



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ และการทำประชามติ
ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

จัดทำโดย พลตำรวจเอก สุเทพ เดชรักษา
รหัส ๖๘๑๓๔๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๓
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ และการทำประชามติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

พลตำรวจเอก สุเทพ เดชรักษา^๑

บทนำ

รัฐธรรมนูญคือกฎหมายสูงสุดบัญญัติโครงสร้างต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งอำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ ขอบเขตและวิธีการใช้อำนาจอธิปไตย การรับประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนภายในรัฐ ฯลฯ และกฎหมายหรือหลักเกณฑ์อื่น ๆ จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ไม่ได้หมายความว่าความเพียงแค่ว่าการกระทำทั้งปวงขององค์กรภายใต้รัฐธรรมนูญต้องดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดกระบวนการวิธีดำเนินงานและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากยังหมายถึงการที่องค์กรของรัฐจะกระทำการใด ๆ ต้องเคารพและไม่ละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อย่างเคร่งครัด อีกทั้งยังมีหน้าที่ต้องกระทำการในอำนาจหน้าที่เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นบรรลุได้จริง^๒

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายสูงสุดก็ตาม แต่ไม่ใช่ว่าจะไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ เนื่องจากกาลเวลาและสภาพของสังคมที่เปลี่ยนไป ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์เอาไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับอยู่แล้วและเป็นกลไกคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ไม่ให้หลักการของรัฐธรรมนูญถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ง่ายจนขาดความแน่นอน จึงต้องกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้น้อยกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในระดับอื่น^๓ เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่บัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเอาไว้ในมาตรา ๒๕๖^๔ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ กระบวนการ และเงื่อนไขในการแก้ไข

^๑ คณะทำงานรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้นของประชาชนเกี่ยวกับแนวทางในการทำประชามติเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

^๒ ศาลรัฐธรรมนูญ (๒๕๖๓). ศาลรัฐธรรมนูญกับการเป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ , เข้าถึงได้จาก https://occ.th.constitutionalcourt.or.th/article_detail/ศาลรัฐธรรมนูญกับการเป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ , (เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๘)

^๓ ปฐมพงษ์ คำเขียว , (๒๕๖๗). สถาปัตยกรรมแห่งหลักเกณฑ์การแก้ไขรัฐธรรมนูญไทย , เข้าถึงได้จาก <https://occ.th.constitutionalcourt.or.th/detail/สถาปัตยกรรมแห่งหลักเกณฑ์การแก้ไขรัฐธรรมนูญไทย> , (เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๘)

^๔ มาตรา ๒๕๖ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(๒) ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอันเป็นข้อจำกัดทางกระบวนการ เช่น การริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต้องประกอบด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มากกว่าการเสนอกฎหมายธรรมดา หรือจำนวนคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องเกินกึ่งหนึ่ง หรือมากกว่าสองในสาม หรือจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น^๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ในส่วนที่กำหนดไว้ว่าห้ามแก้ไขเพิ่มเติมเด็ดขาด หรือส่วนที่แก้ไขเพิ่มเติมได้แต่ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ และประเด็นอื่นที่สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องลงประชามติ^๖ การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงจะดำเนินการตามมาตรา ๒๕๖ (๗) คือจัดให้มีการออกเสียงประชามติจะดำเนินการเมื่อมีการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย และก่อนนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้ต่อไป^๗

(๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(๔) การพิจารณาในวาระที่สองขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อขึ้นได้แสดงความคิดเห็นด้วย

(๕) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(๗) เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (๖) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายและให้นำความในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๘) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (๗) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (๗) ต่อไป

(๙) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม (๗) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญตาม (๗) ขัดต่อมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะตาม (๘) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

^๕ อ้างแล้ว , ปฐมพงษ์ คำเขียว

^๖ พนารัตน์ มาศมณฑล, (๒๕๖๓). การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ , เข้าถึงได้จาก http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย_พุทธศักราช_๒๕๖๐, (เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๘)

^๗ อ้างแล้ว , พนารัตน์ มาศมณฑล

ตลอดระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้มีความพยายามในการแก้ไขมาโดยตลอด เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ มีการนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา มีร่างสามฉบับเสนอให้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและรัฐสภาได้รับร่างหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาแต่ในเวลาต่อมาได้มีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ารัฐสภามีอำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑) ว่ารัฐสภา มีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้หรือไม่ จากข้อพิพาทนี้ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำวินิจฉัยว่ารัฐสภามีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ได้ แต่ต้องทำประชามติถามประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญก่อน เนื่องจากรัฐธรรมนูญผ่านการลงประชามติจากประชาชนมาแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญที่รอการพิจารณาในรัฐสภาจึงเป็นอันตกไปในที่สุด^๔

จากประเด็นข้างต้นพบว่าเมื่อมีปัญหาเกี่ยวข้องกับข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้วินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว เพราะนับตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๗๕ ไม่ได้มีการระบุถึงการที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและการใช้ประเพณีการปกครองไว้ แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ ได้บัญญัติไว้ครั้งแรกในหมวด ๖ บทสุดท้าย มาตรา ๖๑ โดยมีเนื้อความว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ มีข้อความแย้งหรือขัดแก่อำนาจรัฐธรรมนูญนี้ ท่านว่าบทบัญญัตินั้น ๆ เป็นโมฆะ” และในมาตราถัดไปได้ระบุไว้ถึงทางออกว่าให้สภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิขาดในการเป็นผู้ตีความรัฐธรรมนูญ หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ได้บัญญัติแนวคิดดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญบางฉบับให้อำนาจกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ บางฉบับให้อำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร หรือบางฉบับไม่ได้ระบุไว้ กระทั่งในรัฐธรรมนูญฉบับหลัง ๆ บัญญัติให้อำนาจนี้กับศาลรัฐธรรมนูญ^๕

ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ รวมถึงคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๘ ส่งผลให้เกิดคำพิพากษาวินิจฉัยต่าง ๆ ตามมา ทั้งการวินิจฉัยกลางและคำวินิจฉัยส่วนตนในคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ และในประเด็นขอคำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๘ ถึงจำนวนครั้งในการจัดทำประชามติดังนั้นด้วยประเด็นที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนจึงจะทำการพิจารณาถึงคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔ ทั้งคำวินิจฉัยกลาง และคำวินิจฉัยส่วนบุคคล ว่ามีการให้เหตุผลไว้ว่าอย่างไร รวมทั้งคำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๘ ว่าหากมีการทำประชามติขึ้นจริงตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะมีผลอย่างไรใช้งบประมาณจำนวนเท่าใด และมีความเหมาะสมหรือไม่

^๔ ILaw. (๒๕๖๗). เปิดคำวินิจฉัยส่วนตน เสียข้งข้างมากยืนยันเขียนรัฐธรรมนูญใหม่ทำประชามติ ๒ ครั้งก็พอ, เข้าถึงได้จาก <https://www.ilaw.or.th/articles/๔๓๕๔๗>, (เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๘)

^๕ ILaw. (๒๕๖๗). พัฒนาการของความเป็นกฎหมายสูงสุดและประเพณีการปกครองในรัฐธรรมนูญ, เข้าถึงได้จาก <https://www.ilaw.or.th/articles/๖๓๕๔๘>, (เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๘)

ทำไมต้องมีรัฐธรรมนูญ

“รัฐธรรมนูญ” ถือเป็นกฎหมายขั้นพื้นฐานของรัฐ เป็นกฎเกณฑ์ที่จัดวางระเบียบและความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง มีสถานะสูงกว่ากฎหมายทั้งปวง กฎหมายอื่น ๆ จะมีวิธีการจัดทำหรือมีข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงกฎเกณฑ์การปกครองทางการเมืองอย่างกว้าง ๆ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดรูปบริหารในทางการเมืองของรัฐ^{๑๐}

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งรัฐธรรมนูญต้องรับรองสิทธิเสรีภาพ ผลประโยชน์ประชาชนและบัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครอง เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้ผู้ปกครองล่วงละเมิดในสิทธิอันชอบธรรมของประชาชน เป็นเครื่องกำหนดทิศทางการบริหารประเทศของรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลสามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้เพื่อสนองความต้องการของประชาชน รัฐธรรมนูญจะวางโครงสร้างการบริหารประเทศเป็นแนวทางให้ผู้ปกครองยึดเป็นแนวทางในการบริหารประเทศตามวิธีการหลักการ นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ สำหรับประชาชนรัฐธรรมนูญจะบัญญัติเกี่ยวกับการให้สิทธิเสรีภาพมากน้อยเพียงใดรัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้นอกจากนั้นจะมีบทบัญญัติเพื่อป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงป้องกันผลประโยชน์ของประชาชนไม่ให้ผู้ใดละเมิด^{๑๑}

ดังนั้นหากกฎหมายถือเป็นระเบียบและกฎเกณฑ์ที่สังคมใช้ในการสร้างความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีงามแก่สังคมมนุษย์ ในทางหนึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายทุกประเภทในรัฐ โดยรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจสูงสุดของรัฐ เท่ากับเป็นกฎหมายที่วางโครงสร้างของระบบการเมืองเศรษฐกิจและสังคม^{๑๒}

รูปแบบของรัฐธรรมนูญ

หากแบ่งการปกครองออกเป็นสองรูปแบบใหญ่ ๆ คือ ระบอบประชาธิปไตยและระบอบเผด็จการ ทั้งสองระบอบมีความแตกต่างกันคือระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนมีอำนาจสูงสุด ใช้การปกครองผ่านตัวแทนที่ประชาชนได้เลือกเข้ามา ตามรูปแบบที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ ต่างกับระบอบเผด็จการที่การปกครองถูกจำกัดอยู่ในบุคคลเพียงคนเดียวหรือเพียงคณะเดียวใช้อำนาจเด็ดขาดตัดสินใจ ปิดกั้นความคิดการแสดงออกของประชาชน ห้ามการคัดค้านและมีการลงโทษตาม

^{๑๐} ครันยา สีม่า. (๒๕๕๒). รัฐธรรมนูญ, เข้าถึงได้จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=รัฐธรรมนูญ>, (เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๘)

^{๑๑} เพิ่งอ้าง

^{๑๒} ทวีศ ศรีเกตุ, (๒๕๕๗). จากปฏิวัติสู่การเริ่มต้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย , บทความใช้เพื่อการนำออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา รายการเจตนารมณ์กฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , หน้า ๘. เข้าถึงได้จาก <https://prt.parliament.go.th/items/aoc๑๗๐๖d-aebo-๔๕a๘-b๒๕๐-cmf๙๘๖๔e๘๒๔/full> (เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๘)

ระบอบเผด็จการ และเผด็จการยังอาจแบ่งได้อีก๒ รูปแบบ คือ เผด็จการอำนาจนิยม และเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จ^{๑๓}

