ คือ

๑) ท่านเห็นชอบกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้แทนรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ หรือไม่ หากตอบไม่เห็นชอบ ต้องตอบข้อ ๒

๒) หากท่านเห็นชอบกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้ทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ ท่านเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่แนบมาพร้อมนี้หรือไม่

อย่างไรก็ตาม ควรตระหนักสำนึกว่า การมีบทบัญญัติให้จัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับได้ จะทำให้ความเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไม่มั่นคง เพราะอาจถูกยกเลิกทั้งฉบับได้ตลอดเวลา อาศัยเหตุผลข้างต้น จึงมีความเห็นว่า รัฐสภาย่อมมีหน้าที่และอำนาจแก้ไขเพิ่มเติม หรือจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ได้ ตราบเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ โดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการมาตรา ๒๕๖ แต่จะโอนอำนาจดังกล่าวไปให้องค์กร เป็นผู้ทำแทนไม่ได้ ทั้งนี้รัฐสภาอาจแต่งตั้ง กมธ. หรือ สสร. เพื่อดำเนินการดังกล่าวได้ ส่วนมาตรา ๒๕๖ (๘) ที่บัญญัติว่า “...ก่อนดำเนินการตาม (๗) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติ...” มิได้มีเจตนารมณ์ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อนเสนอญัตติแต่ประการใด ดังนั้น การจัดให้มีการออกเสียงประชามติจึงสามารถทำได้ในช่วงเวลาของการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั่นเอง

ธนภุต วรณัชชากุล (๒๕๖๔) ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๔ ในเรื่องการลงประชามติที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญนั้น ขอให้ความเห็นส่วนตัวทางวิชาการในประเด็นข้อกฎหมายในเรื่องนี้ ดังนี้ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ได้กล่าวถึงการลงประชามติไว้เป็น ๒ ขั้นตอน คือ

๑. ขั้นตอนการลงประชามติเพื่อสอบถามความประสงค์ของประชาชนก่อนมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่า มีความประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ มีความเห็นอย่างไรไม่ใช้ขั้นตอนของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นเพียงขั้นตอนของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ในหมวด ๑๕ ว่าด้วย การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญจะไปทำหน้าที่เป็นผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป ในขั้นตอนนี้การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงยังไม่เกิดขึ้น เป็นแต่เพียงกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จะนำไปสู่การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เท่านั้น

๒. ขั้นตอนการลงประชามติหลังจากจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว เพื่อให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จัดทำเสร็จแล้ว นอกจากนี้ การพิจารณาเรื่องการลงประชามติ จะพิจารณาเฉพาะจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้ ต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ในการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญประกอบด้วยการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ สามารถทำได้ ๒ กรณี คือ

๑. การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๘) กรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ เช่น หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ภายหลังจากที่รัฐสภาได้ออกเสียงลงคะแนนหรือลงมติเห็นชอบในวาระสามแล้ว ก่อนนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติก่อนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๘) โดยตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๓๕ (๑) กำหนดให้ประธานรัฐสภาส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงประชามติตั้งนั้น หากจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ไปให้ประชาชนลงประชามติ ก็ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๖ (๘) คือ ต้องรอให้รัฐสภาลงมติเห็นชอบในวาระสามเสียก่อน

๒. การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ กรณีคณะรัฐมนตรีขอให้มีการออกเสียงประชามติ โดยมีหลักเกณฑ์ว่า ต้องเป็นการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลใด

มีข้อสังเกตว่า การลงประชามติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ นี้ เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการ ซึ่งเป็นคนละส่วนกับการลงประชามติในขั้นตอนของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๘) ที่กล่าวไป ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐสภาหากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หมวด ๑๖ ว่าด้วย การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว ยังอยู่ในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาอยู่ คือ ยังค้างพิจารณาอยู่ในรัฐสภา ยังไม่เสร็จสิ้นการลงมติในวาระสาม การจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ไปให้ประชาชนลงประชามติก็ต้องผ่านช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๘) คือ ต้องให้มีการลงมติเห็นชอบในวาระสามโดยรัฐสภาเสียก่อนจะไปใช้ช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ โดยให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอขอให้มีการออกเสียงประชามติ ก่อนที่จะมีการลงมติโดยรัฐสภาในวาระสามไม่ได้ เพราะเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติและมีกระบวนการในการลงประชามติในขั้นตอนของรัฐสภาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๘) เป็นการเฉพาะแล้วดังที่กล่าวไป และอาจจะไปขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา

๒๕๖ (๘) ซึ่งไม่สามารถกระทำได้ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า การที่คณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใด เรื่องนั้นต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล (๘ มีนาคม ๒๕๖๔) ได้แสดงความคิดเห็นว่า ไปในทางสวงน. และพรรครัฐบาล บอกว่าทำไม่ได้ เนื่องจากต้องทำประชามติก่อน ตนขอตั้งคำถามกับรัฐสภาว่า ศาลรัฐธรรมนูญระบุว่ารัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และต้องให้ประชาชนทำประชามติ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อประชาชนเห็นชอบ ตอนนี้อย่างไม่มีมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพียงแค่เป็นการแก้ไขมาตรา ๒๕๖ คือการออกแบบกระบวนการการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และการร่างฉบับใหม่ยังไม่เกิด และจะเกิดขึ้นได้เมื่อวาระสามผ่านและหลังจากประชามติของประชาชน ซึ่งเป็นขั้นตอนตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หากรัฐสภาเคารพคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญ ต้องผ่านวาระสาม เพื่อให้ประชาชนลงประชามติ ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนั้นรัฐสภาอย่าดีดทิ้ง หรือตัดสินใจแทนประชาชน เพราะรัฐสภาเห็นร่วมกันทั้งในวาระแรก และวาระสอง ที่ให้มี สภาร่างรัฐธรรมนูญ อย่างอ้างเหตุผลเพราะมีธงว่ารัฐธรรมนูญ

การลงมติร่างรัฐธรรมนูญในวาระสาม ตนมองว่าเป็นโอกาสของพล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และ รมว. กลาโหม ที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้ง แยกแยะรุนแรงในประเทศไทย ที่ลุกลามถึงสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างไม่เคยเป็นมาก่อน เรียกร้องให้พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคภูมิใจไทยมีท่าทีที่ชัดเจน และกดดันไปยังรัฐบาล หากการแก้ไขรัฐธรรมนูญถูกเบี่ยง หรือลงมติว่าร่างรัฐธรรมนูญวาระสาม เพื่อให้รัฐบาลอยู่ไม่รอด ทั้งนี้ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคือการทำประชามติ ซึ่งตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ กำหนดว่า เมื่อรัฐสภาลงมติวาระสามแล้ว ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญไปออกเสียงประชามติก่อนทุกเกล้าๆ หรือหากจะทำประชามติก่อนลงมติ ต้องชะลอการลงมติวาระสาม จากนั้นใช้กลไกมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญเพื่อออกเสียงประชามติ

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล (๑๗ มีนาคม ๒๕๖๔) ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า

๑. คำถามสำคัญที่สุดคือ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ มีผลทำให้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งผ่านวาระที่หนึ่งและวาระที่สองมาแล้ว ต้อง ตกไป ดังที่ ส.ว. บางท่านใช้คำว่า “โมฆะ” ไปแล้วจริงหรือไม่?