ทว่าการปกครองทั้งสองระบอบย่อมมีรัฐธรรมนูญเป็นตัวกำหนดกรอบของการปกครองประเทศแม้ว่าการมีรัฐธรรมนูญไม่ได้รับรองว่ามีความเป็นประชาธิปไตยหรือเป็นการสถาปนาระบอบประชาธิปไตย เช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน ค.ศ. ๑๖๓๔^{๑๔} หรือรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่กำหนดรูปแบบการปกครองของสาธารณรัฐที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุข^{๑๕} หรือรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของเมียนมาร์ที่กำหนดให้สมาชิกจำนวนหนึ่งในสี่ของสภานิติบัญญัติเป็นของข้าราชการทหาร ทั้งยังมีบทบัญญัติตติยภูมิในการลงสมัครรับเลือกตั้งของชาวเมียนมาร์ที่สมรสกับชนต่างด้าว^{๑๖} แนวคิดการมีรัฐธรรมนูญจึงเกี่ยวข้องกับการบัญญัติกฎหมายสูงสุดว่าด้วยรูปแบบการปกครองของประเทศ ปรากฏเนื้อหาว่าด้วยรูปแบบการปกครอง ประมุขของรัฐ อำนาจของประมุข ข้อกำหนด ข้อจำกัด สิทธิต่าง ๆ ที่ผูกพันต่อประมุข การมีรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการระบอบประชาธิปไตย เพราะฉะนั้นการเป็นประชาธิปไตย จึงไม่เท่ากับการมีรัฐธรรมนูญ และการมีรัฐธรรมนูญไม่ได้หมายความว่ามีความเป็นประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญเผด็จการอาจเป็นเพียงการกำหนดโครงสร้างของรัฐบาลและการดำเนินการทางการเมืองในลักษณะที่มักจะสนับสนุนการควบคุมของผู้นำหรือกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจปกครอง แม้จะยอมให้มีการเลือกตั้ง มีการจำกัดอำนาจและสามารถตรวจสอบอำนาจในบางระดับ แต่เป็นไปเพื่อให้ประชาชนยอมรับและวางใจในการใช้อำนาจปกครอง มีการวางรูปแบบการปกครองที่เป็น การปกครองในอุดมคติ แต่ส่วนที่ต้องการให้เกิดขึ้นจริงมักจะกำหนดเอาไว้ในบทเฉพาะกาล ไม่ว่าจะเป็นอายุของรัฐบาลเฉพาะกาลที่อาจไม่มีการกำหนดจุดสิ้นสุดการวางแผนสืบทอดอำนาจ กระทั่งบทบัญญัติที่กำหนดการให้อำนาจอย่างเด็ดขาด^{๑๗} หรือการรวมศูนย์อำนาจ การจำกัดสิทธิเสรีภาพ กฎหมายที่เข้มงวด การควบคุมสื่อ ไม่สามารถตรวจสอบด้วย รัฐธรรมนูญที่เรียกว่าฉบับเผด็จการอาจจะถูกใช้เพื่อให้ความชอบธรรมต่อผู้ปกครอง แต่ในความเป็นจริงมักจะมีผลกระทบต่อนิติมนุษยชนและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม

^{๑๓} เกรียงไกร วังวิชัย , วิเคราะห์เจตนารมณ์การเขียนรัฐธรรมนูญระหว่างเผด็จการกับประชาธิปไตย , Journal of Modern Learning Development , ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๒ ประจำเดือนกรกฎาคม – ธันวาคม ๒๕๕๙ , หน้า ๑๙

^{๑๔} ขณะนั้นสวีเดนปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชฯ ดูจาก , รู้หรือไม่? การมีรัฐธรรมนูญ กับความเป็นประชาธิปไตย คือคนละเรื่อง (เดียวกัน) , เข้าถึงได้จาก <https://www.luehistory.com/รู้หรือไม่-การมีรัฐธรรมนูญ/>, (เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๘)

^{๑๕} เพิ่งอ้าง , อย่างไรก็ตามเป็นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยบริสุทธิ์ตามความเข้าใจของคนในสมัยนั้น เนื่องจากในช่วงก่อนคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ การเป็นประชาธิปไตย หรือ การเป็น รีพับลิค หมายถึง การปกครองที่ไม่มีกษัตริย์

^{๑๖} โดยนัยเป็นการปิดช่องทางการขึ้นสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีของนางองซาน ซูจี , ดูเพิ่มเติมที่ , หมวดที่ ๓ มาตรา ๕๙ B , Constitution of Myanmar ๒๐๐๘

^{๑๗} พิษณุ พงษ์สวัสดิ์, (๒๕๖๒). รัฐธรรมนูญ (เผด็จการ) มีไว้ทำไม? , เข้าถึงได้จาก https://www.matichon.co.th/politics/news_๑๗๕๐๖๐๖ ,(เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๘)

วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทย

ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบ “รัฐธรรมนูญ^{๑๘}” เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทสูงสุดในการปกครอง และหากนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีชื่อว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม (ชั่วคราว) พ.ศ.๒๔๗๕” ถึง “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐” ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติที่ใช้แทนรัฐธรรมนูญ รวมแล้วกว่า ๒๐ ฉบับ แต่เดิมชาวสยามเรียกรัฐธรรมนูญว่า “คอนสติตูชัน” ซึ่งหลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) หมายความว่า “ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน” ต่อมา พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศ์ ประพันธ์ เสนอแนะผ่านหนังสือพิมพ์ประชาชนว่า คำว่า “ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน” ยาวเกินไป ควรใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญ” ที่หมายถึงกฎการปกครองภายในรัฐแทน ทำให้คำว่า “รัฐธรรมนูญ” แพร่หลายมานับแต่นั้น^{๑๙}

รัฐธรรมนูญไทยจึงมีวิวัฒนาการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแล้วร่างใหม่จากหลายสาเหตุ ไม่ว่าจะเป็นการรัฐประหาร หรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงแรก ๆ ของการมีรัฐธรรมนูญบทบัญญัติส่วนใหญ่จะกล่าวถึงการจัดอำนาจทางการเมืองการปกครอง^{๒๐} ตามสภาพสังคมและความนิยมของประเทศต่าง ๆ ในเวลานั้น กระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญเนื่องจากให้ความสำคัญกับการส่งเสริม ค้ำครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น คำนึงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน มีการออกแบบองค์กรและระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพ กลายเป็นองค์กรอิสระต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งศาลในรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ศาลยุติธรรมอย่าง ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงแก้ไขเนื้อหาในรัฐธรรมนูญที่มีอยู่เดิม อาจเป็นการเพิ่มเติมถ้อยคำ เพิ่มเติมข้อความหรือเพิ่มเติมเนื้อหา ให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น^{๒๑} รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลให้เกิดการยกเว้นใหม่

^{๑๘} เดิมไม่ได้เรียกว่าระบอบประชาธิปไตย โดย หลวงประดิษฐมนูธรรม เรียก ระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ พระยามโนปกรณนิติธาดาเรียกว่า ราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ แต่ในปัจจุบันเป็นที่เข้าใจว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นประชาธิปไตย

^{๑๙} ILaw. (๒๕๖๘). พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย ๒๐ ฉบับ หมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ แก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหา มาตลอด, เข้าถึงได้จาก <https://www.ilaw.or.th/articles/๕๐๓๖๖>, (เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๘)

^{๒๐} ทศพร มูลรัตน์, พัฒนาการกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย, วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ว.มร., ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๓ : กันยายน - ธันวาคม ๒๕๕๒, หน้า ๑๘๙

^{๒๑} ศุภพรรัตน์ สุขพุ่ม, (๒๕๕๒). การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, เข้าถึงได้จาก <https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ>, (เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๘)

ทั้งฉบับด้วย ดังนั้นหากพิจารณาจากความหมายข้างต้นรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งที่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ มีกระบวนการแก้ไขเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรแบ่งเป็น ๒ รูปแบบ คือ การแก้ไขเพิ่มเติมแบบง่าย และการแก้ไขเพิ่มเติมแบบยาก โดยแต่ละวิธีมีขั้นตอนและเงื่อนไขที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ^{๒๒}

๑. การแก้ไขเพิ่มเติมแบบง่าย รัฐธรรมนูญบางฉบับอาจกำหนดให้การแก้ไขง่ายกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ อาจกำหนดให้ใช้เสียงข้างมากของรัฐสภา (หรืออาจมีเงื่อนไขอื่น ๆ เพิ่มเติม เช่น การทำประชามติ)

๒. การแก้ไขเพิ่มเติมแบบยาก รัฐธรรมนูญบางฉบับอาจกำหนดให้การแก้ไขเป็นไปได้ยาก โดยอาจต้องใช้เสียงส่วนใหญ่พิเศษ หรือต้องผ่านกระบวนการที่ซับซ้อน อาจกำหนดให้มีการทำประชามติ

จากรูปแบบการแก้ไขรัฐธรรมนูญข้างต้นจะเห็นได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีทั้งแบบแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่าย แบบแก้ไขเพิ่มเติมได้ยาก ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์และข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมแบบง่ายมักมีขั้นตอนที่ไม่ซับซ้อนใช้เพียงเสียงข้างมากของรัฐสภา แต่การแก้ไขเพิ่มเติมแบบยากอาจต้องใช้เสียงส่วนใหญ่ที่มีสัดส่วนมากกว่าครึ่งหนึ่ง หรือต้องผ่านกระบวนการที่ซับซ้อนกว่า

ประการต่อมาหากจะถามว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทยเคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ที่ผ่านมามีการแก้ไขเพิ่มเติมที่มีผลให้เกิดการยกร่างใหม่ทั้งฉบับ โดยการแก้ไขเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ บังคับใช้และกลายเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ จากการแต่งตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก^{๒๓} การแก้ไขรูปแบบเดียวกันเกิดขึ้นอีกครั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ^{๒๔} เท่ากับว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่สามารถทำได้แต่อย่างไรก็ดีด้วยการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ความชอบธรรมของรัฐธรรมนูญจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญมีที่มาจากประชาชน หรืออย่างน้อยที่สุดจากองค์กรที่เป็นตัวแทนประชาชนแต่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดการแก้ไขเพิ่มเติมจึงถูกกำหนดให้กระทำได้ยากกว่าปกติ เช่น อาจต้องผ่านความเห็นชอบด้วยการลงประชามติหรือมีวิธีการอื่น ๆ เพื่อสะท้อนเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน หรือมีกลไกการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญผ่านการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญหากไม่

^{๒๒} อ้างแล้ว, พนารัตน์ มาศฉมาดล

^{๒๓} คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (๒๕๖๔). สรุปสาระสำคัญจากเสวนาวิชาการ เรื่อง “อำนาจรัฐสภาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ : ฝ่าทางตันการเมืองไทย”, เข้าถึงได้จาก <https://www.law.tu.ac.th/seminar-summary-parliament-power-to-amend-the-constitution/>, (เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๔)

^{๒๔} เพิ่งอ้าง.

มีกฎหมายบัญญัติถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนไปมากกว่าการให้ตัวแทนประชาชนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ^{๒๕}

ปัจจุบันพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรได้เคยมีการดำเนินการยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๖ และการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑๕/๑ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อให้สามารถดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับโดยใช้กลไกของรัฐสภา ทั้งยังมีการยื่นแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราพร้อมกันไปด้วย ทว่าวาระการประชุมรัฐสภาในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ได้ถูกบรรจุเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาเนื่องจากประธานรัฐสภาเห็นว่าอาจขัดต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ที่วินิจฉัยว่ารัฐสภาไม่มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ต้องมีการประชาชนลงประชามติก่อนว่าต้องการให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วเสร็จ ต้องมีการลงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง^{๒๖} เกิดเป็นคำถามและเป็นข้อโต้เถียงว่าการจัดทำประชามติต้องมีกี่ครั้ง จนมีการยื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพื่อเป็นข้อยุติว่าควรมีการทำประชามติกี่ครั้ง^{๒๗} และโดยหลักการแล้วการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะถูกกระทำผ่านองค์กรนิติบัญญัติซึ่งคือรัฐสภาที่มีที่มาจากประชาชน การแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจของตัวแทนประชาชน แต่รัฐธรรมนูญถือว่าเป็นแม่บทที่กำหนดอำนาจหน้าที่และสร้างอำนาจให้แก่องค์กรนิติบัญญัติจึงเป็นไปไม่ได้ที่จะใช้อำนาจที่ได้รับมอบจากรัฐธรรมนูญไปแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ^{๒๘} การกำหนดให้มีองค์กรอื่นขึ้นมาเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงยังคงเป็นที่ถกเถียงกันว่าจะเกิดขึ้นอย่างไร แต่อีกด้านหนึ่งการที่ต้องได้รับเสียงเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภานั้นน้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดกลับเป็นเรื่องที่อาจจะไม่ถ่วงน้ำหนัก ประกอบกับชัดเจนว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ มีแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต่างกัน^{๒๙} การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงยังมีอุปสรรคอยู่อีกมาก

ด้วยรัฐธรรมนูญกำหนดรูปแบบการปกครองประเทศ โครงสร้างการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากเพื่อสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจและโครงสร้างทางอำนาจในช่วงเวลานั้น แต่เมื่อช่วงเวลาผ่านไปรูปแบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญบัญญัติเริ่มที่จะไม่เข้ากับสภาพสังคม มีการเรียกร้องสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค หรือการเรียกร้องเปลี่ยนที่มาหรืออำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย หรือปรับปรุงองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ จึงมีช่องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ เพื่อสร้างความสอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชนและสภาพสังคม ณ ห้วงเวลานั้น เพื่อการบริหารบ้านเมืองราบรื่นตามยุคสมัย โดยทั่วไปในหลาย ๆ ประเทศการแก้ไขเพิ่มเติม

^{๒๕} ชมพูนุท ตั้งถาวร, (๒๕๕๖). กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศ, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า), ๒๕๕๖, หน้า ๗ - ๘

^{๒๖} ไทยรัฐพลัส. (๒๕๖๗). ทำความเข้าใจ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทำไมยังวนลูบอยู่? เดิม, เข้าถึงได้จาก <https://plus.thairath.co.th/topic/politics&society/๑๐๔๘๓๒>, (เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๘)

^{๒๗} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘/๒๕๖๘

^{๒๘} อ้างแล้ว, ชมพูนุท ตั้งถาวร, หน้า ๓๑๘ - ๓๑๙

^{๒๙} ปัจจุบันมีการแบ่งพรรคการเมืองของไทยออกเป็น “พรรคฝ่ายอนุรักษ์นิยม” และ “พรรคฝ่ายเสรีนิยม”

รัฐธรรมนูญจึงมักกำหนดให้ทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา เพราะจะทำให้รัฐธรรมนูญไม่ได้รับความเคารพจากประชาชน มีความถาวร ไม่ใช่บังคับใช้เพียงชั่วคราวด้วยเกิดการแก้ไขอยู่เสมอ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับกำหนดไว้แตกต่างกันไป^{๓๐} ตามที่กล่าวมาข้างต้นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ พร้อมกับกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องที่กระทบต่อความเป็นรัฐพระมหากษัตริย์ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มุ่งให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่าที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่กำหนดไว้ในอดีตและมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น ซึ่งกลไกดังกล่าวจะช่วยให้การเมืองการปกครองของไทยมีความเข้มแข็งมากขึ้น

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการหนึ่งในการที่ทำให้รัฐธรรมนูญสามารถใช้งานได้นานโดยไม่ถูกยกเลิกหรือไม่เป็นสาเหตุให้เกิดการรัฐประหาร แต่ทว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญคือการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเสียใหม่หรืออาจเป็นการยกเลิกบทบัญญัติเดิม ดังนั้น เมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถใช้อำนาจขององค์กรรัฐปกติที่รัฐธรรมนูญมอบให้ได้ เนื่องจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องใช้อำนาจในระดับเดียวกันกับการสถาปนารัฐธรรมนูญ^{๓๑}

ดังนั้นเมื่อสภาพสังคมและบริบทหลาย ๆ อย่างทางการเมืองของประเทศเปลี่ยนแปลงย่อมมีความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ใหม่ให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความมั่นคงของรัฐ กระบวนการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมจึงถูกกำหนดให้ทำได้ยากกว่าการแก้ไขกฎหมายทั่วไป เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมได้ตามอำเภอใจเพื่อเอื้อประโยชน์ต่าง ๆ^{๓๒} เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ถูกกล่าวว่าแก้ไขยาก ตามมาตรา ๒๕๖ และไม่เคยมีบทบัญญัติเช่นว่านี้มาก่อน โดยมีการกำหนดสัดส่วนให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบในวาระที่หนึ่งในขั้นรับหลักการการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม^{๓๓} สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการ

^{๓๐} อภิสิทธิ์ ปาสนะเก และ ชัยวัฒน์ ป้อมพิทักษ์. (๒๕๖๖). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ , ศึกษา วารสารศึกษาศาสตร์ ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม – มิถุนายน), หน้า ๑๖

^{๓๑} วุฒิน ยิ้มแย้ม. (๒๕๖๒). ปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย , วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า ๒

^{๓๒} ศรีนยา สี่มา, (๒๕๖๑). การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ , รายการร้อยเรื่อง...เมืองไทย , (เอกสารอัดสำเนา) , หน้า ๒

^{๓๓} พาฝัน ฮวดวัฒนา. (๒๕๖๓). ปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเฉพาะกรณีอำนาจของวุฒิสภาและการคัดเลือกผู้แทนของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ , บทความทางวิชาการมหาวิทยาลัยรามคำแหง. เข้าถึงได้จาก <http://www.lawgrad.ru.ac.th/Abstracts/๕๕๒> (เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๘)

แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถูกบัญญัติอยู่ในมาตรา ๒๕๖ บัญญัติให้อำนาจในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมมาจากคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และมาตรา ๒๕๖ (๓) บัญญัติว่า “การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา” สมาชิกวุฒิสภาจึงกลายเป็นส่วนสำคัญในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะการลงมติในวาระที่หนึ่ง^{๓๔} เท่ากับว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องใช้เสียงของสมาชิกวุฒิสภาถึงหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ไม่เช่นนั้นจะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นตกไปในที่สุด

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีประเด็นที่ห้ามแก้ไขโดยเด็ดขาดกับประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมที่ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ และประเด็นอื่นที่สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องลงประชามติ ดังนี้^{๓๕}

๑. การแก้ไขเพิ่มเติมที่กระทำไม่ได้โดยเด็ดขาด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติกระบวนกรไว้ในหมวด ๑๕ โดยมาตรา ๒๕๕ กำหนดว่าห้ามมิให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ

๒. การแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นสำคัญที่ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (๗) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลว่าเห็นชอบจึงให้ดำเนินการตาม (๗) ต่อไป กล่าวคือ การจัดให้มีการออกเสียงประชามติจะดำเนินการเมื่อมีการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย และก่อนนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

หากสรุปขั้นตอนการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ ดังนี้^{๓๖}

๑. วาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ การออกเสียงลงคะแนนให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสอง

^{๓๔} อ้างแล้ว, พาฝัน ฮวดวัฒนา

^{๓๕} อ้างแล้ว, พนารัตน์ มาศมดอล

^{๓๖} อ้างแล้ว, พนารัตน์ มาศมดอล

สภา ซึ่งต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

๒. วาระที่สอง การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นเป็นการพิจารณาเรียงตามมาตรา โดยการออกเสียงให้ถือเสียงข้างมาก แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อได้แสดงความคิดเห็นด้วย

๓. วาระที่สาม การออกเสียงลงมติ ภายหลังการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นให้รอสิบห้าวันเมื่อพ้นกำหนดให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สาม โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

การรอไว้ภายหลังร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมผ่านการเห็นชอบในวาระที่สามให้รอไว้ ๑๕ วัน หลังจากนั้นให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป การรอไว้ ๑๕ วัน เป็นไปเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะตามมาตรา ๒๕๖ (๘) หรือไม่ โดยประเด็นของความเห็นที่สามารถส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ได้แก่^{๓๗}

๑. เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐหรือไม่

หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐอันเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๕๕ มีผลทำให้ร่างรัฐธรรมนูญตกไป และถือว่าเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามมาตรา ๔๙

๒. เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้ ตามมาตรา ๒๕๖ (๘)

^{๓๗} อ้างแล้ว, พจนารัตน์ มาศพนาดล

หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีลักษณะตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ซึ่งต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติก่อนการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยให้ประธานรัฐสภาที่ได้รับเรื่อง ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง โดยระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

เปรียบเทียบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

“รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา” ถือเป็นตัวอย่างที่ดีตัวอย่างหนึ่งเนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่ถือว่าแก้ไขได้ยากฉบับหนึ่ง โดยบัญญัติกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในมาตรา ๕^{๓๘} การแก้ไขรัฐธรรมนูญถือเป็นกระบวนการสำคัญในการปรับปรุงและพัฒนารัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความต้องการและสถานการณ์ทางสังคมในแต่ละยุคสมัย การแก้ไขรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจึงสามารถทำได้โดยเริ่มจากการเสนอการแก้ไขซึ่งสามารถทำได้สองวิธีคือ

๑. สภาองเกรส โดยการเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอย่างน้อยสองในสาม

๒. การประชุมแห่งชาติหรือการร้องขอจากมลรัฐ การขอแก้ไขนี้มาจากมลรัฐต่าง ๆ อย่างน้อยสองในสามจากทั้งหมด ๕๐ มลรัฐ (๓๔ มลรัฐ) จะทำให้สามารถจัดการประชุมเพื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้

จากนั้นจะต้องมีการรับรองการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และภายหลังจากการเสนอการแก้ไขเสร็จสิ้น ต้องได้รับการรับรองอย่างน้อยสามในสี่ของทุกมลรัฐ (๓๘ มลรัฐ) เพื่อให้รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ การรับรองการแก้ไขรัฐธรรมนูญสามารถทำได้ผ่านการลงคะแนนเสียงในสภานิติบัญญัติของรัฐหรือผ่านการลงประชามติ

ทั้งนี้ ตั้งแต่ประกาศใช้มาจนถึงปัจจุบัน มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น ๒๗ ครั้ง และยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่รัฐสภาแห่งมลรัฐเป็นผู้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

^{๓๘} United States of America's Constitution of ๑๗๘๙ with Amendments through ๑๙๙๒ , Article V , “ The Congress, whenever two thirds of both Houses shall deem it necessary, shall propose Amendments to this Constitution, or, on the Application of the Legislatures of two thirds of the several States, shall call a Convention for proposing Amendments, which, in either Case, shall be valid to all Intents and Purposes, as Part of this Constitution, when ratified by the Legislatures of three fourths of the several States, or by Conventions in three fourths thereof, as the one or the other Mode of Ratification may be proposed by the Congress; Provided that no Amendment which may be made prior to the Year One thousand eight hundred and eight shall in any Manner affect the first and fourth Clauses in the Ninth Section of the first Article; and that no State, without its Consent, shall be deprived of its equal Suffrage in the Senate.”

อีกประเทศหนึ่งคือสาธารณรัฐประชาชนจีนที่กระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยาก และเป็นตัวอย่างของประเทศที่ปกครองในอีกรูปแบบหนึ่ง ขั้นตอนการแก้ไขตามมาตรา ๖๔ ของรัฐธรรมนูญ^{๓๙} มีขั้นตอนดังนี้

๑. การเสนอญัตติ มีผู้สามารถเสนอการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้มี ๒ กลุ่ม คือ

- คณะกรรมาธิการการถาวรของสภาประชาชนแห่งชาติ
- สมาชิกสภาประชาชนแห่งชาติ (NPC) อย่างน้อย ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิก

ทั้งหมด

๒. การทบทวนและจัดประชุม เมื่อมีการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ญัตติดังกล่าวจะถูกบรรจุเข้าสู่วาระการประชุมของสภาประชาชนแห่งชาติ สภาประชาชนแห่งชาติจะเปิดการประชุมเต็มคณะเพื่อพิจารณาและอภิปรายร่างการแก้ไขรัฐธรรมนูญ อาจมีการส่งร่างรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมาธิการชุดต่าง ๆ หรือผู้เชี่ยวชาญช่วยกลั่นกรองก่อนนำมาพิจารณาในสมัยประชุม

๓. การลงมติ การแก้ไขรัฐธรรมนูญจะผ่านและมีผลบังคับใช้ต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาประชาชนแห่งชาติไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ไม่ใช่ ๒ ใน ๓ ของผู้ที่มาเข้าร่วมประชุม

๔. การประกาศใช้ เมื่อได้รับความเห็นชอบตามขั้นตอนแล้ว รัฐธรรมนูญที่ได้รับการแก้ไขจะมีผลบังคับใช้ทันที หรือภายในระยะเวลาที่ระบุไว้ในบทเฉพาะกาล (ถ้ากำหนดไว้) และเมื่อแก้ไขแล้วจะมีการแจ้งการแก้ไขเผยแพร่ผ่านสื่อสารมวลชนของรัฐบาลกลาง

ในแง่หนึ่งการที่รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีนทำได้ยากเนื่องจากต้องได้รับเสียงสนับสนุนถึงสองในสามของสมาชิกสภาประชาชนแห่งชาติทั้งหมด โดยการแก้ไขครั้งล่าสุดที่สำคัญคือการแก้ไขข้อจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี ส่งผลให้ สี จิ้น ผิง ดำรงตำแหน่งได้ต่อเนื่องโดยไม่จำกัดวาระ^{๔๐}

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญควรทำได้ง่ายหรือยาก

อย่างที่กล่าวมาแล้วว่ารัฐธรรมนูญต้องไม่ถูกแก้ไขได้ง่ายเกินไปและต้องมีบทบัญญัติที่ทำให้รัฐธรรมนูญสามารถปรับตัวให้เข้าบริบทสังคมและความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนไปอย่างยืดหยุ่น แต่จะพิจารณาว่ามีความยืดหยุ่นหรือไม่ต้องพิจารณาในทางปฏิบัติหรือสภาพทางการเมืองประกอบด้วย แม้รัฐธรรมนูญประเทศต่าง ๆ จะกำหนดรูปแบบการแก้ไขรัฐธรรมนูญในลักษณะเดียวกัน แต่ผลการแก้ไข

^{๓๙} China (People's Republic of) ๑๙๘๒ (rev. ๒๐๐๔) , Article ๖๔ , Amendments to the Constitution are to be proposed by the Standing Committee of the National People's Congress or by more than one-fifth of the deputies to the National People's Congress and adopted by a majority vote of more than two-thirds of all the deputies to the Congress. Statutes and resolutions are adopted by a majority vote of more than one-half of all the deputies to the National People's Congress.

^{๔๐} กรุ ง เทพธู ร กิจ . (๒๕๖๑). ทำไม การแก้ รัฐธรรมนูญ จีน จึง สำคั ญ ? , เข้าถึงได้ จาก <https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/๑๑๙๐๗๕> (เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๘)

รัฐธรรมนูญอาจแตกต่างกัน หากพิจารณาในเชิงทฤษฎีเรื่องอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ จะพบว่าอำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิม ผ่านบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร อำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิม^{๔๑}

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๖ กำหนดวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ให้แก้ไขได้ยาก เนื่องมาจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เห็นว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ผ่านมามีส่วนใหญ่มักแก้ไขเพื่อประโยชน์ทางการเมือง มีเพียงครั้งเดียวที่มีการแก้ไขเพื่อประชาชนคือการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ครั้งที่ ๕ ดังนั้น หากกำหนดให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญกระทำได้อย่างง่ายที่ผ่านมา เสี่ยงข้างมากในรัฐสภาจะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจนทำลายรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณารูปแบบการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ จัดอยู่ในรูปแบบรัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการพิเศษเพิ่มเติมอีกรูปแบบหนึ่งเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางมาตรา กล่าวคือ มาตรา ๒๕๖ กำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้เป็นการทั่วไป แต่ในบางกรณีตามมาตรา ๒๕๖ (๘) กำหนดกระบวนการพิเศษ เพิ่มเติมจากกระบวนการแก้ไขหลักคือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้การแก้ไขหมวดบททั่วไป หมวด พระมหากษัตริย์ หมวดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การแก้ไขคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ หน้าที่ศาลหรือองค์กรอิสระ เรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามได้ ในประเด็นเหล่านี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วไปให้ประชาชนลงประชามติให้ความเห็นชอบ ดังนั้นมาตรา ๒๕๖ (๘) จึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเพิ่มขึ้นตอนที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วเพิ่มมากกว่าการแก้ไขบทบัญญัติอื่น^{๔๒}

ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลของการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ จากสาเหตุหลัก ๆ ที่ปรากฏอยู่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ประมาณ ๔ ข้อ ดังนี้^{๔๓}

๑. การปกครองที่ขาดเสถียรภาพขาดความราบรื่น ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งและก่อวิกฤตทางรัฐธรรมนูญอันยากที่จะหาทางออก
๒. ขาดความยำเกรงต่อกฎเกณฑ์ในการปกครองบ้านเมือง เกิดการทุจริตฉ้อฉลหรือบิดเบือนอำนาจ
๓. ขาดสำนึกรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชนส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดผล

^{๔๑} อ่างแล้ว, วศิน ยิ้มแย้ม , หน้า ๒๑๒ - ๒๑๓

^{๔๒} อ่างแล้ว, วศิน ยิ้มแย้ม , หน้า ๒๑๔ - ๒๑๕

^{๔๓} พนารัตน์ มาศมดล, (๒๕๖๓). เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ , เข้าถึงได้จาก http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย_พุทธศักราช_๒๕๖๐, (เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๘)

๔. กฎเกณฑ์การเมืองการปกครองที่มีอยู่ขาดความเหมาะสมแก่สภาพการณ์บ้านเมือง และยุคสมัย โดยเฉพาะให้ความสำคัญแก่รูปแบบและวิธีการยิ่งกว่าหลักการพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตย ส่งผลให้ไม่อาจนำกฎเกณฑ์ที่มีอยู่มาใช้บังคับแก่พฤติกรรมของบุคคลและสถานการณ์ในยามวิกฤติที่มีรูปแบบและวิธีการที่แตกต่างไปจากเดิมได้เป็นผล

กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเกิดจากปัญหาความไม่สงบในบ้านเมือง การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงต้องการให้รัฐธรรมนูญมีบริบทที่สอดคล้องและเหมาะสม ด้วยการอุดช่องว่างและกำหนดให้มีการปฏิรูปประเทศ ๗ ด้านหลัก และกำหนดบทเฉพาะกาลขึ้นเพื่อกำหนดเงื่อนไขให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสามารถเกิดผลบังคับได้ตามเจตนารมณ์ของการจัดทำ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๖ วรรคหนึ่ง (๙) กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการดำเนินการตรวจสอบการกระทำของรัฐสภาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ^{๔๔} และหากกล่าวถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่มุ่งให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำไต่ยากกว่าที่ผ่านมาเพื่อให้รัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศตามแนวทางของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ต้องการให้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรจะต้องมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและไม่ทำลายหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญวางไว้^{๔๕}

สภาพสังคมที่เต็มไปด้วยความขัดแย้ง ส่งผลให้ระบอบการปกครองอ่อนแอตามไปด้วย กระทั่งลุกลามไปถึงการเป็นรัฐที่ล่มสลายได้ การสร้างระบบการเมืองด้วยการใช้รัฐธรรมนูญเป็นกรอบและผ่านการยอมรับของประชาชนเพื่อกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่จึงสำคัญ รัฐธรรมนูญต้องออกแบบโดยใช้แนวคิดตามหลักสากล หลักสิทธิมนุษยชนและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การร่างรัฐธรรมนูญที่ดีสามารถแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งได้และจะต้องสามารถแก้ไขความขัดแย้งได้ทุกฝ่าย ไม่ใช่เพียงแค่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง^{๔๖} อย่างที่กล่าวมาข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มีความพยายามของกลุ่มคนหรือบุคคลในการแก้ไขเพิ่มเติมมาโดยตลอด กระทั่งการขอแก้ไขเพิ่มเติมถูกยื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงเป็นที่มาของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงยังเป็นประเด็นถกเถียงกันในวงกว้าง โดยเฉพาะจำนวนครั้งของการทำประชามติ ที่แบ่งออกเป็นสองฝ่ายคือทำประชามติเพียง ๒ ครั้ง กับอีกฝ่ายที่กล่าวว่าต้องทำประชามติ ๓ ครั้ง และเนื่องด้วยการทำประชามติเป็นกระบวนการสร้างความชอบ

^{๔๔} อ้างแล้ว, วศิน ยัมแย้ม, หน้า ๓

^{๔๕} อุดม รัฐอมฤต. (๒๕๖๓). การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่, วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๓๙ ฉบับที่ ๓ พ.ศ.๒๕๖๓, หน้า ๓

^{๔๖} ธเนศ กิตติธเนศวร. (๒๕๖๓). รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน: แนวทางการแก้ไขความขัดแย้งการเมืองไทย, การค้นคว้าอิสระหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง) สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหารคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๖๓, หน้า ๒๓

ธรรมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสะท้อนถึงเจตนาารมณ์ของประชาชน เป็นการยืนยันหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและแนวคิดอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่ถือว่าอำนาจในการจัดทำ แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเป็นของประชาชน^{๔๗}

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ารัฐสภานั้นมีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่การแก้ไขโดยเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับเท่ากับเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนั้นหากต้องการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนเห็นควรให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และหากประชาชนเห็นชอบจึงดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่^{๔๘}

หากพิจารณาจากคำวินิจฉัยส่วนตนแล้วจะพบว่ามี การให้ความเห็นจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๖ คน ได้ให้ความเห็นคล้าย ๆ กันว่ารัฐสภาสามารถจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญที่ผ่านการลงประชามติในฐานะที่ประชาชนคือผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญหากจะมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงควรมีการทำประชามติเพื่อให้ประชาชนผู้สถาปนารัฐธรรมนูญเห็นชอบ โดยคำวินิจฉัยส่วนตนสามารถแยกได้ ดังนี้

คำวินิจฉัยส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม รัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่ประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่สามารถกระทำได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชนโดยการออกเสียงประชามติเสียก่อนและหลังจากจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่^{๔๙}

คำวินิจฉัยส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มินะกนิษฐ์ รัฐสภาที่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากแต่ต้องไม่กระทบต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ใช่อำนาจขององค์กรอื่นที่มีอำนาจขาดจากรัฐสภา เพราะหากจะมีการจัดตั้งองค์กรอื่น เช่น สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นอำนาจการแต่งตั้งจากรัฐสภาและการออกเสียงประชามติสามารถทำได้ระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่มีเจตนารมณ์ในการให้ออกเสียงประชามติก่อนเสนอแก้ไขแต่อย่างใด และหากมีการทำประชามติสามารถถามทั้งสองประเด็นทั้งการให้ความเห็นชอบในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่และเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอมาด้วยหรือไม่^{๕๐}

^{๔๗} ปุริวิชญ์ วัฒนสุข, (๒๕๖๘). ประชามติรัฐธรรมนูญในโลกนี้ ต้องทำหลายครั้งหรือไม่ ? , เข้าถึงได้จาก <https://policywatch.thaipbs.or.th/article/Legal-๒๗> , (เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๘)

^{๔๘} คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม ของสมาชิกสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑)

^{๔๙} คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ คำวินิจฉัยส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

^{๕๐} คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ คำวินิจฉัยส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มินะกนิษฐ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ รัฐสภามีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หากแต่ต้องมีความผูกพันกับหลักการและคุณค่าพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หากรัฐสภามีความประสงค์แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องขออำนาจจากพระมหากษัตริย์ (ผ่านการลงพระปรมาภิไธย) และประชาชนผู้ทรงอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ โดยจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้ประชาชนลงประชามติ และนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ให้ทรงลงพระปรมาภิไธย^{๕๑}