จะตอบคำถามนี้ ก็ต้องดูถ้อยคำของศาลรัฐธรรมนูญว่าเขียนอย่างไร ซึ่งในหนังสือของประธานศาลรัฐธรรมนูญถึงประธานรัฐสภา ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๔ และคำวินิจฉัยกลางที่เผยแพร่เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๔ ที่ผ่านมา ย่อหน้าสุดท้าย (หน้า ๑๑) มีถ้อยคำเหมือนกันทุกประการดังต่อไปนี้คือ

“(ศาลรัฐธรรมนูญ) วินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง”

“สรุปชัดๆ คือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้แต่ ต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่”

หากประชามติผ่าน จึงเริ่มต้นร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เมื่อร่างเสร็จก็ต้องเอาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาลงประชามติอีกครั้ง

คำวินิจฉัยกลางย่อหน้าสุดท้ายที่เป็นบทสรุป ไม่ได้มีอะไรแตกต่างไปจากหนังสือจากประธานศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๑ มี.ค. ๒๕๖๔ เพราะเหมือนกันทุกคำ แล้วที่พูดกันว่าคำวินิจฉัยกลางทำให้ชัดเจนว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญวาระที่หนึ่งและวาระที่สองที่ผ่านมาเป็นโมฆะ ผมกลับเห็นในทางตรงข้าม เมื่ออ่านย่อหน้าก่อนย่อหน้าสุดท้าย ซึ่งอยู่ที่ท้ายหน้า ๑๐ และหัวของหน้า ๑๑ ดังต่อไปนี้

หากรัฐสภาประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้ว ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง

นี่คือชัดเจนว่า ต่อเมื่อ “ผลประชามติเห็นชอบด้วย” ถึงจะมีการ “ดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ต่อไป”

“คำถามคือขณะนี้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือยัง? คำตอบคือยัง สิ่งที่ผ่านวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง และรอจะเข้าวาระสามคือ ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ใช่ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”

ซึ่งการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะเริ่มต้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐสภาผ่านร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ในวาระที่สามแล้วเท่านั้น ถึงจะมีการทำประชามติ ประชามติผ่านจึงนำขึ้นทูลเกล้า เมื่อทรงโปรดเกล้าจึงมีผลบังคับใช้ จึงจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สสร.) เมื่อมี สสร. แล้วถึงจะมีการเริ่มร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ครับ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้บอกว่า ต้องทำประชามติก่อนแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่บอกให้ทำประชามติ ก่อนเริ่มต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่ทำไปแล้วเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนั้นจะไปตีความว่าวาระหนึ่งและวาระสองที่ผ่านมาเป็นโมฆะไม่ได้ เว้นแต่มีธงอยู่แล้วว่า จะคว่ำในวาระสาม หรือจะให้เป็นโมฆะไปเลยเช่นนี้

๒. ถ้าบอกว่าจะต้องไปเริ่มต้นใหม่หมดด้วยการทำประชามติก่อนแล้วจึงค่อยเสนอญัตติแก้ไขมาตรา ๒๕๖ อีกครั้ง คำถามของผมคือ ตรงไหนในรัฐธรรมนูญที่ให้รัฐสภาผู้มีอำนาจทำประชามติก่อนการเสนอญัตติแก้ไขรัฐธรรมนูญ คำตอบคือไม่มี ประชามติที่จะถามประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจะมีขึ้นได้ ต่อเมื่อรัฐสภาได้ลงมติผ่านร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในวาระที่สามแล้วเท่านั้น ส่วนประชามติตามมาตรา ๑๖๖ เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่อำนาจของรัฐสภา

ขอเรียนว่า ดังนั้น ความหมายของการลงมติวาระที่สามจริง ๆ ก็คือ รัฐสภาเห็นด้วยหรือไม่ที่จะให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติ ว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ เมื่อประชามติผ่านจึงนำขึ้นทูลเกล้า และเมื่อทรงโปรดเกล้าประกาศใช้ถึงจะมี สสร. และจึงจะมีการเริ่มร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ถ้ารัฐสภาไม่ผ่านวาระสาม ก็หมายความว่ารัฐสภาไม่ประสงค์จะให้มีการออกเสียงประชามติให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นผู้ตัดสินนั่นเองครับ

๓. คำถามข้อต่อมาเป็นคือ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าจะมีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่จะต้องมีการ ทำประชามติกี่ครั้ง ถ้าอ่านดูจะพบว่าศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่าให้ทำเพียง ๒ ครั้งเท่านั้น คือก่อนเริ่มร่างรัฐธรรมนูญ และเมื่อร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ หากจะกลับไปเริ่มต้นใหม่และทำประชามติก่อนเมื่อประชามติผ่านจึงค่อยเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๖ เท่ากับต้องทำประชามติ ๓ ครั้ง ซึ่งเกินไปกว่าที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ไว้

“ขณะอยู่ในขั้นตอนที่จะนำไปสู่การมีการลงประชามติให้ประชาชนตัดสินว่าสมควรมีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่หรือไม่ ไม่ใช้การเริ่มร่างรัฐธรรมนูญใหม่ไปแล้ว ผมจึงเห็นว่า การลงมติวาระสามสามารถทำได้ และจะทำให้มีการลงประชามติเพียง ๒ ครั้ง ซึ่งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ”

ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว (๒๕๖๓) ได้ศึกษากระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ โดยให้มีหมวด ๑๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยได้มีการกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา จำนวน ๙๙ คน ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเมื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ให้เสนอต่อรัฐสภา โดยให้มีการประชุมของรัฐสภาและให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) เข้าชี้แจงประกอบร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ โดยไม่สามารถขอแก้ไขเพิ่มเติมประการใด ๆ ได้ ทำได้เพียงแค่ให้รัฐสภามีการลงมติโดยเป็นการลงคะแนนแบบเปิดเผยและให้กระบวนการต่าง ๆ แล้วเสร็จภายใน ๒๔๐ วัน กระบวนการทำงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) สามารถสรุปได้ ๗ ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง สภาร่างรัฐธรรมนูญตั้งคณะกรรมการวิชาการชุดต่าง ๆ ขึ้นเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๕ คณะ และคณะกรรมการวิชาการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดโดยคณะกรรมการ จำนวน ๕ คณะ ประกอบด้วย (๑) คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (๒) คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ (๓) คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ (๔) คณะกรรมการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (๕) คณะกรรมการจดหมายเหตุ ตรวจสอบงานการประชุมและกิจการสภา

ขั้นตอนที่สอง คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้วางกรอบไว้ ๕๔ มาตรา ตามการแสดงความคิดเห็นของประชาชนอย่างต่อเนื่อง ๓ เดือน (ตั้งแต่เดือนมกราคม - มีนาคม) จึงนำมาสู่การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญภายใต้กรอบใหญ่ ๓ กรอบ ได้แก่ (๑) กรอบเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง (๒) กรอบเรื่องการบริหารราชการใช้อำนาจอธิปไตย (๓) กรอบเรื่องสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง

ขั้นตอนที่สาม คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และได้นำร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ การพิจารณาแบ่งออกเป็น ๓ วาระ ได้แก่ วาระรับร่างไว้พิจารณา การแปรญัตติ และการลงมติให้ความเห็นชอบ

ขั้นตอนที่สี่ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ประชาสัมพันธ์และระดมความคิดเห็นเบื้องต้นจากประชาชน เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครบในทุกองค์ประกอบ

ขั้นตอนที่ห้า คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญนำร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ลงมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการไว้พิจารณาแล้วได้จัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญพร้อมกับเอกสารของศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อวรรณโณ เรื่อง “รัฐธรรมนูญใหม่ให้อะไรกับประชาชนบ้าง” เพื่อแจกจ่ายดำเนินกรณวิธีประชาพิจารณ์ทั่วประเทศไทยโดยเป็นการให้ประชาชนได้ทำความเข้าใจและหารือในประเด็นต่าง ๆ อย่างกว้างขวางทั้งในระดับจังหวัดและระดับภูมิภาคก่อนที่จะนำไปทำประชาพิจารณ์ในช่วง ๑ เดือนก่อนการแปรญัตติในวาระที่ ๒ ต่อไป

ขั้นตอนที่หก สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการพิจารณาในวาระที่สอง แบ่งออกเป็น ๒ ตอน คือ ตอนที่ ๑ การพิจารณาโดยคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และตอนที่ ๒ การพิจารณาโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อแล้วเสร็จจึงให้มีการแปรญัตติ

ขั้นตอนที่เจ็ด สภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้ลงมติในวาระที่สามเพียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ เท่านั้น ผลปรากฏว่าลงมติให้ความเห็นชอบ ๙๒ เสียง ไม่เห็นชอบ ๐ เสียง งดออกเสียง ๔ เสียง มีผู้ไม่มาประชุม ๓ คน ถือว่าการกิจในการร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันเสร็จสิ้น นับรวมระยะเวลาของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ ๒๓๒ วัน

สภาร่างรัฐธรรมนูญ หลังจากได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ขั้นตอนต่อมาคือ การนำไปเสนอต่อรัฐสภา หากรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบเพื่อรับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ก็ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ถ้าหากพระองค์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานกลับคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วันแล้วมิได้พระราชทานกลับคืนมาถือว่ารัฐธรรมนูญนั้นก็เป็นอันตกไป แต่ถ้าทรงลงพระปรมาภิไธยร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มิผลใช้บังคับได้ อย่างไรก็ตาม หากรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบเพื่อรับร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ก็ให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวส่งต่อไปให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินผ่านการลงประชามติเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสิทธิ์ออกเสียงลงคะแนนต่อไป

ทั้งนี้ ผลปรากฏว่าการลงมติของสมาชิกรัฐสภา เห็นชอบ ๕๗๘ เสียง ไม่เห็นชอบ ๑๖ เสียง งดออกเสียง ๑๗ เสียง จากจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด ๖๕๑ คน ถือว่าเป็นการให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เมื่อสมาชิกรัฐสภาให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว จึงไม่มีการลงประชามติโดยประชาชน ส่งผลทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบด้วย ๑๒ หมวด ๓๓๖ มาตรา และบทเฉพาะกาล

วิษณุ เครืองาม (๑๒ มีนาคม ๒๕๖๔) ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า วาระหนึ่ง วาระสองไม่ได้มีปัญหา แต่ปัญหาอยู่ที่วาระสาม ถ้าสภาเห็นว่าไม่ควรโหวตก็ไม่โหวต เพราะมีปัญหาข้อกฎหมายอยู่เหมือนกัน แต่ถ้าสภาเห็นว่าไม่เป็นไรก็โหวตไป สุดท้ายถ้าให้ทำประชามติคนเดียวคิดกันก็สามารถทำอย่างนั้นได้ แต่ความเสี่ยงก็จะมีเพราะคำวินิจฉัยออกมาอย่างนี้แล้วก็มีอีกฝ่ายที่ไม่ค่อยจะเห็นด้วยในการโหวตวาระสามอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็ฝั่ง ส.ว. และ ส.ส. ก็อาจมีความเป็นไปได้เมื่อโหวตวาระสาม ๑. อาจจะไม่มีคนมาประชุม ๒. มาแต่ตงออกเสียงเพราะไม่รู้จะทำอย่างไรดี ๓. ลงมติไม่เห็นชอบ หรือว่าเสียให้ตกไปจบเรื่องแล้วค่อยไปเริ่มต้นกันใหม่ โดยจะเริ่มที่ลงประชามติก่อน เพื่อแก้ทั้งฉบับตามที่ศาลรัฐธรรมนูญแนะนำหรือแก้เป็นรายมาตราก็เป็นเรื่องที่ไปคิดอ่านกัน ซึ่งทั้งหมดนี้คือความเห็นของตน

วิษณุ เครืองาม (๑๖ มีนาคม ๒๕๖๔) ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า การพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญวาระ ๓ ของรัฐสภาว่า แล้วแต่รัฐสภาว่าจะโหวตหรือไม่ และจากการอ่านคำวินิจฉัยกลาง มีประโยชน์ที่เพิ่มเติมขึ้นมาจากคำวินิจฉัยแรกที่ระบุว่า การแก้หมวด ๑๕/๑ เป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งประโยคนี้อาจมีนัยและมีความหมาย เมื่อถามว่า การระบุว่ามีความหมายนั้น หมายความว่า ถ้าโหวตผ่านวาระ ๓ แล้วจะมีปัญหาใช่หรือไม่ นายวิษณุพยักหน้า พร้อมกล่าวว่า ใช่ครับ แต่อย่างไรก็ต้องโหวต

วาระ ๓ อยู่ดี เมื่อถามย้ำว่า ถ้าไม่ยากให้มีปัญหาให้โหวตออกเสียงใช่หรือไม่ รองนายกฯ กล่าวเพียงสั้น ๆ ว่า “ไม่ขอฟุด”

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (๒๕๖๔) ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบันได้ผ่านการลงประชามติของประชาชน เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงถือได้ว่าประชาชนชาวไทยเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant originaire) ฉบับนี้ องค์กรทั้งหลายตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล ฯลฯ ล้วนเป็นองค์กรที่ถูกตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ (pouvoir constitué) ทั้งสิ้น องค์กรเหล่านี้จึงมีอำนาจเท่าที่ผู้สถาปนารัฐธรรมนูญกำหนดให้มี อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและกลไกทางการเมืองไว้อย่างรัดกุมย่อมต้องสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญทั้งของไทยและต่างประเทศล้วนเห็นถึงการต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วยการกำหนดให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มืองค์กรผู้ใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant derive) รวมทั้งกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะมีให้การลงประชามติในประเด็นของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ได้ ในกรณีของการกำหนดให้มีการจัดทำประชามติในประเด็นของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก็เนื่องจากผู้ที่มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบางประเด็นมีความสำคัญหรือเปลี่ยนแปลงหลักการที่ผู้ที่มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเคยกำหนดไว้ ยิ่งในกรณีที่ผู้ที่มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเห็นว่าหลักการบางหลักการเป็นหลักการที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ เช่น รูปของรัฐหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญก็จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าห้ามแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เท่ากับเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้ที่มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการให้ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเห็นชอบกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก่อนการจัดทำเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็คือการให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนนั่นเอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๖ (๘) ว่าจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในกรณีที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑๕ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรายมาตราหรือการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยการตั้ง สสร. ก็ตาม ซึ่งก็สอดคล้องกับประสบการณ์ของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศฝรั่งเศส และสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ที่วินิจฉัยว่า “ควรจะได้ให้ประชาชนผู้ที่มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่”

คำว่า “ก่อน” ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ นั้น ไม่ควรตีความว่าศาลรัฐธรรมนูญ หมายถึง “ก่อนการเสนอญัตติ” ตามมาตรา ๒๕๖ (๑) เพราะในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในคดีนี้เป็นเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บังคับใช้และมาตรา ๒๕๑ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดให้มีการออกเสียงประชามติแต่ประการใด คำว่า “ก่อน” ที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้นี้จึงหมายถึงเพียงต้องการให้มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อถามความเห็นของผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญก่อนเท่านั้น ไม่ใช่ต้องการจัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อนการเสนอญัตติแต่ประการใด การจัดให้มีการออกเสียงประชามติจึงสามารถทำได้ในช่วงเวลาของการแก้ไข

เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั่นเอง ดังเช่นการบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๖ (๘) คือหลังการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่ก่อนการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เพราะไม่ว่าประชาชนจะออกเสียงประชามติก่อนการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือหลังจากที่รัฐสภาได้ลงมติแล้วก็ตาม ก็ย่อมถือว่าประชาชนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นเอง

ดังนั้น การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยอาศัยบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ ซึ่งจะต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติด้วยตาม (๘) ย่อมถูกต้อง เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองและการคลังของประเทศแล้วการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีดังกล่าวอาจทำได้ ๒ วิธี คือ วิธีแรก จัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าจะเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ หากประชาชนให้ความเห็นชอบก็คือว่าประชาชนให้ความเห็นชอบว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญนั่นเอง หรือวิธีที่สอง จัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยถามเป็น ๒ คำถาม คำถามแรก ถามว่าประชาชนเห็นชอบกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และคำถามที่สองถามว่าประชาชนเห็นชอบกับเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ในกรณีที่ประชาชนไม่ให้ความเห็นชอบกับคำถามแรก ก็คือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตกไป แต่ถ้าประชาชนให้ความเห็นชอบในคำถามแรก ก็จะต้องพิจารณาคำถามที่สองต่อไป

สมชัย ศรีสุทธิยากร (๑๒ มีนาคม ๒๕๖๔) ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า

๑. ศาลรัฐธรรมนูญชี้แล้วว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ได้ แต่ต้องไปทำประชามติถามประชาชนก่อนว่าจะให้มีรัฐธรรมนูญใหม่หรือไม่

๒. การประชุมรัฐสภาในวาระที่สาม เพื่อให้ความเห็นชอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ยังไม่มีการเริ่มจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ดังนั้น รัฐสภาควรประชุมลงมติในวาระที่สามต่อไป

๓. หากลงมติเห็นชอบวาระที่สามแล้ว จะต้องมีการจัดให้มีประชามติภายใน ๙๐ - ๑๒๐ วัน การลงประชามติ สามารถประกอบด้วย ๒ คำถาม คือ

คำถามแรก เห็นชอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมที่กำหนดให้เปลี่ยนเงื่อนไขที่ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาหนึ่งในสามเห็นชอบในวาระที่หนึ่งและสาม เป็นใช้เสียงสามในห้าของสมาชิกรัฐสภาหรือไม่

คำถามที่สอง เห็นชอบที่จะให้มีการเริ่มต้นร่างรัฐธรรมนูญใหม่ (โดยไม่เปลี่ยนแปลงหมวด ๑ และ หมวด ๒) โดยให้มี สสร. ๒๐๐ คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากประชามติผ่าน การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่จึงเกิดขึ้นหลังประชามติ