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายปัญญา อุดชาชน รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนเสียก่อน และนำร่างรัฐธรรมนูญที่แล้วเสร็จมาลงประชามติอีกครั้ง และห้ามแก้ไขในหลักการสำคัญคือการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข^{๕๒}

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม รัฐสภามีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่จะต้องจัดให้มีหมวดในรัฐธรรมนูญว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสียก่อนพร้อมให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หากเห็นชอบจึงให้ดำเนินการตามมาตรารอื่น ๆ ในบทบัญญัติใหม่ที่เกิดขึ้น และให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่^{๕๓} และมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าต้องมีการเพิ่มหมวดจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่ออนุญาตให้ทำประชามติทั้งสองครั้งก่อน ซึ่งการจะแก้ไขเพิ่มหมวดดังกล่าวได้จำเป็นต้องทำประชามติตามการแก้ไขรัฐธรรมนูญเสียก่อนด้วย เท่ากับว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องทำประชามติสามครั้ง^{๕๔}

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน รัฐธรรมนูญได้รับการสถาปนาจากประชาชน รัฐสภามีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เพียงแต่ที่กำหนด การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนโดยผ่านการลงประชามติขอความเห็นชอบในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และเมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เรียบร้อยแล้วต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้ง^{๕๕}

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายจิรนิติ หะวานนท์ รัฐสภามีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่ได้รับอำนาจในบทบัญญัติเท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐสภาหรือการมอบอำนาจเด็ดขาดให้องค์กรที่ไม่มีกำหนดในรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถทำได้ การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับเท่ากับการล้มล้างเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างสิ้นเชิง หากคณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา หรือประชาชนเห็น

^{๕๑} คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

^{๕๒} คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

^{๕๓} คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

^{๕๔} ILaw. (๒๕๖๗). เปิดคำวินิจฉัยส่วนตัว เสียงข้างมากยืนยันเขียนรัฐธรรมนูญใหม่ทำประชามติ ๒ ครั้งก็พอ , เข้าถึงได้จาก <https://www.ilaw.or.th/articles/๔๓๕๔๗>, เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๘)

^{๕๕} คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ว่ารัฐธรรมนูญบกพร่องในประเด็นใด ก็ย่อมสามารถเสนอแก้ไขเพิ่มเติมเป็นประเด็นได้เป็นรายมาตรา โดยมีรัฐสภาเป็นผู้ทำหน้าที่แก้ไขเพิ่มเติม หากแต่รัฐสภาไม่มีอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ^{๕๖}

คำวินิจฉัยส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์ รัฐสภามีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่ต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลงประชามติเห็นชอบเสียก่อนว่าเห็นควรที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หากเห็นชอบก็ให้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และจัดให้มีการลงประชามติเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้ง^{๕๗}

คำวินิจฉัยส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ รัฐธรรมนูญผ่านการลงประชามติ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่ใช่อำนาจของรัฐสภา ไม่เช่นนั้นจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หากรัฐสภาต้องการยกเลิกรัฐธรรมนูญและร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องเริ่มต้นจากการขอฉันทามติจากประชาชนโดยการจัดให้มีการทำประชามติเสียก่อน หากประชาชนเห็นชอบรัฐสภาจึงจะดำเนินการต่อไปได้^{๕๘}

คำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน ๘ คน ที่เห็นว่ารัฐสภามีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ซึ่งถือเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญผ่านการลงประชามติเสียก่อน และมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก ๑ คนที่เห็นว่ารัฐสภาไม่สามารถจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ไม่ว่าด้วยเหตุผลใด แต่ทว่าในทางหนึ่ง รัฐธรรมนูญถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดโครงสร้างต่าง ๆ ของรัฐ การสถาปนารัฐธรรมนูญของรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงมาจากผู้มีอำนาจสูงสุดของรัฐซึ่งก็คือประชาชน^{๕๙} ดังนั้น ด้วยรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยและเมื่อพิจารณาตามแนวคิดและทฤษฎีการปกครองต่าง ๆ จึงเท่ากับว่ารัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐเป็นของประชาชน ประชาชนจึงเป็นผู้มีอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ^{๖๐}

ประชาติกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การจัดทำประชามติเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมให้ประชาชนได้ตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ของประเทศผ่านการลงคะแนนเห็นชอบ นับเป็นกระบวนการประชาธิปไตยทางตรง และสามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ในหลาย ๆ ด้าน กล่าวคือ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงออกได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านผู้ใด ส่งเสริมการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชน สร้างความตื่นตัวทางการเมือง กระตุ้นให้ประชาชนศึกษาเรื่องที่ต้องลงประชามติ ยิ่งไปกว่านั้นก่อนการลงประชามติยังเป็นการเปิดพื้นที่ให้เกิดการถกเถียง การรณรงค์ กระทั่งเกิดเวทีสาธารณะให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างผู้เห็น

^{๕๖} คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ คำวินิจฉัยส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

^{๕๗} คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ คำวินิจฉัยส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

^{๕๘} คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ คำวินิจฉัยส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

^{๕๙} อรรถ พันธ์จินดา. (๒๕๖๗). อำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตย , วารสารสหวิทยาการนวัตกรรมปริทรรศน์ ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๓ (พฤษภาคม – มิถุนายน), หน้า ๓๘๘

^{๖๐} อ้างแล้ว, อรรถ พันธ์จินดา , หน้า ๓๙๕ – ๓๙๖

ด้วยและไม่เห็นด้วย รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูลและสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการที่จะทำประชามติ^{๖๑} การออกเสียงประชามติมีรากฐานแนวคิดที่สัมพันธ์กับประชาชนอย่างน้อย ๓ ประการได้แก่^{๖๒}

๑. การปกครองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ด้วยแนวคิดนี้ประชาชนจึงเป็นฐานที่มาของอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ หรืออีกนัยหนึ่งคือ รัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นในนามของประชาชนเท่านั้นจึงจะถือว่าเป็นผลของการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ

๒. ความชอบธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ด้วยการตัดสินใจทางการเมืองที่มีระดับความชอบธรรมสูงสุดจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเป็นการตัดสินใจของประชาชนผ่านการออกเสียงโดยตรง การทำประชามติจึงถูกมองว่าเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดความชอบธรรมแก่การตัดสินใจในระดับสูงสุด ด้วยว่าประชาชนอาจจะไม่เชื่อมั่นไว้วางใจในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจของตัวแทนของตนอย่างรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภา แต่ประชาชนย่อมเชื่อมั่นในการตัดสินใจที่ตนได้คิดไตร่ตรอง และพิจารณาด้วยตัวเอง เป็นการตัดสินใจทางการเมืองที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วม หรือมีโอกาสให้เข้าไปร่วม ย่อมต้องเป็นการตัดสินใจทางการเมืองที่มีความชอบธรรมมากกว่าการที่ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้เลย เป้าหมายหลักของการจัดการออกเสียงประชามติในลักษณะดังกล่าวมักเป็นไปเพื่อปรึกษาหารือประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการตัดสินใจของรัฐบาล จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

๓. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของพลเมือง การออกเสียงประชามติเป็นกลไกที่จะช่วยให้สังคมที่มีประชากรจำนวนมากสามารถดำเนินการปกครองโดยตั้งอยู่บนหลักประชาธิปไตยได้ในระดับระดับสูงสุด เพราะการออกเสียงประชามติเป็นกลไกที่ทำให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจตัดสินใจในการบ้านเมืองได้ด้วยตนเอง เช่น การอนุมัติรับรองกฎหมาย ดังนั้นการออกเสียงประชามติจึงเป็นกระบวนการที่ช่วยเสริมการมีส่วนร่วมกันปกครองตนเองโดยตรงของพลเมือง ในขณะเดียวกันก็ช่วยลดการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองของผู้แทนที่มาจากทางเลือกตั้งอีกด้วย

ข้อจำกัดของการทำประชามติ

แม้ว่าการจัดทำประชามติจะเป็นเครื่องมือประชาธิปไตยทางตรงที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองก็ตามแต่การทำประชามติก็ยังมีข้อเสียหรือข้อจำกัดหลายประการที่ต้องแก้ไขได้แก่

๑. **ความเข้าใจไม่เพียงพอ** เนื่องจากประชาชนยังไม่มีความเข้าใจทางการเมือง มองรัฐธรรมนูญไม่มีความศักดิ์สิทธิ์ และการปกครองยังมีสภาพรวมศูนย์^{๖๓} ซึ่งประชาชนอาจขาดความ

^{๖๑} พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔

^{๖๒} ยุทธพร อิศรชัย, (๒๕๖๕). การออกเสียงประชามติ (Referendum). เข้าถึงได้จาก [https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การออกเสียงประชามติ_\(Referendum\)](https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การออกเสียงประชามติ_(Referendum)) (เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๘)

^{๖๓} สันติเลิศ เพ็ชรอาภรณ์ , (๒๕๔๗). ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ : ศึกษาเฉพาะกรณีการเสนอร่างกฎหมาย และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประชาชน , หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย , มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, หน้า ๖๕

เข้าใจในประเด็นที่ซับซ้อนอย่างรัฐธรรมนูญหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นยังมีการใช้สื่อต่าง ๆ ในการโน้มน้าวให้ลงคะแนนจนกลายเป็นการตัดสินใจที่ใช้อารมณ์มากกว่าความถูกต้อง

๒. การชี้นำทางการเมือง เป้าหมายหลักของการทำประชามติมักเป็นไปเพื่อปรึกษาหารือประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพื่อให้มั่นใจว่าการตัดสินใจของรัฐบาลจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน เช่น ภายหลังยึดอำนาจในรัฐบาลปฏิวัติของนโปเลียน โบนาปาร์ต ที่ใช้การออกเสียงประชามติเป็นเครื่องมือสร้างกระแสสนับสนุนระบอบการปกครองของตนในหลายโอกาส โดยเฉพาะในกรณีการรับรองการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ^{๖๔} และในโลกสมัยใหม่ที่สื่อเข้าถึงประชาชนสื่อมวลชนที่ไม่มีความเป็นกลางชี้นำประชาชนไปในอีกทางหนึ่งจึงสามารถเกิดขึ้นได้ มีการแสดงออกบ่อยครั้งถึงปัญหาของสื่อมวลชน ด้านความเป็นอิสระหรือความเป็นกลาง การเปลี่ยนแปลง^{๖๕}

๓. สร้างความขัดแย้งในสังคม ในสังคมประชาธิปไตยการแบ่งขั้วอย่างรุนแรงเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ประชาธิปไตยมีความเปราะบาง ฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองถูกมองว่าเป็นศัตรูทางการเมืองที่ต้องแข่งขันกันและบางครั้งก็ต้องเจรจาต่อรองกัน แต่เมื่อมีการแบ่งขั้วอย่างรุนแรงฝ่ายตรงข้ามจะถูกมองว่าเป็นศัตรูที่ต้องกำจัดทันที^{๖๖} อย่างเช่นสิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมการเมืองของไทยตลอดระยะเวลากว่า ๒๐ ปีที่ผ่านมา

๔. ต้นทุนและงบประมาณ อย่างที่ทราบกันว่าในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดใน พ.ศ. ๒๕๖๖ ใช้งบประมาณไปกว่าห้าพันเก้าร้อยล้านบาท^{๖๗} และคาดการณ์หากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญอาจจะต้องใช้งบประมาณกว่าสามพันสองร้อยล้านบาท^{๖๘} และยังต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมาก ในการประชาสัมพันธ์การจัดหาอุปกรณ์

ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดก็คือการทำประชามติของสหราชอาณาจักรเพื่อแยกตัวออกจากสหภาพยุโรป (Brexit) ในปี ค.ศ. ๒๐๑๖ ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ผันผวนสื่อต่าง ๆ ใช้โฆษณาชวนเชื่อทั้งยังสร้างความหวาดกลัวเกี่ยวกับผู้อพยพและตลาดแรงงาน^{๖๙}

^{๖๔} นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ ชัย ไชยจิต. (๒๕๕๒). การออกเสียงประชามติ: กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่. วารสารสถาบันพระปกเกล้า (ก.ย. – ธ.ค.), เข้าถึงได้จาก

https://soo.b.tci.thaijo.org/index.php/kpi_journal/article/view/๒๔๔๖๓๑/๑๖๕๕๔๙ -, (เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๘)

^{๖๕} The Constitution Unit. (๒๐๒๔). The role of the media in democracies: what is it, and why does it matter?, เข้าถึงได้จาก <https://constitution-unit.com/๒๐๒๔/๐๑/๓๐/the-role-of-the-media-in-democracies-what-is-it-and-why-does-it-matter/>, (เมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๖๘)

^{๖๖} Jennifer McCoy, (n.d.). Dialogue in polarised societies Polarization harms democracy and society, เข้าถึงได้จาก <https://www.icip.cat/perlapau/en/article/polarization-harms-democracy-and-society/>, (เมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๖๘)

^{๖๗} Rocket Media Lab. (๒๕๖๖). งบจัดการเลือกตั้ง ๒๕๖๖ กว่า ๕.๙ พันล้าน ใช้ทำอะไรบ้าง , เข้าถึงได้จาก <https://rocketmedialab.co/election๖๖-budget/>, (เมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๖๘)

^{๖๘} หทัยกาญจน์ ตริสุวรรณ , (๒๕๖๖). กก.ชุดภูมิธรรมเคาะทำประชามติ ๓ ครั้ง รอบแรกใช้คำถามเดียว-ไม่ล่อลวง สสร. จัดทำรัฐธรรมนูญ , เข้าถึงได้จาก <https://www.bbc.com/thai/articles/c๔nykemlneno> , (เข้าถึงเมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๖๘)

Henry Wismayer, (๒๐๑๖). Britain's Referendum Was Not a Triumph of Democracy, เข้าถึงได้จาก https://time.com/๔๓๘๖๖๕๕/brexit-referendums/?utm_source , (เมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๖๘)

แนวทางการทำประชามติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๘

กว่า ๔ ปีจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ที่วินิจฉัยว่าหากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าเห็นสมควรให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลประชามติเห็นชอบ จึงจะสามารถดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้และเมื่อเสร็จแล้วยังต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่งแต่อย่างไรก็ตาม ตามคำวินิจฉัยดังกล่าวพรรคการเมือง สมาชิกวุฒิสภา นักวิชาการ ยังมีการตีความที่แตกต่างและยังเป็นข้อถกเถียงกันว่าจริง ๆ แล้วต้องจัดให้มีการทำประชามติ ๒ ครั้ง หรือ ๓ ครั้ง ส่งผลให้มีการยื่นคำร้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยให้ชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง^{๗๐}

กระทั่งเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๘ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในประเด็นที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๖ เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๘ ซึ่งเป็นการพิจารณาญัตติด่วนกรณีที่น่าายเปรมศักดิ์ เพียยุระ สมาชิกวุฒิสภา และนายวิสุทธิ ไชยณรงค์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอให้รัฐสภาพิจารณามิมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) โดยผลการลงมติในญัตติดังกล่าวที่ประชุมรัฐสภามิมติเห็นชอบให้ส่งปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามญัตติ โดยต่อมาศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา วินิจฉัย มีผลการพิจารณาตามลำดับ ดังนี้^{๗๑}

ประเด็นที่หนึ่ง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ รัฐสภาที่มีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือไม่

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีมติโดยเสียงข้างมาก จำนวน ๕ คน วินิจฉัยว่ารัฐสภาที่มีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่ต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อน ทั้งนี้ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสภาที่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่รัฐสภาไม่อาจให้ประชาชนเลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง

ทั้งนี้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน ๒ คน เห็นว่ารัฐสภาไม่มีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เว้นแต่จัดให้มีการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ประเด็นที่สอง การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติกี่ครั้ง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีมติโดยเสียงข้างมาก จำนวน ๖ คน วินิจฉัยว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ๓ ครั้ง ได้แก่

^{๗๐} ไทยโพสต์. (๒๕๖๘). ลุ้น! ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาดทำประชามติอีกครั้งหลังเถียงมากกว่า ๔ ปี , เข้าถึงได้จาก <https://www.thaipost.net/hi-light/๘๕๙๐๔๓/> (เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๘)

^{๗๑} ข่าวสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ , ข่าวที่ ๓๔/๒๕๖๘ วันพุธที่ ๑๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๘

ครั้งที่ ๑ ให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่

ครั้งที่ ๒ ให้ประชาชนออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่ามีวิธีการและเนื้อหาที่สำคัญอย่างไร

ครั้งที่ ๓ ภายหลังรัฐสภาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ก่อนนำขึ้นทูลเกล้า ฯ และประกาศใช้ต่อไป

อย่างไรก็ดี ปรากฏในคำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๘^{๗๒} มีความเห็นว่าการออกเสียงประชามติครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒ อาจรวมเป็นครั้งเดียวกันได้ ซึ่งประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการออกเสียงประชามติทุกครั้ง

ทั้งนี้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน ๑ คน คือ เห็นว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ๒ ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๓

จากคำวินิจฉัยข้างต้นจะเห็นว่าอย่างน้อย ๆ การทำประชามติจะต้องเกิดขึ้น ๒ ครั้ง (ในกรณีจัดครั้งที่ ๑ และที่ ๒ พร้อมกัน) ด้วยคำถามที่ต่างกันเป็นไปตามหลักการสำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญได้กล่าวไว้ว่าอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ เป็นของประชาชน ดังนั้น หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนโดยตรง ศาลรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ต้องมีการทำประชามติเพื่อสอบถามประชาชนผู้มีอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญว่าเห็นสมควรในการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐสภาใช้อำนาจอย่างเกินเลยโดยไม่ผ่านการยินยอมและรับรองจากประชาชน ทั้งยังเป็นไปเพื่อการสร้างความชอบธรรมสูงสุดให้แก่รัฐธรรมนูญพร้อมทั้งเป็นการยืนยันหลักการที่ว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพราะถึงแม้ว่าการลงประชามติ ๓ ครั้ง ไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งหมดเป็นไปเพื่อเพิ่มความชอบธรรมสูงสุดให้กับการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จะเกิดขึ้น

กล่าวโดยสรุป มาตรา ๒๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ระบุไว้ว่าการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญแบบทั่วไปใช้วิธีลงมติของรัฐสภาตามที่กำหนดเงื่อนไขไว้ในรัฐธรรมนูญ หากแต่ต้องการ แก้ไขในหมวด ๑ บททั่วไป หรือ หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีการจัดทำประชามติประกอบกับหากต้องการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเอาไว้ด้วยว่าต้องจัดทำให้มีการลงประชามติ ๓ ครั้ง เพื่อเป็นการยืนยันความชอบธรรมในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ

^{๗๒} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘/๒๕๖๘ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)

เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชามติ

ในอดีตประเทศไทยได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญ ๘ ฉบับ ได้แก่ พ.ศ. ๒๔๙๒, พ.ศ. ๒๕๑๑, พ.ศ. ๒๕๑๗, พ.ศ. ๒๕๔๐, ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๙, พ.ศ. ๒๕๕๐, ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗ และ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยในสามฉบับแรกกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น^{๗๓} แต่ไม่เคยมีการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญได้ บัญญัติไว้เลยจนกระทั่งเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาให้แล้วเสร็จ พร้อมเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ และจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติ และประกาศผลการออกเสียงประชามติ จัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญและคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญสามเพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ เพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจ ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ กระทั่งประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ต่อมา^{๗๔}

อย่างที่กล่าวมาข้างต้นว่าอีกสิ่งหนึ่งที่มาควบคู่กับการจัดทำประชามติก็คือ “งบประมาณ” ซึ่งในการจัดทำประชามติในการเห็นชอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้งบประมาณไปราว ๑,๕๐๐ บาท หากเปรียบเทียบกับ การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล ๒,๙๙๑ ล้านบาท และมากกว่าการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จำนวน ๑,๔๙๑ ล้านบาท^{๗๕} ซึ่งงบประมาณจำนวนนี้เป็นตัวเลขที่ปรับลดลงจากเดิมที่ประมาณการไว้กว่า ๓,๔๐๐ ล้านบาท เนื่องจากมีงบประมาณบางส่วนที่ซ้ำซ้อนกันจึงปรับลดให้เหมาะสมกับความจำเป็น^{๗๖} และมีการประมาณการในการออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ว่าจะใช้งบประมาณกว่า ๒,๙๙๑ ล้านบาท จากเดิมที่ตั้งไว้กว่า ๔,๒๐๐ ล้านบาท จากการปรับลดงบประมาณส่วนใหญ่ลงไป เช่น ค่าใช้จ่ายในการจัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญและค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรที่ลดลง^{๗๗}

ปัจจุบันเมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้มากกว่า ๘ ปี ได้มีการเรียกร้องให้แก้ไขหรือให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กันมาอย่างต่อเนื่องเรียกได้ว่าตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญมีผล

^{๗๓} ยุทธพร อิศรชัย , การออกเสียงประชามติ (Referendum) , อ้างแล้ว, (เมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๘)

^{๗๔} เฟื่องอ้าง

^{๗๕} กรุงเทพธุรกิจ. (๒๕๕๙). เป็ดงบบ ๖ ประชามติ 'กกต.' ใช้เกือบ ๓ พันล้าน , เข้าถึงได้จาก <https://www.bangkokbiznews.com/politics/๗๑๑๒๔๘> , (เมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๘)

^{๗๖} โปสเตอร์ ทุเคย์. (๒๕๕๙). กกต. ยืนยันใช้งบประชามติเหมาะสมไม่สิ้นเปลือง , เข้าถึงได้จาก <https://www.posttoday.com/politics/๔๒๔๓๖๒> (เมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๘)

^{๗๗} ไทยพับลิก้า. (๒๕๕๙). ครม. ไฟเขียวงบ ๒.๙ พันล้าน ประชามติ รธน. ยันแล้งนี้ไม่มีสาเหตุ มีน้ำใช้ถึงฤดูฝน “ประยุทธ์” ใช้ ๔.๔ ลอยประมุลคลื่น ๙๐๐ ห้ามซิมดับ , เข้าถึงได้จาก <https://thaipublica.org/๒๐๑๖/๐๔/ncpo-cabinet-๒๕๕๙-๑๕/#:~:text=กรม.%๒๐ไฟเขียวงบ%๒๐๒.๙%๒๐พันล้านประชามติ%๒๐รธน.%๒๐ยันแล้งนี้%๒๐ไม่มีสาเหตุ%๒๐มีน้ำใช้ถึงฤดูฝน%๒๐%๒๐ประยุทธ์%๒๐ใช้%๒๐๔.๔%๒๐ลอยประมุลคลื่น%๒๐๙๐๐%๒๐-%๒๐%๒๐ห้ามซิมดับ.> , (เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๘)