๔. จัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เสร็จ ก็ไปทำประชามติอีกครั้ง

อุดม รัฐอมฤต (๒๕๖๔) ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า ควรชะลอการลงมติในวาระที่สามออกไปก่อน เพราะในคำวินิจฉัยระบุว่าต้องถามความเห็นจากประชาชนว่าต้องการให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับใหม่หรือไม่ และการถามประชามติสามารถนำประเด็นที่รัฐสภาแก้ไขมาตรา ๒๕๖ และการเพิ่มหมวดใหม่ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ถามไปในขั้นตอนและถามพร้อมกันได้ และมองว่าการประชามติทำ ๒ รอบเป็นอย่างต่ำ คือ ประชามติก่อนการแก้ไขและประชามติหลังจากแก้ไขแล้ว เพราะมาตรา ๒๕๖ กำหนดไว้ ส่วนหลังจากที่แก้ไขรัฐธรรมนูญจะมีการทำประชามติอีกหรือไม่ เป็นเงื่อนไขที่ผู้กร่างฉบับใหม่จะกำหนดไว้

บทที่ ๓ บทวิเคราะห์

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๔ สมาชิกรัฐสภาและผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นต่อคำวินิจฉัยโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับขั้นตอนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถสรุปประเด็นที่เป็นปัญหาได้ ดังนี้

- ๓.๑ ประเด็นเรื่องรัฐสภาตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
- ๓.๒ ประเด็นเรื่องการทำประชามติออกเสียงประชามติก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่
- ๓.๓ ประเด็นเรื่องการทำประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่
- ๓.๔ ประเด็นเรื่องการใช้เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อเพิ่มหมวดว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๓.๑ ประเด็นเรื่องรัฐสภาตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า “รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง” ซึ่งจากคำวินิจฉัยความว่า “รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้” ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญให้การรับรองหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ก็มีสมาชิกสภาส่วนหนึ่งได้แสดงความเห็นว่า หน้าที่และอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นของรัฐสภาเท่านั้นไม่สามารถมอบอำนาจต่อไปให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ได้ โดยถ้ารัฐสภาจะต้องดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้รัฐสภาดำเนินการตั้งคณะกรรมการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสนอต่อรัฐสภา

จากการศึกษาและรวบรวมความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิแม้จะพบว่าผู้ทรงคุณวุฒิไม่ได้มีการแสดงความเห็นในประเด็นนี้ไว้อย่างชัดเจน แต่ก็ได้มีการกล่าวถึงอยู่บ้างเล็กน้อย เช่น

นายสมชัย ศรีสุทธิยากร (๑๒ มีนาคม ๒๕๖๔) มีความเห็นว่า “...๓. หากลงมติเห็นชอบวาระที่สามแล้ว จะต้องมีการจัดให้มีประชามติภายใน ๙๐ - ๑๒๐ วัน การลงประชามติ สามารถประกอบด้วย ๒ คำถาม คือ คำถามแรก เห็นชอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมที่กำหนดให้เปลี่ยนเงื่อนไขที่ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาหนึ่งในสามเห็นชอบในวาระที่หนึ่งและสาม เป็นใช้เสียงสามในห้าของสมาชิกสภาหรือไม่ และคำถามที่สอง เห็นชอบที่จะให้มีการเริ่มต้นร่างรัฐธรรมนูญใหม่ (โดยไม่เปลี่ยนแปลงหมวด ๑ และ หมวด ๒) โดยให้มี สสร. ๒๐๐ คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากประชามติผ่าน การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่จึงเกิดขึ้นหลังประชามติ”

นายสมคิด เลิศไพฑูรย์ (๒๕๖๔) มีความเห็นว่า “...รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๖ (๘) ว่าจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสถาปนา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในกรณีที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑๕ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรายมาตราหรือ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยการตั้ง สสร. ก็ตาม...”

นายจรัญ ภักดีธนากุล (๒๕๖๔) มีความเห็นว่า “...สำหรับคำถามประชามติ ควรถามอย่างเดียวว่า จะเห็นชอบกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามที่รัฐสภาพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ จนถึงวาระสอง โดยมี กระบวนการโดยตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) และไม่แก้ไขหมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือไม่...”

ชนกฤต วรณัชชากุล (๒๕๖๔) มีความเห็นว่า “...๑. ขั้นตอนการลงประชามติเพื่อสอบถาม ความประสงค์ของประชาชนก่อนมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่า มีความประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่หรือไม่ มีความเห็นว่ายังไม่ใช่ขั้นตอนของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นเพียงขั้นตอน ของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ในหมวด ๑๕ ว่าด้วย การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยสภาร่าง รัฐธรรมนูญจะไปทำหน้าที่เป็นผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป ในขั้นตอนนี้การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่จึงยังไม่เกิดขึ้น เป็นแต่เพียงกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จะนำไปสู่การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่เท่านั้น...”

นายปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล (๑๗ มีนาคม ๒๕๖๔) มีความเห็นว่า “...การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่จะเริ่มต้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐสภาพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ในวาระที่สามแล้วเท่านั้น ถึงจะมี การทำประชามติ ประชามติผ่านจึงนำขึ้นทูลเกล้า เมื่อทรงโปรดเกล้าจึงมีผลบังคับใช้ จึงจะมีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สสร.) เมื่อมี สสร. แล้วจึงจะมีการเริ่มร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ครับ...”

ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ (๒๕๖๔) มีความเห็นว่า “...รัฐสภาย่อมมีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่กระนั้นอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นอำนาจที่แตกต่างจากอำนาจ ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมายที่เป็นอำนาจนิติบัญญัติตามปกติ เนื่องจากเป็นอำนาจสำคัญ ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐธรรมนูญอันเป็นที่มาของสถาบันและองค์กรต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจ ตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย ในกรณี เช่นนี้ รัฐสภาจึงต้องทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเคร่งครัด ไม่อาจใช้อำนาจนอกเหนือจาก ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดข้อห้ามแก้ไขเพิ่มเติมหลักการพื้นฐานของประเทศ หรือ ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่มีลักษณะเป็นการโอนอำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็น อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไปให้องค์กรอื่นเป็นผู้กระทำการแทน (โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ สสร. ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีอำนาจเด็ดขาดอิสระจากรัฐสภาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ) ได้

สรุปได้ว่า

๑. รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
๒. การแก้ไขดังกล่าวจะต้องไม่กระทบหลักสำคัญ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๕
๓. รัฐสภาเท่านั้นเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการ โดยอาจแต่งตั้งกรรมาธิการ (กมธ.) หรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ก็ได้ แต่มิใช่มอบอำนาจให้ สสร. ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ดำเนินการ อย่างเป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐสภา เพราะที่มาของ สสร. ดังกล่าวแม้จะเป็นอย่างเดียวกันกับการได้มาซึ่ง ส.ส. แต่ สสร. ก็ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของรัฐสภา

ดังนั้น เมื่อมี ส.ส. ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการเลือกตั้ง สสร. โดยตรงเพื่อมาทำหน้าที่เดียวกันอีก...”

เมื่อพิจารณาความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวโดยละเอียดแล้วอาจจะถือได้ว่า ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่า รัฐสภาสามารถมอบหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไปให้สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ แต่มิใช่การมอบหน้าที่และอำนาจให้ สสร. ดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐสภา

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ โดยให้มีหมวด ๑๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยได้มีการกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา จำนวน ๙๙ คน ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามมาตรา ๒๑๑ ทวิ ที่บัญญัติว่า “ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่...” ซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาจากการเลือกตั้งของรัฐสภาตามมาตรา ๑๖๐ (๑๕) บัญญัติว่า “ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน (๑๕) การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๑ อัญญัติ และมาตรา ๒๑๑ ทศ วรรคสาม” โดยเมื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จให้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้ การลงมติให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เมื่อรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในกรณีที่มีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอตามมาตรา ๒๑๑ ปันรส ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘

ทั้งนี้ ผลปรากฏว่าการลงมติของสมาชิกรัฐสภา เห็นชอบ ๕๗๘ เสียง ไม่เห็นชอบ ๑๖ เสียง ดออกเสียง ๑๗ เสียง จากจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด ๖๕๑ คน ถือว่าเป็นการให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เมื่อสมาชิกรัฐสภาให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว จึงไม่มีการลงประชามติโดยประชาชน ส่งผลทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ (ยุทธศาสตร์หน่อแก้ว, ๒๕๖๓)

ดังนั้น เมื่อนำข้อสรุปความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิมาพิจารณาประกอบกับขั้นตอนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวด ๑๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐสภาสามารถมอบหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไปให้ สสร. ได้ แต่มิใช่การมอบหน้าที่และอำนาจให้ดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐสภา

๓.๒ ประเด็นเรื่องการให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ตอนหนึ่งระบุว่า “...การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป...”

ในประเด็นนี้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้แสดงความเห็นไว้ว่า

นายอุดม รัฐอมฤต (๒๕๖๔) มีความเห็นว่า “...มองว่าการประชามติทำ ๒ รอบเป็นอย่างต่ำ คือ ประชามติก่อนการแก้ไขและประชามติหลังจากแก้ไขแล้ว เพราะมาตรา ๒๕๖ กำหนดไว้...”

นายวิษณุ เครืองาม (๑๒ มีนาคม ๒๕๖๔) มีความเห็นว่า “...ก็อาจมีความเป็นไปได้เมื่อโหวตวาระสาม ๑. อาจจะไม่มีคนมาประชุม ๒. มาแต่ตั้งออกเสียงเพราะไม่รู้จำทำอย่างไร ๓. ลงมติไม่เห็นชอบหรือว่าเสียให้ตกไปจบเรื่องแล้วค่อยไปเริ่มต้นกันใหม่ โดยจะเริ่มที่ลงประชามติก่อน เพื่อแก้ทั้งฉบับตามที่ศาลรัฐธรรมนูญแนะนำหรือแก้เป็นรายมาตราก็เป็นเรื่องกันไปคิดอ่านกัน...”

นายสมคิด เลิศไพฑูรย์ (๒๕๖๔) มีความเห็นว่า “...รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๖ (๘) ว่าจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในกรณีที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑๕ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรายมาตราหรือการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยการตั้ง สสร. ก็ตาม ซึ่งก็สอดคล้องกับประสบการณ์ของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศฝรั่งเศส และสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ ที่วินิจฉัยว่า “ควรจะได้ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่”

คำว่า “ก่อน” ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ นั้น ไม่ควรตีความว่าศาลรัฐธรรมนูญ หมายถึง “ก่อนการเสนอญัตติ” ตามมาตรา ๒๕๖ (๑) เพราะในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในคดีนี้เป็นเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บังคับใช้และมาตรา ๒๕๑ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดให้มีการออกเสียงประชามติแต่ประการใด คำว่า “ก่อน” ที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้นี้จึงหมายถึงต้องการให้มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อถามความเห็นของผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญก่อนเท่านั้น ไม่ใช่ต้องการจัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อนการเสนอญัตติแต่ประการใด การจัดให้มีการออกเสียงประชามติจึงสามารถทำได้ในช่วงเวลาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั่นเอง ดังเช่นการบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๖ (๘) คือหลังการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่ก่อนการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เพราะไม่ว่าประชาชนจะออกเสียงประชามติก่อนการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือหลังจากที่รัฐสภาได้ลงมติแล้วก็ตาม ก็ย่อมถือว่าประชาชนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นเอง

ดังนั้น การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยอาศัยบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ ซึ่งจะต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติด้วยตาม (๘) ย่อมถูกต้อง เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองและการคลังของประเทศแล้ว...”

นายจรัญ ภักดีธนากุล (๒๕๖๔) มีความเห็นว่า “หลักใหญ่ที่มอง หากทำแบบศาลรัฐธรรมนูญ แนะนำ คือ ทำประชามติก่อนทำ และประชาชนรับรองว่าทำและเดินหน้าต่อวาระสาม จากนั้นทำตามเนื้อหาที่แก้ไข และนำไปถามประชามติประชาชนอีกครั้ง ว่าสิ่งที่แก้ไขใหม่นั้นเอาหรือไม่ หากทำพิสดาร ประชาชนอาจจะไม่เอาก็ได้ ดังนั้นการทำประชามติแบบนี้จะยั่งยืน เหนียวแน่น เสียเวลาเพิ่มขึ้น ๖ - ๘ เดือน แต่ได้ของคุณภาพ”

ณรงค์เดช สรุโฆษิต (๑๕ มีนาคม ๒๕๖๔) มีความเห็นว่า “...การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่” ตรงจุดนี้ ศาลไม่ได้บอกว่า ต้องประชามติก่อนการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา หรือก่อนการพิจารณาวาระที่หนึ่ง หากเราตีความตามหลักความสมเหตุสมผล จะอธิบายได้ว่า ต้องมีวัตถุประสงค์หรือเอกสารให้ประชาชนดู อ่าน ประกอบการตัดสินใจด้วยว่า ใครจะเป็นคนจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ คนจัดทำมีที่มาอย่างไร ซึ่งไม่อาจเป็นเช่นนั้นได้เลย หากยังไม่มีการร่างรัฐธรรมนูญหมวดการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ดังนั้น จึงต้องตีความว่า การประชามติดังกล่าวต้องเกิดขึ้นเมื่อร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญผ่านวาระที่สามแล้ว ก่อนการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่า ประชาชนประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่หรือไม่”

ธนกฤต วรรณชชากุล (๒๕๖๔) มีความเห็นว่า “...๑. ขั้นตอนการลงประชามติเพื่อสอบถามความประสงค์ของประชาชนก่อนมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่า มีความประสงค์จะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ มีความเห็นว่าจะไม่ใช้ขั้นตอนของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นเพียงขั้นตอนของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ในหมวด ๑๕ ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญจะไปทำหน้าที่เป็นผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป ในขั้นตอนนี้การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงยังไม่เกิดขึ้น เป็นแต่เพียงกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จะนำไปสู่การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เท่านั้น...”

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล (๑๗ มีนาคม ๒๕๖๔) มีความเห็นว่า “...๒. ถ้าบอกว่าจะต้องไปเริ่มต้นใหม่หมดด้วยการทำประชามติก่อนแล้วจึงค่อยเสนอญัตติแก้ไขมาตรา ๒๕๖ อีกครั้ง คำถามของผมคือ ตรงไหนในรัฐธรรมนูญที่ให้รัฐสภาใช้อำนาจทำประชามติก่อนการเสนอญัตติแก้ไขรัฐธรรมนูญ คำตอบคือ ไม่มี ประชามติที่จะถามประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจะมีขึ้นได้ต่อเมื่อรัฐสภาได้ลงมติผ่านร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในวาระที่สามแล้วเท่านั้น ส่วนประชามติตามมาตรา ๑๖๖ เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่อำนาจของรัฐสภา

ขอเรียนว่า ดังนั้น ความหมายของการลงมติวาระที่สามจริง ๆ ก็คือ รัฐสภาเห็นด้วยหรือไม่ที่จะให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่

เมื่อประชามติผ่านจึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ และเมื่อทรงโปรดเกล้าฯ ประกาศใช้ถึงจะมี สสร. และจึงจะมีการเริ่มร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ถ้ารัฐสภาไม่ผ่านวาระสาม ก็หมายความว่ารัฐสภาไม่ประสงค์จะให้มีการออกเสียงประชามติให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นผู้ตัดสินนั่นเองครับ...”

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ (๒๕๖๔) มีความเห็นว่า “...การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เท่ากับเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการให้ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเห็นชอบกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือการให้ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนนั่นเอง...”