บังคับใช้เลยทีเดียว ด้วยเหตุผลหลายประการส่งผลให้มีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ตีความจนมีคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๔ ว่ารัฐสภาสามารถร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้หรือไม่ โดยตามคำวินิจฉัยมีอยู่ว่าหากต้องการให้มีร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องทำการลงประชามติสอบถามประชาชนเสียก่อนว่าเห็นควรให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ซึ่งหากประชาชนให้ความเห็นชอบจึงสามารถดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้แต่ช่วงเวลาที่มีการกล่าวถึงการแก้ไขเพิ่มเติมหรือการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและกว้างขวางในช่วง พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๖๗

ปัจจุบันยังเป็นข้อถกเถียงกันว่าการจัดทำประชามติครั้งที่^{๗๘} ทว่าเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๗ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบว่าควรมีการจัดทำประชามติจำนวน ๓ ครั้ง ซึ่งในครั้งแรกของการจัดทำประชามติจะมีคำถามว่าประชาชนเห็นชอบหรือไม่ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีการแก้ไขหมวดที่ ๑ และหมวดที่ ๒ ของรัฐธรรมนูญ และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ คณะรัฐมนตรีคาดการณ์ว่าการทำประชามติครั้งแรกอาจจะเกิดขึ้นในปลายเดือนกรกฎาคม ถึงต้นเดือนสิงหาคม ๒๕๖๗ ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายระหว่าง ๙๐ - ๑๒๐ วัน และใช้งบประมาณราว ๓,๒๐๐ ล้านบาท ในการจัดทำประชามติครั้งแรก โดยรัฐบาลในขณะนั้นคาดการณ์ด้วยว่าหากการจัดทำประชามติครั้งแรกผ่านความเห็นชอบจากประชาชน จะนำไปสู่การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ เพื่อให้สมาชิกสภาออกแบบรูปแบบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จากนั้นเมื่อแก้ไขแล้ว นำไปสู่การจัดทำประชามติครั้งที่ ๒ และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อเสร็จเรียบร้อยแล้วจะมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อแล้วเสร็จจึงดำเนินการจัดทำประชามติครั้งที่ ๓ ต่อไป^{๗๙}

หากเปรียบเทียบกับมติคณะรัฐมนตรีที่ได้อนุมัติหลักการให้สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง เป็นจำนวน ๕,๙๔๕,๑๖๑,๐๐๐ บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการควบคุมและการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๖^{๘๐} ซึ่งหากเทียบกับงบประมาณในการจัดทำประชามติประกอบกับสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่พัฒนาไปอาจทำให้งบประมาณที่คาดการณ์ไว้ราว ๓,๐๐๐ ล้านบาท อาจเพิ่มขึ้นไปอีก แต่อย่างไรก็ตามหากมีการจัดทำประชามติสองครั้งก็จะใช้งบประมาณราว ๆ ๖,๐๐๐ ล้านบาท หรือหากจัดทำประชามติสามครั้งก็จะใช้งบประมาณราว ๆ ๙,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งมากกว่างบประมาณที่ใช้ในการจัดการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาเสียอีก

ดังนั้นหากเอาจำนวนเงิน ๓,๐๐๐ ล้านบาทมาคำนวณเป็นการสร้างสาธารณประโยชน์ หรือสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ อาจจำแนกได้คร่าว ๆ ดังนี้

^{๗๘} แม้จะมีคำวินิจฉัยจากศาลรัฐธรรมนูญถึงการจัดทำประชามติแล้วก็ตามแต่ก็ยังเป็นข้อถกเถียงกันว่าควรมีการจัดทำประชามติครั้งที่ระหว่างสองหรือสามครั้ง

^{๗๙} ฐานเศรษฐกิจ. (๒๕๖๗). ครม. เคาะงบ ๓.๒ พันล้าน แก้รัฐธรรมนูญ ทำประชามติ ๓ ครั้ง , เข้าถึงได้จาก <https://www.thansettakij.com/politics/๕๙๔๒๖๓> , (เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๘)

^{๘๐} ไทยรัฐ. (๒๕๖๖). ครม. เทงบเกือบ ๖,๐๐๐ ล้านบาท ให้ กกต. จัดการเลือกตั้ง ๒๕๖๖ , เข้าถึงได้จาก <https://www.thairath.co.th/news/politic/๒๖๑๑๘๘๘> , (เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๘)

๑. การสร้างถนนที่มีความกว้าง ๑๒ เมตร ลาดยางหนา ๕ เซนติเมตร ด้วยราคากลางตารางเมตรละ ๓๓๒ บาท^{๘๑} ได้ระยะทางกว่า ๗๕๐ กิโลเมตร

๒. อาคารคอนกรีตเสริมแรง ๒ ชั้น ขนาด ๘ ห้องเรียน เนื้อที่ ๑,๓๓๘ ตารางเมตร ด้วยราคากลางอาคารละ ๕,๖๘๖,๘๐๐ บาท^{๘๒} ได้อาคารกว่า ๕๐๐ หลัง

๓. การจัดซื้อรถพยาบาลชนิดรถตู้ ปริมาตรกระบอกลูกสูบไม่ต่ำกว่า ๒,๔๐๐ ซีซี หรือกำลังเครื่องยนต์สูงสุดไม่ต่ำกว่า ๙๐ กิโลวัตต์ ด้วยราคากลาง ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท^{๘๓} ได้รถพยาบาลกว่า ๑,๒๐๐ คัน

จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่าเงินจำนวน ๓,๐๐๐ ล้านบาท สามารถนำมาทำประโยชน์ได้เป็นจำนวนมหาศาล และหากย้อนกลับไปได้ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๐ ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วถึง ๒๐ ฉบับ ด้วยเหตุผลต่าง ๆ นา ๆ ยิ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ใช้เวลาร่างยาวนานกว่า ๓ ปี ใช้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญถึงสองคณะ และมีการประมาณการว่าใช้งบประมาณไปกว่า ๑๕,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งแม้ว่าจะใช้งบประมาณจำนวนมาก และผ่านการลงประชามติแต่ก็มีการเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด กระทั่งมีการขอแก้ไขมาตรา ๒๕๖ เพื่อนำไปสู่การตั้งสมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญและร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ^{๘๔}

อย่างไรก็ดีหากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมามาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐, พ.ศ. ๒๕๕๐ , พ.ศ. ๒๕๖๐ จะเท่ากับว่าทุก ๆ ๑๐ ปี ประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งการได้มาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มักเกิดจากการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมทั้งสิ้น ภายใต้งบประมาณราว ๑.๕๗ หมื่นล้านบาท ต่อการร่างรัฐธรรมนูญใหม่หนึ่งฉบับ^{๘๕} หากคิดคร่าว ๆ ด้วยจำนวนงบประมาณข้างต้นในการร่างรัฐธรรมนูญสามฉบับเท่ากับประเทศไทยใช้เงินงบประมาณไปกว่า ๔.๗๑ หมื่นล้านบาท จึงต้องย้อนกลับมาพิจารณาว่างบประมาณจำนวนนี้เสียไปอย่างคุ้มค่าหรือไม่

บทสรุป

ผลของคำวินิจฉัยของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ และคำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๘ มีหลักใหญ่และมีจุดร่วมกันคือการให้เหตุผลว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่ผ่านการลงประชามติของประชาชนก่อนมีผลบังคับใช้ เท่ากับว่าประชาชนเป็นผู้มีอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยมีความมุ่งหมายที่จะให้มีการร่างรัฐธรรมนูญ

^{๘๑} บัญชีราคามาตรฐานสิ่งก่อสร้าง. (๒๕๖๗). กองมาตรฐานงบประมาณ ๑ สำนักงบประมาณ, เข้าถึงได้จาก <https://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=๑๓๒๐๘> หน้า ๑๖ (เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๘)

^{๘๒} เพิ่งอ้าง , หน้า ๔

^{๘๓} บัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์. (๒๕๖๗). กองมาตรฐานงบประมาณ ๑ สำนักงบประมาณ , เข้าถึงได้จาก <https://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=๑๓๒๐๗&mid=๒๗๔&catID=๐> หน้า ๒๐ (เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๘)

^{๘๔} ประพนธ์ คุณมี, (๒๕๖๓). ใครได้ ใครเสีย กับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ , เข้าถึงได้จาก <https://www.thansettakij.com/columnist/๔๔๙๓๑๘> , (เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๘)

^{๘๕} Inside Thailand. (๒๕๖๖). เจาะลึกทั่วไทย , ต้นทุนรัฐธรรมนูญ ๑.๕๗ หมื่นล้าน...คุ้มมั๊ย ? , เข้าถึงได้จาก <https://www.youtube.com/watch?v=wkSny-FFnMY> , (เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๘)

ฉบับใหม่ขึ้นเพื่อทดแทนรัฐธรรมนูญฉบับเดิมจะกลายเป็นการทำลายหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญที่ประชาชนให้การรับรองและได้สถาปนาขึ้นผ่านการลงประชามติ เพราะแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดอำนาจของรัฐและกรอบการปกครองของรัฐแต่ก็ใช่ว่ารัฐธรรมนูญไม่สามารถแก้ไขได้เลยเนื่องจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนไปหรือสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นสามารถกลายเป็นเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ จึงมีการกำหนดรูปแบบให้มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ และด้วยเหตุนี้คำวินิจฉัยของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงให้คำอธิบายไว้อย่างชัดเจนว่า รัฐสภามีอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือสามารถจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมต้องได้รับฉันทามติด้วยการลงประชามติเสียก่อน และต้องไม่กระทบกับหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญคือรูปแบบของรัฐหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เพราะหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยแก้ไขให้สามารถจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นจริงจะเท่ากับว่าเป็นการแก้ไขนั้นเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ผ่านการลงประชามติ ดังนั้น หากจะมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงมีความจำเป็นที่ต้องให้ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเห็นชอบเสียก่อนผ่านการลงประชามติ และยังเป็นวิธีแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่ชอบธรรมที่สุด

ในทางกลับกันแม้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจำวินิจฉัยว่าการมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องผ่านการทำประชามติจากผู้สถาปนารัฐธรรมนูญเสียก่อนแต่การนำเอางบประมาณจำนวนมหาศาลมาใช้ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยไม่ได้พิจารณาอย่างรอบด้านว่ามีทางเลือกอื่นที่ดีกว่าหรือไม่ เนื่องจากเป็นที่ทราบกันว่าประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมากที่สุดประเทศหนึ่งในโลก การจะเปลี่ยนแปลงแก้ไข รัฐธรรมนูญจึงควรคำนึงถึงความยั่งยืนไม่ใช่เพียงฉาบฉวยหรือเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณโดยเปล่าประโยชน์

อีกทางหนึ่งการนำเอางบประมาณจำนวนมหาศาลมาทำประชามติหลาย ๆ รอบ ทางที่ดีกว่าควรจะนำงบประมาณมาปฏิรูประบบราชการหรือส่วนอื่น ๆ ให้ทันสมัยหรือก้าวหน้าเพื่อเป็นหลักประกันในการดำเนินทางราชการที่ดีขึ้น หรือใช้การสอบถามความคิดเห็นของประชาชนในวงกว้าง นอกจากจะช่วยแก้ไขปัญหาก็ได้ตรงประเด็นมากกว่าแล้ว ยังใช้งบประมาณน้อยกว่ามาก โดยไม่ใช้การสร้างกระแสหรือสร้างความเชื่อว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะนำพามาซึ่งความดีงามหรือความเจริญก้าวหน้า เพราะหากเชื่อมั่นว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองที่ดี การมีรัฐธรรมนูญมาแล้วกว่า ๒๐ ฉบับ อาจเป็นข้อพิสูจน์แล้วว่าต้นเหตุของปัญหาอาจไม่ใช่รัฐธรรมนูญ เพราะในรัฐธรรมนูญสามฉบับหลังสุดมีพื้นฐานจากการอุดช่องว่างที่เกิดขึ้นหรือปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้จากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนทั้งสิ้น แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาก็ไปถึงต้นกำเนิดของปัญหาได้ เพราะหากสภาพการเมืองยังเป็นเช่นเดิมที่นักการเมืองเพียงทำทุกอย่างเพื่อต้องการได้อำนาจรัฐ เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง การนำพาประเทศไทยออกจากวงจรแห่งความเสื่อมเช่นนี้จึงน่าจะเป็นสิ่งที่เหมาะสมมากกว่า

โดยสรุปแล้วการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินเพื่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญและทำประชามติจึงควรเป็นไปด้วยความรอบคอบและเกิดประโยชน์สูงสุดมากกว่าจะทำให้เกิดวงจรซ้ำไปซ้ำมา

โดยไม่จำเป็น เพื่อให้งบประมาณที่จ่ายไปเกิดประโยชน์สูงสุด และที่สำคัญที่สุดคือต้องหาคำตอบให้ได้ว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นคำตอบสุดท้ายของการพัฒนาประเทศไทยหรือไม่ และที่สุดแล้วการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญผลประโยชน์จะตกอยู่ที่ใครระหว่างนักการเมืองกับประชาชน

บรรณานุกรม

- กรุงเทพธุรกิจ. (๒๕๕๙). เปิดบ ำ ประชามติ 'กกต.' ใช้เกือบ ๓ พันล้าน , เข้าถึงได้จาก <https://www.bangkokbiznews.com/politics/๗๑๑๒๔๘>
- กรุงเทพธุรกิจ. (๒๕๖๑). ทำไมการแก้รัฐธรรมนูญจึงสำคัญ ?, เข้าถึงได้จาก <https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/๑๑๙๐๗๕>
- เกรียงไกร วังวิชัย. (๒๕๕๙)วิเคราะห์เจตนารมณ์การเขียนรัฐธรรมนูญระหว่างเผด็จการกับประชาธิปไตย , Journal of Modern Learning Development, ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๒ ประจำเดือนกรกฎาคม – ธันวาคม.
- คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (๒๕๖๔). สรุปสาระสำคัญจากเสวนาวิชาการ เรื่อง “อำนาจรัฐสภาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ : ฝ่าทางตันการเมืองไทย”, เข้าถึงได้จาก <https://www.law.tu.ac.th/seminar-summary-parliament-power-to-amend-the-constitution/>
- ชมพูนุท ตั้งถาวร. (๒๕๕๖). กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ฐานเศรษฐกิจ (๒๕๖๗). ครม. เคาะงบ ๓.๒ พันล้าน แก้รัฐธรรมนูญ ทำประชามติ ๓ ครั้ง. เข้าถึงได้จาก <https://www.thansettakij.com/politics/๕๙๔๒๖๓>
- ทวิศ ศรีเกตุ. (๒๕๕๗). จากปฎิวัติสู่การเริ่มต้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เข้าถึงได้จาก <https://prt.parliament.go.th/items/a๐๐๗๐๖d-aeb๐-๔๕๔๘-b๒๕๐-c๗fc๙๘๖๔e๘๒๔/full>
- ทศพร มุลรัตน์. (๒๕๕๒). พัฒนาการกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย. วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, ๓(๓), กันยายน-ธันวาคม.
- ไทยพับลิก้า. (๒๕๕๙). ครม. (ไฟเขียว) ๒.๙ พันล้าน ประชามติ รธน. ยันแล้งนี้ไม่มีสาเหตุ มีน้ำใช้ถึงฤดูฝน “ประยุทธ์” ใช้ ม. ๔๔ ลุยประมุขคลื่น ๙๐๐ ห้ามชิมดื่บ. เข้าถึงได้จาก <https://thaipublica.org/๒๐๑๖/๐๔/ncpo-cabinet-๒๕๕๙-๑๕/>
- ไทยโพสต์. (๒๕๖๘). ลุ้น! ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาดทำประชามติที่ครั้งหลังเถียงมากกว่า ๔ ปี , เข้าถึงได้จาก <https://www.thaipost.net/hi-light/๘๕๙๐๔๓/>
- ไทยรัฐ. (๒๕๖๖). ครม. เทงบเกือบ ๖,๐๐๐ ล้านบาท ให้ กกต. จัดการเลือกตั้ง ๒๕๖๖. เข้าถึงได้จาก <https://www.thairath.co.th/news/politic/๒๖๑๑๘๘๘>

ไทยรัฐพลัส. (๒๕๖๓). ทำความเข้าใจ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทำไมยังวนลูบอยู่ที่เดิม , เข้าถึงได้จาก

<https://plus.thairath.co.th/topic/politics&society/๑๐๔๘๓๒>

ธเนศ กิตติธเนศวร. (๒๕๖๓). รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน: แนวทางการแก้ไขความขัดแย้งการเมืองไทย.

การค้นคว้าอิสระหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ ชาย ไชยชิต. (๒๕๕๒.). การออกเสียงประชามติ: กระบวนการประชาธิปไตย

ทางตรงสมัยใหม่. วารสารสถาบันพระปกเกล้า (ก.ย. – ธ.ค.). เข้าถึงได้จาก [https://soo๖.tci-](https://soo๖.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/article/view/๒๔๔๖๓๑/๑๖๕๘๔๙)

[thaijo.org/index.php/kpi_journal/article/view/๒๔๔๖๓๑/๑๖๕๘๔๙](https://soo๖.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/article/view/๒๔๔๖๓๑/๑๖๕๘๔๙)

พนารัตน์ มาศมณฑล. (๒๕๖๓). การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๕๖๐. เข้าถึงได้จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่ง>

[ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่ง)

พนารัตน์ มาศมณฑล. (๒๕๖๓). เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.

เข้าถึงได้จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่ง>

[ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่ง)

พาฝัน ฮวดวัฒนา. (๒๕๖๓). ปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเฉพาะกรณีอำนาจของวุฒิสภา

และการคัดเลือกผู้แทนของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.

บทความทางวิชาการมหาวิทยาลัยรามคำแหง. เข้าถึงได้จาก

<http://www.lawgrad.ru.ac.th/Abstracts/๕๔๒>

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (๒๕๖๒). รัฐธรรมนูญ (เผด็จการ) มีไว้ทำไม? เข้าถึงได้จาก

https://www.matichon.co.th/politics/news_๑๗๕๐๖๐๖

โพสต์ทูเดย์. (๒๕๕๙). กกต. ยืนยันประชามติเหมาะสมไม่สิ้นเปลือง. เข้าถึงได้จาก

<https://www.posttoday.com/politics/๔๒๔๓๖๒>

ปฐมพงษ์ คำเขียว. (๒๕๖๓). สถาปัตยกรรมแห่งหลักเกณฑ์การแก้ไขรัฐธรรมนูญไทย. เข้าถึงได้จาก

https://occ_th.constitutionalcourt.or.th/detail/สถาปัตยกรรมแห่งหลักเกณฑ์การแก้ไข

[รัฐธรรมนูญไทย](https://occ_th.constitutionalcourt.or.th/detail/สถาปัตยกรรมแห่งหลักเกณฑ์การแก้ไข)

ปฐวิชญ์ วัฒนสุข. (๒๕๖๘). ประชามติรัฐธรรมนูญในโลกนี้ ต้องทำหลายครั้งหรือไม่?. เข้าถึงได้จาก

<https://policywatch.thaipbs.or.th/article/legal-๒๗>

ประพันธ์ คุณมี. (๒๕๖๓). ใครได้ ใครเสีย กับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ. เข้าถึงได้จาก

<https://www.thansettakij.com/columnist/๔๔๙๓๑๘>

ยุทธพร อิศรชัย. (๒๕๖๕). การออกเสียงประชามติ (Referendum). เข้าถึงได้จาก

[https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การออกเสียงประชามติ_\(Referendum\)](https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การออกเสียงประชามติ_(Referendum))

วศิน ยิ้มยิ้ม. (๒๕๖๒). ปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์

หลักสูตรนิติศาสตร์ดุสิตบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ศรันยา สี่มา. (๒๕๖๑). การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๕๖๐. รายการ ร้อยเรื่อง...เมืองไทย. (เอกสารอัดสำเนา).

ศรันยา สี่มา, (๒๕๕๒). รัฐธรรมนูญ, เข้าถึงได้จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=รัฐธรรมนูญ>

ศุภพรรัตน์ สุขพุ่ม. (๒๕๕๔). การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ. เข้าถึงได้จาก

<https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ>

ศาลรัฐธรรมนูญ. (๒๕๖๓). ศาลรัฐธรรมนูญกับการเป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของ

รัฐธรรมนูญ , เข้าถึงได้จาก https://occ_th.constitutionalcourt.or.th/article_detail/ศาล

รัฐธรรมนูญกับการเป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

สันติเลิศ เพ็ชรอาภรณ์. (๒๕๕๗). ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ. (๒๕๖๖). กก.ชุดภูมิธรรมเคาะทำประชามติ ๓ ครั้ง รอบแรกใช้คำถามเดียว-

ไม่ล็อก สสร. จัดทำรัฐธรรมนูญ. เข้าถึงได้จาก

<https://www.bbc.com/thai/articles/c4nykemlneno>

อภิรักษ์ ปาसानะเก และชัยวัฒน์ ป้อมพิทักษ์. (๒๕๖๖). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และ

วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. สึกษา วารสาร

ศึกษาศาสตร์, ๑๐(๑), มกราคม-มิถุนายน.

อรัญ พันธุมจินดา. (๒๕๖๗). อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย. วารสารสหวิทยาการ

นวัตกรรมปริทรรศน์, ๗(๓), พฤษภาคม-มิถุนายน.

อุดม รัฐอมฤต. (๒๕๖๓). การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่. วารสาร

ธรรมศาสตร์, ๓๙(๓).

Henry Wismayer , (๒๐๑๖). Britain's Referendum Was Not a Triumph of Democracy , เข้าถึง

ได้จาก https://time.com/๔๓๘๖๕๕/brexit-referendums/?utm_source

Inside Thailand. (๒๕๖๖). เจาะลึกทั่วไทย , ต้นทุนรัฐธรรมนูญ ๑.๕๗ หมื่นล้าน...คุ้มมั้ย ? , เข้าถึงได้

จาก <https://www.youtube.com/watch?v=wkSny-FFnMY>,

- ILaw. (๒๕๖๗). เปิดคำวินิจฉัยส่วนตน เสียงข้างมากยืนยันทัดลายรัฐธรรมนูญใหม่ทำประชามติ ๒ ครั้งก็พอ , เข้าถึงได้จาก <https://www.ilaw.or.th/articles/๔๓๕๔๗>
- ILaw. (๒๕๖๗). พัฒนาการของความเป็นกฎหมายสูงสุดและประเพณีการปกครองในรัฐธรรมนูญ , เข้าถึงได้จาก <https://www.ilaw.or.th/articles/๖๓๕๕๘>
- ILaw. (๒๕๖๘). พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย ๒๐ ฉบับ หมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ แก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาหมด , เข้าถึงได้จาก <https://www.ilaw.or.th/articles/๕๐๓๖๖>
- Jennifer McCoy, (n.d.). Dialogue in polarised societies Polarization harms democracy and society , เข้าถึงได้จาก <https://www.icip.cat/perlapau/en/article/polarization-harms-democracy-and-society/>
- Rocket Media Lab. (๒๕๖๖). งบจัดการเลือกตั้ง ๒๕๖๖ กว่า ๕.๙ พันล้าน ใช้ทำอะไรบ้าง, เข้าถึงได้จาก <https://rocketmedialab.co/election๖๖-budget/>
- The Constitution Unit. (๒๐๒๔). The role of the media in democracies: what is it, and why does it matter?, เข้าถึงได้จาก <https://constitution-unit.com/๒๐๒๔/๐๑/๓๐/the-role-of-the-media-in-democracies-what-is-it-and-why-does-it-matter/>