เมื่อพิจารณาความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวข้างต้นแล้วพบว่า ได้มีความเห็นต่อเรื่องการให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ แบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย ได้แก่

ฝ่ายที่หนึ่งมีความเห็นว่า ต้องดำเนินการให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ก่อนที่จะมีการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อรัฐสภา เพราะการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เท่ากับเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการให้ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเห็นชอบกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือการให้ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อน

ฝ่ายที่สองมีความเห็นว่า ดำเนินการให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่สามารถดำเนินการได้พร้อมกับการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพราะยังไม่ใช้ขั้นตอนของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นเพียงขั้นตอนของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมรวมทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่มีบทบัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจทำประชามติก่อนการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

แต่ทั้งนี้ เมื่อได้มีการพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้มีการระบุไว้ตอนหนึ่งว่า “...การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป...” ย่อมหมายความว่า ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นวิธีการหนึ่งในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพราะมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไปได้ นั้นย่อมแสดงให้เห็นว่า ต้องมีการดำเนินการให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ก่อนที่จะมีการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อรัฐสภา เพราะเมื่อการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นวิธีการหนึ่งในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงต้องมีการให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงจะเริ่มดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไปด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า การให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ต้องดำเนินการก่อนที่จะมีการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อรัฐสภา เพราะการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นวิธีการหนึ่งในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

เท่ากับเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการให้ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเห็นชอบกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ การให้ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อน

๓.๓ ประเด็นเรื่องการออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ระบุไว้ว่า “...การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป...” ประกอบกับข้อสรุปที่ได้จากการวิเคราะห์ตามข้อ ๓.๒ ที่ว่า “การให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ต้องดำเนินการก่อนที่จะมีการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อรัฐสภา...” การดำเนินการให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่จึงต้องดำเนินการก่อนที่จะมีการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อรัฐสภา

ทั้งนี้ มีผู้ทรงคุณวุฒิได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับประเด็นนี้ เช่น

สมชัย ศรีสุทธิยากร (๑๗ มีนาคม ๒๕๖๔) มีความเห็นว่า “...รัฐสภาควรมีความเห็นในวันนี้ คือเสนอให้ชะลอการลงมติวาระสาม และมีหนังสือจากรัฐสภาไปยัง นายกรัฐมนตรี เพื่อนำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีให้มีมติให้มีการออกเสียงประชามติ โดยใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖๖ ซึ่งจะทำให้ความพยายามของรัฐสภาที่ร่วมเห็นชอบกันมาตั้งแต่วาระหนึ่งไม่เสียเปล่า และเป็นการพิสูจน์ความจริงใจของรัฐบาลในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตามนโยบายเร่งด่วนข้อที่ ๑๒ ที่เคยแถลงต่อรัฐสภา”

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล (๘ มีนาคม ๒๕๖๔) มีความเห็นว่า “...ทั้งนี้ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคือการทำประชามติ ซึ่งตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ กำหนดว่า เมื่อรัฐสภาลงมติวาระสามแล้ว ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญไปออกเสียงประชามติก่อนทูลเกล้าฯ หรือหากจะทำประชามติก่อนลงมติ ต้องชะลอการลงมติวาระสาม จากนั้นใช้กลไกมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญเพื่อออกเสียงประชามติ”

ณรงค์เดช สรุโสมชิต (๘ มีนาคม ๒๕๖๔) มีความเห็นว่า “...ประเด็นหนึ่งที่ยกกันโดยคุณไพบุลย์ที่ศาลต้องเข้ามาจัดการเรื่องนี้ เพราะรัฐสภาไปแก้รัฐธรรมนูญ จัดตั้ง สสร. เท่ากับเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ เมื่อรัฐสภาไปจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ รัฐสภาจึงทำเกินอำนาจ เป็นการขัดรัฐธรรมนูญ ดังนั้นไม่สามารถนำไปออกเสียงประชามติได้ มาตรา ๑๖๖ บอกว่า ถ้าจะไปออกเสียงประชามติมีเงื่อนไข จะไปออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคล หรือคณะบุคคลไม่ได้ การแก้ไขรัฐธรรมนูญจะขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยสภา...”

เมื่อพิจารณาความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิแล้วจะเห็นได้ว่ามีความเห็นแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ก่อนที่จะมีการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อรัฐสภา สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในการดำเนินการได้ มิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ไม่สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในการดำเนินการให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ก่อนที่จะมีการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อรัฐสภาได้

หากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๖ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดอันมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายความว่า จะมีการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตอนหนึ่งที่ระบุว่า “...การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้...” ย่อมเข้าใจได้ว่า การออกเสียงประชามติในเรื่องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อาจจะเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ ได้ เพราะการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้

แต่ทั้งนี้ ตอนหนึ่งของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ระบุว่า “...หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป...” ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ” ฉะนั้นเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้ระบุไว้ในคำวินิจฉัย และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ จึงอาจถือได้ว่า สามารถดำเนินการออกเสียงประชามติได้ว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เมื่อรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งเป็นการดำเนินการก่อนที่จะมีการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อรัฐสภา

นอกจากนั้น ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภาเมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๔ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ในวาระที่สองขึ้นพิจารณารายมาตรา โดยมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๙ ตามร่างที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม และได้เพิ่มความขึ้นร่างมาตรา ๙ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ตามที่รองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ศิรินิล (กรรมาธิการ) ได้สงวน

ความเห็นไว้ ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “มาตรา ๙ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจจัดและควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม เสรี เสมอภาค และชอบด้วยกฎหมาย

การออกเสียงตามพระราชบัญญัตินี้ มีดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่มิบบัญญัตติกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๒) การออกเสียงกรณีเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีเหตุอันสมควร

(๓) การออกเสียงตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการออกเสียง

(๔) การออกเสียงในกรณีที่รัฐสภาได้พิจารณาและมีมติเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีเหตุสมควรที่จะให้มีการออกเสียงและได้แจ้งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ

(๕) การออกเสียงกรณีประชาชนเข้าชื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบในการออกเสียงตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

การออกเสียงในเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้จะกระทำมิได้

ในกรณีที่จะต้องดำเนินการออกเสียงตามวรรคสอง เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้มีการออกเสียงหรือเมื่อประธานรัฐสภาแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบแล้วแต่กรณีให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงตามวันที่กำหนดตามที่ได้หารือร่วมกับคณะกรรมการ”

ซึ่งจากการเพิ่มความป็นร่างมาตรา ๙ วรรคสอง (๔) แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ที่บัญญัติว่า “การออกเสียงในกรณีที่รัฐสภาได้พิจารณาและมีมติเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีเหตุสมควรที่จะให้มีการออกเสียงและได้แจ้งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ” ย่อมเป็นการรองรับในกรณีที่หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็จะสามารถพิจารณาและมีมติให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ โดยสมาชิกรัฐสภาเสนอญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานรัฐสภา และต้องมีสมาชิกรัฐสภารับรองไม่น้อยกว่าสิบคนตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๒๙ ซึ่งเมื่อรัฐสภาได้มีมติแล้วก็จะแจ้งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ

จากนั้น ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ร่างมาตรา ๑๑ ที่คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้แก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๙ แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ซึ่งได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เมื่อวันพุธที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๔ บัญญัติว่า “เมื่อ**คณะรัฐมนตรีมีมติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ**ที่จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดตามมาตรา ๙ (๔) ให้ประธานรัฐสภาแจ้งมติเห็นชอบของแต่ละสภาให้นายกรัฐมนตรี**ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีตรออกเสียงประชามติตามวันที่กำหนดตามที่ได้ออกหรือร่วมด้วยคณะรัฐมนตรี** ซึ่ง**ต้องไม่เร็วว่าหกเดือนและไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ** ใน**ประกาศดังกล่าวต้องระบุเรื่องที่จะขอให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยมีข้อความที่ชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติได้โดยสะดวก**ทราบ ในการแจ้งดังกล่าวให้ส่งสาระสำคัญของเรื่องที่จะขอทำประชามติในลักษณะที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญได้โดยสะดวกให้นายกรัฐมนตรีทราบด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ (๕) อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ส่วนคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม และการถูกจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิเข้าชื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในการที่จะให้มีการออกเสียงตามมาตรา ๙ (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงตามวันที่กำหนดตามที่ได้หารือร่วมกับคณะกรรมการ ซึ่งต้องไม่เร็วกว่าเก้าสิบวันและไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเว้นแต่กรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ามิได้เหตุผลความจำเป็นในทางงบประมาณหรือเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดวันแตกต่างจากที่กำหนดไว้ได้ ในประกาศดังกล่าวต้องระบุเรื่องที่จะขอให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยมีข้อความที่ชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติได้โดยสะดวก”

โดยเมื่อประธานรัฐสภาแจ้งมติเห็นชอบของรัฐสภาให้นายกรัฐมนตรีทราบ ในการแจ้งดังกล่าวให้ส่งสาระสำคัญของเรื่องที่จะขอทำประชามติในลักษณะที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญได้ โดยสะดวกให้นายกรัฐมนตรีทราบด้วย เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการที่จะให้มีการออกเสียงตามมาตรา ๙ (๔) แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงตามวันที่กำหนดตามที่ได้หารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งต้องไม่เร็วกว่าเก้าสิบวันและไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติตามร่างมาตรา ๑๑ แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ.

๓.๔ ประเด็นเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อเพิ่มหมวดว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๔ ระบุว่า “...การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป ...” ประกอบกับผลการวิเคราะห์ตามข้อ ๓.๒ ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะเริ่มดำเนินการได้ต่อเมื่อได้มีการจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต่อไปได้ เพราะการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นวิธีการในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งนายวิชณุ เครืองาม (๑๖ มีนาคม ๒๕๖๔) ก็ได้แสดงความเห็นถึงความสำคัญของหมวด ๑๕/๑ ไว้ว่า “...จากการอ่านคำวินิจฉัยกลาง มีประโยคที่เพิ่มเติมขึ้นมาจากคำวินิจฉัยแรกที่ระบุว่า การแก้ไขหมวด ๑๕/๑ เป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งประโยคนี้อาจมีนัยและมีความหมาย เมื่อถามว่าการระบุว่า มีความหมายนั้น หมายความว่า ถ้าโหวตผ่านวาระ ๓ แล้วจะมีปัญหาใช่หรือไม่ นายวิชณุ พยักหน้า พร้อมกล่าวว่า ใช่ครับ...” แต่ถ้าหากผลการออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบด้วย การแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก็จะไม่สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้

ในกรณีที่ผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงจะเริ่มดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๖ โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต่อรัฐสภา และญัตติดังกล่าวห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ตามมาตรา ๒๕๖ (๑) (๒) และมาตรา ๒๕๕

จากนั้น รัฐสภาจะดำเนินการพิจารณาเป็นสามวาระ โดยในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ส่วนการพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป ในวาระที่สามชั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เมื่อรัฐสภามีการลงมติเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญแล้ว ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ตามมาตรา ๒๕๖ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) และ (๘)

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีผลใช้บังคับ การดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยกลไกที่รัฐสภากำหนดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็จะเริ่มดำเนินการ ซึ่งอาจจะเป็นการตั้งคณะกรรมการหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ เมื่อได้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วเสร็จ จึงจะดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไปให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป

บทที่ ๔ สรุปผลการวิเคราะห์

จากการที่ได้ทำการศึกษา ค้นคว้า รวบรวม วิเคราะห์ และสังเคราะห์ ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ทั้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง บทความและความเห็นทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปผลการวิเคราะห์และนำมา กำหนดแนวทางการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยรัฐสภาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๓ ขั้นตอน ดังนี้

๔.๑ รัฐสภาและประชาชนมีความประสงค์ที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๔.๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๔.๓ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๔.๑ รัฐสภาและประชาชนมีความประสงค์ที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

จุดเริ่มต้นของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยรัฐสภาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ เริ่มต้นที่ขั้นตอนรัฐสภาและประชาชนมีความประสงค์ที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมี กระบวนการ ดังต่อไปนี้

๔.๑.๑ สมาชิกรัฐสภาเสนอญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานรัฐสภา และมีสมาชิกรัฐสภา รับรองไม่น้อยกว่าสิบคน ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๒๙ เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาและมีมติให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ตามร่างมาตรา ๙ วรรคสอง (๔) แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. (ข้อมูล ณ วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๔)

๔.๑.๒ ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่

๔.๑.๓ ให้ประธานรัฐสภาแจ้งมติเห็นชอบตามข้อ ๔.๑.๒ ให้นายกรัฐมนตรีทราบ โดยในการแจ้งดังกล่าวให้ส่งสาระสำคัญของเรื่องที่จะขอทำประชามติในลักษณะที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญได้โดยสะดวกให้นายกรัฐมนตรีทราบด้วยตามร่างมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. (ข้อมูล ณ วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๔)

๔.๑.๔ เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในการที่จะให้มีการออกเสียงประชามติตามร่างมาตรา ๑๑ วรรคสาม แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. (ข้อมูล ณ วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๔)

๔.๑.๕ ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงตามวันที่กำหนดตามที่ได้หารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งต้องไม่เร็วกว่าเก้าสิบวันและไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ เว้นแต่กรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่า มีเหตุผลความจำเป็นในทางงบประมาณหรือเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดวันแตกต่างจากที่กำหนดไว้ได้ ในประกาศดังกล่าวต้องระบุเรื่องที่จะขอให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยมีข้อความที่ชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้มีสิทธิ

ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติได้โดยสะดวก ตามร่างมาตรา ๑๑ วรรคสาม แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. (ข้อมูล ณ วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๔)

๔.๑.๖ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป

๔.๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

กรณีที่ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐสภาจึงมีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมีกระบวนการ ดังต่อไปนี้

๔.๒.๑ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และญัตติดังกล่าวห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ โดยให้เสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภา ตามมาตรา ๒๕๖ (๑) และ (๒) และมาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบกับตามข้อ ๑๑๓ ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

๔.๒.๒ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบดังต่อไปนี้ตามข้อ ๑๑๔ ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

- (๑) หลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้กำหนดโดยชัดแจ้ง
- (๒) เหตุผลในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
- (๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

การแก้ไขเพิ่มเติม หรือการยกเลิกมาตราใดของรัฐธรรมนูญให้ระบุมตราที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกไว้ในหลักการหรือจะระบุไว้ในเหตุผลด้วยก็ได้

๔.๒.๓ ให้ประธานรัฐสภาบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับญัตตินั้น กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุมตามข้อ ๑๑๔ ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

๔.๒.๔ ให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระตามลำดับตามมาตรา ๒๕๖ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบกับข้อ ๑๒๐ ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

๔.๒.๕ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่ง ให้รัฐสภาพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ตามมาตรา ๒๕๖ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบกับข้อ ๑๒๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

๔.๒.๖ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่ง ที่ประชุมรัฐสภาจะตั้งคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ตามข้อ ๑๒๑ วรรคสาม ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

๔.๒.๗ ในกรณีที่ที่ประชุมรัฐสภามีมติให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหลายฉบับรวมกัน รัฐสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อที่ประชุมรัฐสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้ลงมติว่าจะใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สองตามข้อ ๑๒๑ วรรคสี่ ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

๔.๒.๘ ในกรณีที่ที่ประชุมรัฐสภามีมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้พิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สองตามข้อ ๑๒๒ ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

๔.๒.๙ ในกรณีที่รัฐสภาลงมติในวาระที่หนึ่งไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นอันตกไปตามข้อ ๑๓๓ ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

๔.๒.๑๐ การพิจารณาในวาระที่สอง ให้ที่ประชุมรัฐสภาตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งจากสมาชิกรัฐสภาเพื่อพิจารณามีจำนวนไม่เกินสี่สิบห้าคน และกรรมการที่ตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกของแต่ละสภาจะต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภาและกรรมการที่ตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรตามข้อ ๑๒๓ ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

๔.๒.๑๑ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นคณะกรรมการ สมาชิกสภาผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันถัดจากวันที่รัฐสภารับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่รัฐสภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไว้เป็นอย่างอื่น โดยการแปรญัตติต้องแปรเป็นรายมาตรา ซึ่งการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่การแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องกับหลักการนั้นตามข้อ ๑๒๔ ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

๔.๒.๑๒ เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานรัฐสภา รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วยตามข้อ ๑๒๕ ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

๔.๒.๑๓ เมื่อประธานรัฐสภาได้รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและรายงานของคณะกรรมการแล้ว ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาภายในสิบห้าวันกำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุมตามข้อ ๑๒๖ ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

๔.๒.๑๔ การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่างคำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้สมาชิกรัฐสภาอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำ หรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่มีการสงวนคำแปรญัตติหรือที่มีการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุม

รัฐสภาจะลงมติเป็นอย่างอื่น โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ ตามมาตรา ๒๕๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบกับข้อ ๑๒๗ และข้อ ๑๒๙ ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

๔.๒.๑๕ เมื่อได้พิจารณาจนจบร่างแล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่งและในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกรัฐสภาอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้นอกจากเนื้อความที่เห็นว่าขัดแย้งกันอยู่ตามข้อ ๑๓๐ ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

๔.๒.๑๖ เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไปตามมาตรา ๒๕๖ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบกับข้อ ๑๓๑ ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

๔.๒.๑๗ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สาม ไม่มีการอภิปรายและให้ที่ประชุมรัฐสภาลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญ โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามมาตรา ๒๕๖ (๖) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบกับข้อ ๑๓๒ ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

๔.๒.๑๘ ในกรณีที่รัฐสภาลงมติในวาระที่สามไม่เห็นชอบ ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นอันตกไปตามข้อ ๑๓๓ ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

๔.๒.๑๙ เมื่อรัฐสภามีมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบกับข้อ ๑๓๕ (๑) ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

๔.๒.๒๐ ในกรณีที่ผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงให้ประธานรัฐสภาส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อไปตามมาตรา ๒๕๖ (๗) และ (๘) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบกับข้อ ๑๓๔ และข้อ ๑๓๕ (๒) ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

๔.๒.๒๑ ในกรณีที่ผลการออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นอันตกไปตามข้อ ๑๓๕ (๓) ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

๔.๓ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีผลใช้บังคับ การดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยกลไกที่รัฐสภากำหนดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็จะเริ่มดำเนินการ โดยมีกระบวนการ ดังต่อไปนี้

๔.๓.๑ รัฐสภาอาจจะตั้งคณะกรรมการหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญในการทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ได้

๔.๓.๒ เมื่อได้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วเสร็จ จึงจะดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไปให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๔.๓.๓ ในกรณีที่ผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อไป

๔.๓.๔ ในกรณีที่ผลการออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นเป็นอันตกไป

บทที่ ๕ ข้อเสนอแนะ

หลังจากที่ได้ดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ตามบทที่ ๓ บทวิเคราะห์ แล้ว เพื่อให้แนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยรัฐสภาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงขอเสนอข้อเสนอแนะ ดังนี้

๕.๑ รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ก็สามารถมอบหน้าที่และอำนาจดังกล่าวต่อไปให้สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ เพียงแต่มิใช่การมอบหน้าที่และอำนาจให้ดำเนินการอย่างเป็นทางการเด็ดขาดจากรัฐสภา ดังนั้น เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ควรกำหนดให้มีขั้นตอนการพิจารณาและลงมติของรัฐสภาก่อนที่จะนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๕.๒ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นเรื่องการออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ จะขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หรือไม่ สมาชิกรัฐสภาควรเสนอญัตติขอให้รัฐสภามีมติว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามมาตรา ๒๑๐ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมีจำนวนสมาชิกรัฐสภารับรองไม่น้อยกว่าสี่สิบคนตามข้อ ๓๑ แห่งข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ เพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาและมีมติให้มีการออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้หรือไม่

๕.๓ ควรมีการหารือกับคณะรัฐมนตรีว่า การออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ เป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในการที่จะให้มีการออกเสียงประชามติตามร่างมาตรา มาตรา ๑๑ วรรคสาม แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. (ข้อมูล ณ วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๔) เนื่องจากแม้รัฐสภาจะได้พิจารณาและมีมติให้มีการออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ตามร่างมาตรา ๙ วรรคสอง (๔) แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. (ข้อมูล ณ วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๔) ก็ตาม แต่ร่างมาตรา มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. (ข้อมูล ณ วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๔) ได้บัญญัติให้เมื่อมีกรณีที่จะต้องจัดให้มีการออกเสียงตามมาตรา ๙ (๔) ให้ประธานรัฐสภาแจ้งมติเห็นชอบดังกล่าวให้นายกรัฐมนตรีทราบ เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในการที่จะให้มีการออกเสียงตามมาตรา ๙ (๔) ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงตามวันที่กำหนดตามที่ได้หารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งต้องไม่เร็วกว่าเก้าสิบวันและไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนั้น หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าการออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่อาจจะขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ย่อมไม่เป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คณะรัฐมนตรีย่อมไม่ดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ตามที่รัฐสภามีมติได้

บรรณานุกรม

หนังสือทั่วไป

ยุทธศาสตร์ นน่อแก้ว (๒๕๖๓) รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนกับการผลักดันแนวทางประชานิยมภายใต้ การสนับสนุนรัฐบาลของชนชั้นรากหญ้าในสังคมไทย กรุงเทพฯ สำนักวิชาการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

ฐานข้อมูลออนไลน์

จรัญ ภักดีธนากุล (๒๕๖๔) “จรัญ” ชี้ “รัฐสภา” เดินหน้าโหวตวาระสามได้ แต่แนะนำ ควรชะลอเพื่อทำ ประชามติ ก่อน สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๔, จาก

<https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/๙๒๗๓๒๔>

ณรงค์เดช สรุโฆษิต (๘ มีนาคม ๒๕๖๔) สรุปรายละเอียดจากเสวนาวิชาการ เรื่อง “อำนาจรัฐสภาในการ แก้ไขรัฐธรรมนูญ : ฝ่าทางตันการเมืองไทย สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๔, จาก

<https://www.law.tu.ac.th/seminar-summary-parliament-power-to-amend-the-constitution/>

ณรงค์เดช สรุโฆษิต (๑๕ มีนาคม ๒๕๖๔) นักวิชาการเตือน ส.ว. อย่าตัดตอนประชามติ ยันโหวตผ่านวาระ ๓ ทำประชามติได้ สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๔, จาก

<https://voicetv.co.th/read/qRHowPmnd>

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ (๒๕๖๔) เปิดความเห็น “ทวีเกียรติ” ทำ “ประชามติ” ช่วงเวลาของการแก้ ธน. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๔, จาก

<https://www.thansettakij.com/content/politics/๔๗๒๐๓๒>

ธนกฤต วรณัชชากุล (๒๕๖๔) “อัยการธนกฤต” แนะนำ ๓ ทางออกโหวตแก้ ธน. วาระ ๓ - ประชามติ สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๔, จาก <https://www.thaipost.net/main/detail/๙๖๑๐๐>

ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล (๘ มีนาคม ๒๕๖๔) “ปริญญญา” ระบุ “รัฐสภา” ต้องโหวตวาระสาม หากเคารพ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๔, จาก

<https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/๙๒๗๒๕๔>

ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล (๑๗ มีนาคม ๒๕๖๔) “ปริญญญา” ดีความปมคำวินิจฉัยแก้รัฐธรรมนูญ - ลงประชามติ สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๔, จาก

<https://news.thaipbs.or.th/content/๓๐๒๔๘๖>

วิชญ์ เครืองาม (๑๒ มีนาคม ๒๕๖๔) “วิชญ์” แนะนำสภา โหวต วาระ ๓ แล้วไม่ผ่าน ดีที่สุด จบดีแต่อาจไม่ ถูกใจ สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๔, จาก

<https://www.thairath.co.th/news/politic/๒๐๔๘๗๗๑>

วิชญ์ เครืองาม (๑๖ มีนาคม ๒๕๖๔) “วิชญ์” ยอมรับ โหวตร่างรัฐธรรมนูญ ผ่านวาระ ๓ มีปัญหาแน่ สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๔, จาก

<https://www.thairath.co.th/news/politic/๒๐๕๑๒๖๘>

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (๒๕๖๔) เปิดความเห็น “สมคิด เลิศไพฑูรย์” ต่อศาล ธน. อำนาจใจการสถาปนา รัฐธรรมนูญ สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๔, จาก

<https://www.isranews.org/article/isranews-article/๙๖๗๓๕-open-๑๓.html>

สมชัย ศรีสุทธิยากร (๑๒ มีนาคม ๒๕๖๔) “สมชัย” ชี้รัฐสภาโหวตแก้รธน.วาระ ๓ ต่อได้ สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.innnews.co.th/news/politics/news_๖๐๐๖๔/

อุดม รัฐอมฤต (๒๕๖๔) อดีต กรธ. แนะรัฐสภาชะลอโหวต รธน. วาระ ๓ เผยตอนร่างรัฐธรรมนูญ ๖๐ ไม่คิดว่าจะมีการยื่นศาลรธน. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.matichon.co.th/politics/news_๒๖๑๙๕๗๙

รายนามคณะผู้จัดทำ

- | | |
|--|------------------------------------|
| ๑. นายนาถะ ดวงวิชัย | ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา |
| ๒. นายเกียรติศักดิ์ พานิชตระกูล | นิติกรชำนาญการพิเศษ |
| ๓. ว่าที่ร้อยตำรวจโท เสกสรรค์ เอกวิริยะวิทย์ | นิติกรชำนาญการ |
| ๔. นายวีรวัฒน์ เปรมนิธิวัฒน์ | นิติกรชำนาญการ |
| ๕. นางสาวกัญญาณัฐ เรืองสูงเนิน | เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน |