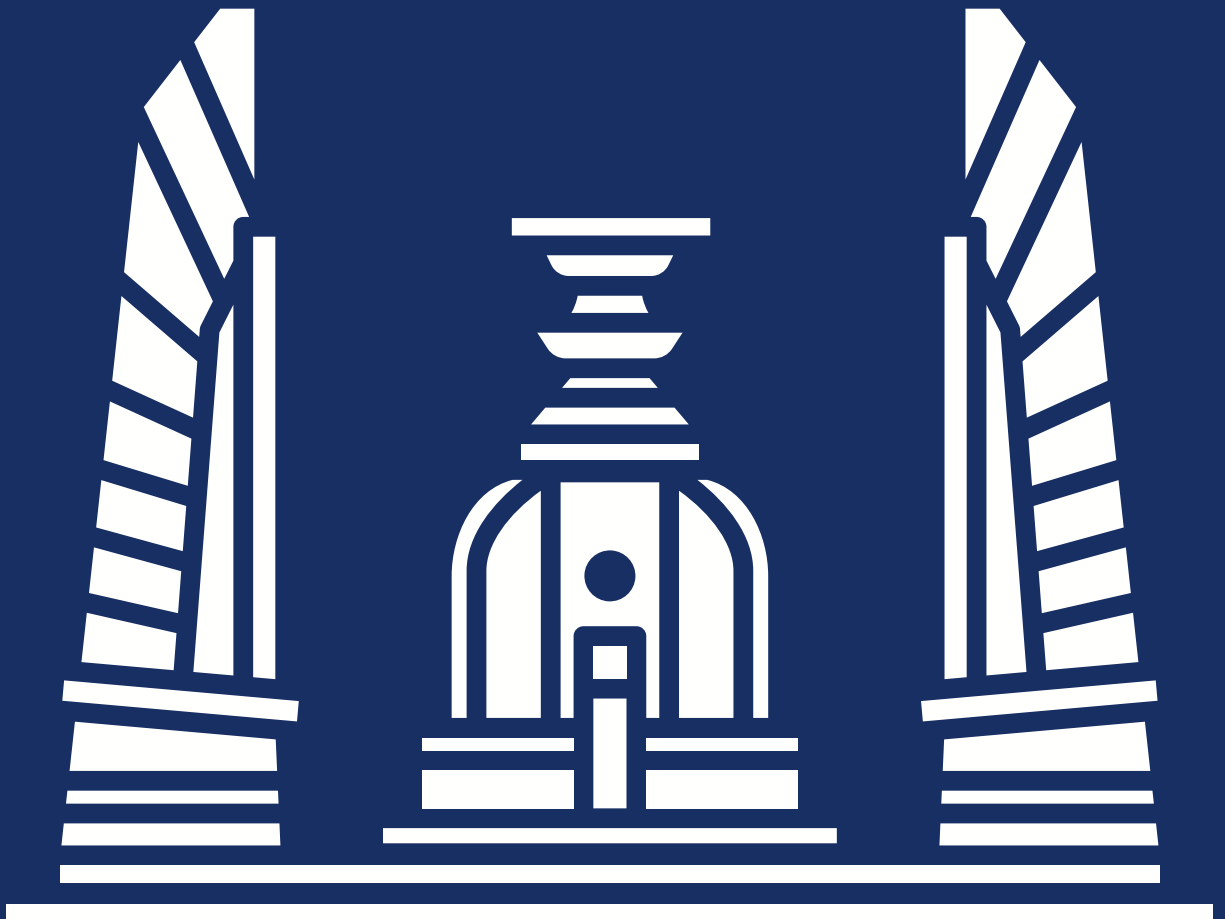




รายงาน

_____ ของคณะกรรมการสิทธิการสำมัญ
พิจารณาญัตติขอให้สภามิมติสงเรื่อง
ที่มีเหตุสมควรรจะให้มีการออกเสียง
ประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ

วุฒิสภา





รายงาน

ของ

คณะกรรมการการสามัญ

พิจารณาญาติติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควร
จะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ
วุฒิสภา

สำนักกรรมการ ๓

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



(สำเนา)

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการการสามัญพิจารณาญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรฯ วุฒิสภา

ที่ สว ๐๐๑๙.๑๙/ (ร ๘)

วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการการสามัญพิจารณาญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควร

จะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ วุฒิสภา

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันจันทร์ที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ได้พิจารณา เรื่อง การพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบผลการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรในญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ และมีมติตั้งคณะกรรมการการสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๗ จำนวน ๒๖ คน โดยมีกำหนดเวลาการปฏิบัติงานภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติตั้ง และต่อมาในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันอังคารที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมได้ลงมติให้ขยายเวลาการปฏิบัติงานออกไปอีก ๔๕ วัน ซึ่งคณะกรรมการการสามัญคณะนี้ประกอบด้วย

๑. นายกิตติ วัฒินนท์
๒. นายจเด็จ อินสว่าง
๓. พันตำรวจเอก จรุงวิทย์ ภุมมา
๔. ผู้ช่วยศาสตราจารย์เฉลิมชัย บุญยะลีพรรณ
๕. พลเอก ชูศักดิ์ เมฆสุวรรณ
๖. นายณรงค์ รัตนานุกูล
๗. พลเอก ดนัย มีชูเวช
๘. นายดุสิต เขมะศักดิ์ชัย
๙. พลเอก เทพพงศ์ ทิพยจันทร์
๑๐. พลเอก ธงชัย สารสุข
๑๑. พลเอก นาวิณ ดำริกาญจน์
๑๒. พลอากาศเอก ประจิน จั่นตอง
๑๓. นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ
๑๔. นางสาวปิยฉัตร วันเฉลิม
๑๕. พลเรือเอก พัลลภ ตมิศานนท์
๑๖. นายไพฑูรย์ หลิมวัฒนา
๑๗. นายยุทธนา ทัพเจริญ
๑๘. นายรณวริทธิ์ ปริยฉัตรตระกูล
๑๙. นายสมชาย ชาญณรงค์กุล

๒๐. นายสมชาย...

๒๐. นายสมชาย แสวงการ
๒๑. พลเอก สำเร็จ ศิวาดำรงค์
๒๒. นายสุรเดช จิรรัฐติเจริญ
๒๓. นายสุวรรณ เลิศปัญญาโรจน์
๒๔. นางสุวรรณี สิริเวชชะพันธ์
๒๕. นายอน กาจกระโทก
๒๖. พลเอก อักษรา เกิดผล

บัดนี้ คณะกรรมการธิการสามัญได้พิจารณาญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควร จะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ เสร็จเรียบร้อยแล้ว รายละเอียดปรากฏ ตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงกราบเรียนมาเพื่อให้โปรดนำเสนอรายงานดังกล่าวต่อที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาต่อไป

(ลงชื่อ) สมชาย แสวงการ
(นายสมชาย แสวงการ)
ประธานคณะกรรมการธิการสามัญ
พิจารณาญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควร
จะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ
วุฒิสภา

สำเนาถูกต้อง



(นายภาคภูมิ เปี้ยปลุก)

ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการธิการสามัญ
พิจารณาญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควร
จะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ
วุฒิสภา



(นายชัชชัย ทองเจริญ)

ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการธิการสามัญ
พิจารณาญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควร
จะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ
วุฒิสภา

สำนักกรรมการธิการ ๓
ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการธิการสามัญ
โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๔๐

ชัชชัย พิมพ์
ปารมิตา/ศิริินภา/สาวิตรี/ภาคภูมิ ทาน ๑
พีรพล ทาน ๒

รายงานของคณะกรรมการสามัญ
พิจารณาญัตติขอให้สภามีสั่งเรื่องที่มีเหตุสมควร
จะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ
วุฒิสภา

ตามที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันจันทร์ที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ได้พิจารณา เรื่อง การพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบผลการลงมติของสภาผู้แทนราษฎร ในญัตติขอให้สภามีสั่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ และมีมติตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาญัตติขอให้สภามีสั่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ ตามข้อบังคับ ข้อ ๗๗ จำนวน ๒๖ คน โดยมีกำหนดเวลาปฏิบัติงานภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่วุฒิสภามีสั่งตั้ง และต่อมาในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันอังคารที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมได้ลงมติให้ขยายเวลาปฏิบัติงานออกไปอีก ๔๕ วัน นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการสามัญได้พิจารณาญัตติขอให้สภามีสั่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษา ต่อที่ประชุมวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๘ ดังนี้

๑. การดำเนินงานของคณะกรรมการ

๑.๑ คณะกรรมการสามัญ ประกอบด้วย

๑. นายกิตติ วัฒนา
๒. นายเจตน์ อินสว่าง
๓. พันตำรวจเอก จรุงวิทย์ ภุมมา
๔. ผู้ช่วยศาสตราจารย์เฉลิมชัย บุญยะลีพรรณ
๕. พลเอก ชูศักดิ์ เมฆสุวรรณ
๖. นายณรงค์ รัตนานุกูล
๗. พลเอก ดนัย มีชูเวช
๘. นายคสิต เขมะศักดิ์ชัย
๙. พลเอก เทพพงศ์ ทิพยจันทร์
๑๐. พลเอก ธงชัย สารสุข
๑๑. พลเอก นาวิณ ดำริกาญจน์
๑๒. พลอากาศเอก ประจิน จั่นตอง
๑๓. นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ
๑๔. นางสาวปิยฉุภรณ์ วันเฉลิม
๑๕. พลเรือเอก พัลลภ ตมิศานนท์
๑๖. นายไพฑูรย์ หลิมวัฒนา
๑๗. นายยุทธนา ทัพเจริญ

๑๘. นายรณวริทธิ์ ปริยฉัตรตระกูล
๑๙. นายสมชาย ชาญณรงค์กุล
๒๐. นายสมชาย แสวงการ
๒๑. พลเอก สำเริง ศิวาดำรงค์
๒๒. นายสุรเดช จิรัฐิติเจริญ
๒๓. นายสุวรรณ เลิศปัญญาโรจน์
๒๔. นางสาวรรณี สิริเวชชะพันธ์
๒๕. นายอน กาจกระโทก
๒๖. พลเอก อักษรา เกิดผล

ดังนี้

๑.๒ ที่ประชุมคณะกรรมการการสามัญได้มีมติเลือกตำแหน่งต่าง ๆ จากกรรมการการสามัญ

- | | |
|------------------------------|---|
| ๑. นายสมชาย แสวงการ | เป็นประธานคณะกรรมการการสามัญ |
| ๒. นายกิตติ วะสีนนท์ | เป็นรองประธานคณะกรรมการการสามัญ
คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายจเด็จ อินสว่าง | เป็นรองประธานคณะกรรมการการสามัญ
คนที่สอง |
| ๔. นางสาวรรณี สิริเวชชะพันธ์ | เป็นรองประธานคณะกรรมการการสามัญ
คนที่สาม |
| ๕. พลเรือเอก พัลลภ ตมิศานนท์ | เป็นเลขาธิการคณะกรรมการการสามัญ |
| ๖. นางสาวปิยฉัตร วังเฉลิม | เป็นโฆษกคณะกรรมการการสามัญ |
| ๗. พลอากาศเอก ประจัน จันทอง | เป็นประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการการสามัญ |
| ๘. นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการการสามัญ |
| ๙. พลเอก ดนัย มีชูเวช | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการการสามัญ |

๑.๓ ที่ประชุมคณะกรรมการการสามัญได้มีมติแต่งตั้งนายภาคภูมิ เปี้ยปลูก นิตกรชำนาญการ และนายชัชชัย ทองเจริญ นิตกรชำนาญการ สำนักกรรมการ ๓ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขาธิการ คณะกรรมการการสามัญ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๗ วรรคสี่

๒. วิธีการพิจารณาศึกษา

๒.๑ การพิจารณาศึกษาข้อมูลทางวิชาการ ข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ และคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อพิจารณาเปรียบเทียบต่างประเทศ ข้อเท็จจริงในประเทศไทย และคำพิพากษา หรือคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

๒.๒ การเชิญบุคคลและผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็น ในประเด็นต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ

๑. นายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ
๒. นายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะผู้เสนอญัตติ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะผู้เสนอญัตติ

สมาชิกวุฒิสภาผู้ทรงคุณวุฒิ

- นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย

สมาชิกวุฒิสภา
ในฐานะอดีตนายกรัฐมนตรี
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียง
ประชามติ พ.ศ. รัฐสภา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นางรัชณี รุจิจรเดช
๒. นายศรศักดิ์ ต้นติววิทย์

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

๑. นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์
๒. นายอรรถวุฒิ รัตนสุภา
๓. นายอดิเทพ อุษะพัฒน์
๔. นางสาวศัลยา ชาญศรีสมุทร

เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ผู้อำนวยการสำนักคดี ๑
ผู้เชี่ยวชาญด้านคดี
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๑. นายกิตติพงษ์ บริบูรณ์
๒. นางสุธาทิพย์ ชคทานนท์
๓. นายพิชญ์ พิพัฒน์สันติกุล

รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารการเลือกตั้ง
และการออกเสียงประชามติ
นิติกรชำนาญการ

นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ

- รองศาสตราจารย์เจษฎ์ โทณะวณิก อดีตที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ
ร่างรัฐธรรมนูญ

๒.๓ การประชุมพิจารณาศึกษา อภิปราย วิเคราะห์ สังเคราะห์ และเสนอแนะของ
คณะกรรมการการเลือกตั้ง

การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดให้มีการประชุม จำนวน ๑๑ ครั้ง
ทั้งที่เป็นการประชุมในห้องประชุม และการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่ออภิปรายแลกเปลี่ยน
ความคิดเห็นประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียง
ประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ ซึ่งในการประชุมแต่ละครั้ง นอกจากจะมีการพิจารณาเอกสาร
และข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงได้รับฟังข้อมูลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากบุคคล
คณะบุคคล ตลอดจนผู้แทนองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นของญัตติที่ได้เชิญมาร่วม
ประชุมแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งยังได้อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้วยตนเอง ผ่านการนำข้อมูล
ทางวิชาการ ข้อเท็จจริง ข่าวสาร สถานการณ์ปัจจุบันทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ บริบท

ทางภูมิรัฐศาสตร์ การเมือง ประวัติศาสตร์ทางรัฐธรรมนูญ ตลอดจนข้อคิดเห็นส่วนตัวของกรรมาธิการ
สามัญแต่ละท่าน มาทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และตั้งเป็นข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ เพื่อนำไปสู่การ
สรุปเป็นข้อมูลรายงานผลการพิจารณาญัตติของคณะกรรมาธิการสามัญแล้วเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภา
ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจะสามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ
ต่อญัตติดังกล่าวได้อย่างรอบคอบและรอบด้านต่อไป

๓. ผลการพิจารณา

คณะกรรมาธิการสามัญได้พิจารณาศึกษาญัตติทั้งสองฉบับอย่างละเอียดรอบคอบ
โดยพิจารณาประกอบข้อมูลทางวิชาการ ข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ ทั้งของประเทศไทย
และต่างประเทศ จนได้ข้อมูลเพียงพอที่จะรวบรวมประเด็นสำคัญให้สมาชิกวุฒิสภาใช้เป็นข้อมูล
ประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบญัตติที่ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร
ทั้งสองญัตติดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมาธิการสามัญจึงรวบรวมข้อมูลดังกล่าว
รวมทั้งข้อสังเกตและข้อเสนอของคณะกรรมาธิการจัดทำเป็นรายงานของคณะกรรมาธิการสามัญ
พิจารณาญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรี
ดำเนินการเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒
ข้อ ๓๙/๒ ต่อไป

จากการพิจารณาเรื่องดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมาธิการสามัญจึงขอเสนอรายละเอียด
ของผลการพิจารณาซึ่งปรากฏตามเอกสารแนบท้ายนี้เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาได้ใช้เป็นข้อมูล
ประกอบการพิจารณาลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบว่าสมควรที่จะให้มีการออกเสียงประชามติ
ตามที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมาหรือไม่ ต่อไป

พลเรือเอก 

(พัลลภ ตมิศานนท์)

เลขานุการคณะกรรมาธิการสามัญ

พิจารณาญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควร
จะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ
วุฒิสภา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบด้วยกับญัตติด่วน จำนวน ๒ ญัตติ ซึ่งมีสาระสำคัญอย่างเดียวกัน คือ ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีดำเนินการ ตามที่สภามีมติในการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับความเห็นของประชาชนต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ พร้อมคำถามประชามติแนบท้าย กล่าวคือ “ท่านเห็นชอบหรือไม่ ว่าประเทศไทยควรมี การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ แทนที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน โดยสภาว่ารัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน” ซึ่งนายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ และนายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์ เป็นผู้เสนอ จากนั้นได้แจ้งมายังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป นั้น

วุฒิสภาได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันจันทร์ที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ โดยมีการอภิปรายอย่างกว้างขวางถึงองค์ประกอบและสาระสำคัญของ ญัตติ ตลอดจนเหตุผลและความจำเป็นในการจัดทำประชามติ แล้วเห็นว่า ยังมีรายละเอียด และข้อมูลไม่เพียงพอต่อการพิจารณาให้เป็นไปอย่างรอบคอบ จึงมีมติตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้น คณะหนึ่ง โดยให้มีหน้าที่และอำนาจพิจารณากรณีที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควร จะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ จากนั้นให้รายงานผลการพิจารณาต่อที่ประชุม วุฒิสภาต่อไป

คณะกรรมการสามัญได้ดำเนินการพิจารณาสาระสำคัญของญัตติและคำถามประชามติ ที่ระบุไว้ท้ายญัตติด่วนทั้งสองญัตติดังกล่าวแล้วเห็นว่า จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการเสนอ ญัตติดังกล่าวเป็นการเสนอให้มีการทำประชามติเพื่อนำไปสู่การยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งในกรณีเช่นนี้อาจส่งผลให้เกิด ความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรของรัฐ กระทบต่อหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ สิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนอัตลักษณ์สำคัญของชาติ และคุณค่าร่วมกันของสังคมไทยที่พึงปกป้อง รักษาไว้ ด้วยเหตุที่ญัตติดังกล่าวมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับความดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญโดยตรงนี้เอง วุฒิสภาในฐานะองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตรวจสอบถ่วงถ่วงญัตติดังกล่าว และพึงทำหน้าที่ดังกล่าวด้วยความละเอียด รอบคอบ มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การพิจารณาจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องดังกล่าว เป็นไป เพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง

คณะกรรมการสามัญได้กำหนดขอบเขตการพิจารณาครอบคลุมไปถึงกระบวนการจัดทำ รัฐธรรมนูญ กระบวนการออกเสียงประชามติ รวมทั้งพิจารณาสาระสำคัญและคำถามประชามติ ของญัตติทั้งสองญัตติดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยศึกษาข้อมูล ทางวิชาการ ข้อกฎหมาย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจนแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ จัดทำรัฐธรรมนูญและการออกเสียงประชามติ มีการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ รวมทั้ง ได้เชิญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอญัตติ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านรัฐธรรมนูญ ตลอดจนผู้แทน องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการเพื่อให้ข้อมูล ความคิดเห็น และ ข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ ที่คณะกรรมการสามัญได้พิจารณา โดยปรากฏผลการพิจารณาอันเป็น ประโยชน์ต่อการพิจารณาของวุฒิสภาในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ

จากการศึกษากระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอดีต ตลอดจนบริบทสถานการณ์สังคมและบ้านเมืองในห้วงเวลาดังกล่าวซึ่งนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รวมทั้งการจัดทำรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ อาทิ เยอรมนี ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ทำให้เห็นได้ว่า ที่มาของการจัดทำรัฐธรรมนูญไม่ว่าของประเทศไทยหรือต่างประเทศ ล้วนมีบริบทหรือสถานการณ์อันนำไปสู่กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกันไป โดยถือเป็นปัจจัยแวดล้อมที่ไม่อาจควบคุมได้และอาจเปลี่ยนแปลงไปเมื่อระยะเวลาผ่านไป ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมาธิการสามัญจึงเห็นว่า **เมื่อใดที่จำเป็นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของรัฐธรรมนูญฉบับใด สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญยิ่งกว่าสถานการณ์อันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ย่อมเป็น “เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นแก่นหรือสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนั้นเอง โดยหากมีประเด็นใดที่สมควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น ก็สามารถใช่วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้เหมาะสมขึ้นได้โดยไม่ต้องจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่**

นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการสามัญได้พิจารณาประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรัฐธรรมนูญอันเป็นประโยชน์ในการพิจารณาญัตติดังกล่าว ดังนี้

๑.๑ ในส่วนสาระสำคัญญัตติได้กล่าวถึงเหตุผลที่สมควรจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยกล่าวถึงที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ว่าเป็นผลมาจากการทำรัฐประหาร นั้น เห็นว่า แม้จะเป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นภายหลังการรัฐประหาร แต่เมื่อพิจารณากระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในแต่ละขั้นตอนแล้วจะเห็นได้ว่า เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ก็ได้นำร่างรัฐธรรมนูญไปจัดให้มีการออกเสียงประชามติ อันเป็นขั้นตอนที่ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้มีส่วนร่วมในการอนุมัติให้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ดังนั้น ย่อมถือได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเชื่อมโยงกับเจตจำนงของประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญแล้ว ด้วยเหตุนี้ การกล่าวถึงแก่นที่มาของรัฐธรรมนูญว่าเป็นผลมาจากการทำรัฐประหาร เพียงประการเดียวจึงยังมีใช้เหตุผลอันสมควรจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แต่ประการใด

๑.๒ การที่สาระสำคัญของญัตติและคำถามประชามติมิได้ระบุถึงขอบเขตของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เอาไว้โดยชัดเจนและเพียงพอ หากจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่ออัตลักษณ์สำคัญของชาติรวมถึงคุณค่าสำคัญของสังคมไทยหวงแหนและรักษาไว้ร่วมกันได้ อาทิ การเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวและปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การเทิดทูนและรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ สถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งอาจนำไปสู่การขัดแย้งหรือแตกแยกในทางความคิดอย่างรุนแรงขึ้นในสังคมได้ ต่างจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีหลักเกณฑ์ ขอบเขต หรือเงื่อนไขเพื่อป้องกันมิให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปกระทบต่อคุณค่าสำคัญต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญให้การคุ้มครอง อาทิ โครงสร้างสถาบันทางการเมืองการปกครองของประเทศ ความมั่นคงของรัฐ สิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ เป็นต้น

๑.๓ จากการพิจารณากระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอดีตจะพบว่า องค์การในการจัดทำรัฐธรรมนูญมีความหลากหลาย ปรากฏทั้งรูปแบบของ “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” และ “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้นอยู่กับบริบทและสถานการณ์ทางสังคมและการเมืองของประเทศ ในขณะนั้น ด้วยเหตุนี้ ไม่ว่าจะกำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญในรูปแบบใด สิ่งสำคัญ ที่ควรพิจารณา คือ องค์ประกอบขององค์กรและกระบวนการพิจารณาในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งควร มีความชัดเจนเพียงพอที่จะเป็นหลักประกันได้ว่า การจัดทำรัฐธรรมนูญดังกล่าวสามารถตอบสนอง ความต้องการของสังคมและประเทศชาติ ตลอดจนสามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนที่ประสงค์ จะให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ ซึ่งสาระสำคัญในประเด็นเหล่านี้มิได้ปรากฏในญัตติดังกล่าวแต่ประการใด

๒. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของญัตติและคำถามประชามติ

คณะกรรมการการสามัญได้พิจารณาเนื้อหาสาระของญัตติทั้งสองญัตติดังกล่าวแล้ว ปรากฏผลการพิจารณาโดยสรุป ดังนี้

๒.๑ คณะกรรมการการสามัญมีความเห็นว่า ญัตติถ้วนทั้งสองฉบับดังกล่าวและคำถาม ประชามติ อาจขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และอาจขัดต่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ทั้งนี้ จากการพิจารณาคำถามประชามติ ซึ่งมีใจความสำคัญสอบถามประชาชนว่า “ท่านเห็นชอบหรือไม่ ว่าประเทศไทยควรมีการจัดทำ รัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ แทนที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน” กรณีนี้เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะพบว่ารัฐธรรมนูญกำหนดแต่เพียงให้ “รัฐสภา” เป็นผู้ทำหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามกระบวนการและเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ เท่านั้น มิได้ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับหรือองค์กรที่จัดทำรัฐธรรมนูญ ในรูปแบบอื่นนอกจากรัฐสภา นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๖๔ ที่ได้วินิจฉัยไว้ว่า “รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้โดยต้องให้ ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้ มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ...” จึงเป็นการยืนยันหลักการว่า ในกรณีที่จะมีการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับแทนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รัฐสภาย่อมเป็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการ ดำเนินการดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังมีได้ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) เอาไว้ ในการออกเสียงประชามติจึงไม่อาจมีคำถาม ถึงองค์กรผู้จัดทำรัฐธรรมนูญที่มีได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญ หรือที่รัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจเอาไว้ได้ เพราะย่อมเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเอง รวมทั้งขัดต่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ และมีผลให้คณะรัฐมนตรีไม่อาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เป็นไป ตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๒.๒ คณะกรรมการการสามัญมีความเห็นว่า ญัตติถ้วนทั้งสองญัตติดังกล่าวไม่สอดคล้อง กับหลักเกณฑ์ของการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้มีการออกเสียงประชามติ ตามมาตรา ๑๑ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ และตามข้อ ๔๘/๑ ของข้อบังคับ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๕ ตลอดจนข้อ ๓๙/๑ ของข้อบังคับการประชุม

วุฒิสภา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๕ เนื่องจากมีลักษณะมุ่งเพียงการตั้งคำถาม แต่ไม่ได้มีสาระสำคัญแสดงถึงข้อบกพร่องอันเกี่ยวกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เหตุจำเป็นที่ต้องใช้วิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับเดิม และแนวทางของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันเป็นเรื่องที่จะขอทำประชามติ ในลักษณะที่ชัดเจนเพียงพอให้ประชาชนสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญในเรื่องดังกล่าวได้โดยสะดวก โดยพิจารณาเหตุผลได้ตามประเด็นดังต่อไปนี้

๑) ญัตติดังกล่าวมุ่งหมายถึงการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับแทนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่ในสาระสำคัญของญัตติกลับมุ่งแสดงถึงที่มาของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นหลัก โดยมีกรกล่าวถึงข้อบกพร่องในเชิงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญหรือข้อบกพร่องในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญเพียงเล็กน้อย ทั้งยังมิได้ปรากฏรายละเอียดชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้เข้าใจได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติส่วนใดที่สมควรได้รับการเปลี่ยนแปลง และสมควรแก้ไขโดยแนวทางใด เหตุใดจึงสมควรยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับแทนการใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเฉพาะในส่วนที่มีข้อบกพร่อง

๒) คำถามประชามติมีการใช้ถ้อยคำในลักษณะที่เป็นคำเฉพาะ อาทิ คำว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” และคำว่า “การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน” แต่ในสาระสำคัญของญัตติได้มีการอธิบายหรือให้รายละเอียดเกี่ยวกับถ้อยคำเหล่านี้ให้ชัดเจนเพียงพอที่ประชาชนจะเข้าใจได้ว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญมีองค์ประกอบอย่างไร มีหน้าที่และอำนาจเพียงใด หรือในส่วนที่กล่าวถึงที่มาของสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมาจาก “การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน” ก็ไม่พบว่า มีสาระสำคัญเพียงพอที่จะทำให้เข้าใจได้ว่า “การเลือกตั้งโดยตรง” ดังกล่าวจะใช้วิธีการใด และใช้สำหรับสมาชิกในองค์ประกอบส่วนใดของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ขณะที่ “ประชาชน” ที่จะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะหมายรวมถึงประชาชนชาวไทยทุกคนหรือจำกัดเฉพาะแต่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น

๓. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติพร้อมกับการเลือกตั้งทั่วไป

โดยที่เนื้อหาของญัตติได้มีข้อเสนอให้จัดการออกเสียงประชามติในวันเดียวกับวันเลือกตั้งทั่วไปที่จะเกิดขึ้นในช่วงปี ๒๕๖๖ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิออกเสียง และเพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ นั้น คณะกรรมาธิการสามัญได้พิจารณาข้อมูลที่ได้จากผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พบว่า กฎหมายมิได้มีข้อห้ามในการกำหนดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติในวันเดียวกัน แต่อาจไม่มีผลในแง่การอำนวยความสะดวกให้กับผู้มาใช้สิทธิออกเสียงหรือในแง่ของการประหยัดงบประมาณในระดับที่แตกต่างจากกรณีกำหนดวันเลือกตั้งและวันออกเสียงประชามติคนละวันอย่างมีนัยสำคัญแต่ประการใด ทั้งนี้ เนื่องจากในขั้นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดการเลือกตั้งและจัดให้มีการออกเสียงประชามติยังคงต้องเป็นไปตามรายละเอียดของกฎหมายในแต่ละกรณีที่แตกต่างกัน อาทิ มีการแยกหน่วยเลือกตั้งและเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการ รวมถึงมีการตั้งงบประมาณแยกต่างหากจากกัน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากระยะเวลาและความเป็นไปได้ในสถานการณ์ปัจจุบัน เห็นว่าโอกาสในการจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติในวันเดียวกันนั้นมีความเป็นไปได้น้อยมาก

๔. ข้อพิจารณาถึงผลกระทบและการดำเนินการภายหลังการออกเสียงประชามติ

ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประมาณการไว้ว่า การจัดทำประชามติ ๑ ครั้ง จะใช้งบประมาณไม่ต่ำกว่า ๓,๕๐๐ ล้านบาท ดังนั้น ในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับซึ่งต้องจัดทำประชามติไม่น้อยกว่า ๒ ครั้ง ย่อมจะต้องใช้งบประมาณเฉพาะในส่วนของการจัดทำประชามติรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ๗,๐๐๐ ล้านบาท และหากประชาชนเห็นชอบประเด็นคำถามประชามติ ภายหลังจากนั้นย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งอาจมีการใช้งบประมาณอีกไม่ต่ำกว่า ๑๐๐ ล้านบาท ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาตลอดทั้งกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับแล้วจะเห็นว่า เป็นกระบวนการที่มีค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งย่อมเป็นภาระทางงบประมาณแผ่นดินซึ่งมาจากภาษีของประชาชน

คณะกรรมการการศึกษามีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสภา ดังต่อไปนี้

๑) โดยที่ญัตติที่ขอให้มีการออกเสียงประชามติดังกล่าว ยังขาดสาระสำคัญที่ชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับเรื่องที่จะขอทำประชามติ ซึ่งอย่างน้อยควรปรากฏรายละเอียดในประเด็นข้อบกพร่องอันเกี่ยวกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เหตุจำเป็นที่ต้องใช้วิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แทนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับเดิม รวมถึงแนวทางของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันจะทำให้ประชาชนสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญในเรื่องดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง ชัดเจน และโดยสะดวก ซึ่งทำให้ญัตติดังกล่าวอาจมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ ดังนั้น ผู้เสนอญัตติจึงควรแสดงถึงสาระสำคัญที่ชัดเจนเพียงพอตั้งแต่ในชั้นการเสนอญัตติ โดยอย่างน้อยควรมีเนื้อหาสาระในประเด็นดังกล่าวข้างต้นด้วย

๒) โดยที่ญัตติดังกล่าวมีคำถามประชามติที่มุ่งหมายถึงการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับแทนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่ยังมีถ้อยคำในคำถามดังกล่าวที่ยังมีความไม่ชัดเจนและก่อให้เกิดการตีความได้หลายนัย เช่น คำว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ที่ยังไม่มีความชัดเจนว่า มีองค์ประกอบอย่างไร และมีหน้าที่และอำนาจเพียงใด หรือว่าคำว่า “การเลือกตั้งโดยตรง” ที่ยังไม่มีความชัดเจนว่าการเลือกตั้งดังกล่าวจะใช้วิธีการใด เป็นต้น ดังนั้น การตั้งคำถามประชามติจึงควรมีความชัดเจนและไม่เปิดช่องให้เกิดการตีความหลายนัย อันจะก่อให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไม่ตรงกันของประชาชน จนกระทบต่อการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในการออกเสียงประชามติได้

๓) จากการพิจารณาที่มาของการจัดทำรัฐธรรมนูญของต่างประเทศและการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอดีต ซึ่งเห็นได้ชัดว่ามีความหลากหลายและแตกต่างกันไปโดยขึ้นอยู่กับสถานการณ์บริบททางการเมือง ภูมิรัฐศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในแต่ละประเทศและแต่ละช่วงเวลาที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใดมีผลใช้บังคับแล้ว ที่มาของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวย่อมเป็นเพียงเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนั้น อันเป็นเหตุการณ์ที่ล่วงผ่านไปแล้วและไม่อยู่ในวิสัยที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ด้วยเหตุนี้ ประเด็นที่ควรให้ความสำคัญจึงควรเป็นเนื้อหาของรัฐธรรมนูญนั่นเอง เนื่องจากเป็นส่วนที่มีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ผูกพันต่อสถาบันทางการเมือง และองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งในส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นสิ่งที่สามารถแก้ไขปรับปรุงหรือพัฒนาให้ดีขึ้นได้ตามกลไกหรือวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

โดยสามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละกระบวนการดังกล่าวได้อยู่แล้ว

๔) โดยที่การถามประชามติเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและมีประเด็นต้องทำความเข้าใจจำนวนมาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรมีระยะเวลาที่เพียงพอและมีกระบวนการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนในเรื่องที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ หากพิจารณาจากการจัดทำประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ๒ ครั้งที่ผ่านมา จะเห็นว่า แม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะร่วมมือกันเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนทุกระดับแล้วก็ตาม แต่ด้วยข้อจำกัดด้านระยะเวลาเมื่อเทียบกับเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญที่มีจำนวนมาก ประชาชนจึงมีข้อจำกัดในการตัดสินใจออกเสียงประชามติ อย่างไรก็ตาม หากเทียบเคียงกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรายมาตราหรือรายประเด็น การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในประเด็นที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ น่าจะทำให้มีประสิทธิภาพมากกว่า ดังนั้น การพิจารณาจัดให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจึงควรนำประเด็นเหล่านี้ไปประกอบการพิจารณาอย่างรอบคอบด้วย

๕) โดยที่การจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แม้จะเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญของประเทศ แต่เมื่อพิจารณาในประเด็นค่าใช้จ่ายแล้ว จะพบว่าอาจต้องใช้งบประมาณไม่น้อยกว่า ๗,๐๐๐ ล้านบาท และหากประชาชนให้ความเห็นชอบให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะมีค่าใช้จ่ายสำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญอีกจำนวนมากด้วย นอกจากนี้ การจัดให้มีการออกเสียงประชามติยังถือเป็นการใช้จ่ายงบประมาณนอกแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี ที่จะต้องมีกระบวนการทางกฎหมายและการเงินการคลังเพิ่มขึ้น ซึ่งแม้จะได้ดำเนินกระบวนการทั้งหมดแล้ว ก็ยังไม่อาจคาดหมายได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะมีเนื้อหาที่เหมือนหรือแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมากนักน้อยเพียงใด ดังนั้น การพิจารณาว่าสมควรจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามญัตติดังกล่าวหรือไม่ จึงต้องพิจารณาถึงความคุ้มค่าและความได้สัดส่วนกันของผลสัมฤทธิ์ที่จะได้รับกับกรอบวงเงินงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการด้วย

.....

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(๑)
สารบัญ	(๗)
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาของการพิจารณาศึกษา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการพิจารณาศึกษา	๒
๑.๓ ขอบเขตของการพิจารณาศึกษา	๒
๑.๔ ระยะเวลาในการพิจารณาศึกษา	๓
๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๓
บทที่ ๒ เอกสารและข้อมูลทางวิชาการที่ใช้ศึกษา	๕
๒.๑ ผู้ติดต่อให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติ ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ	๕
๒.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๕
๒.๓ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง	๑๐
๒.๔ รายงานพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒ ฉบับ	๑๑
๒.๔.๑ รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค เป็นประธาน)	๑๑
๒.๔.๒ รายงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ก่อนรับหลักการ รัฐสภา (นายวิรัช รัตนเศรษฐ เป็นประธาน)	๑๓
๒.๕ เอกสารข้อพิจารณาเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	๑๖
๒.๖ เอกสารข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้องซึ่งคณะกรรมการวิสามัญได้มอบหมาย ให้ฝ่ายเลขานุการสรุปข้อมูลเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญ	๒๐
๒.๖.๑ สรุปประเด็นการอภิปรายญัตติในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมวุฒิสภา	๒๐
๒.๖.๒ สรุปข้อมูลกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	๒๑
๒.๖.๓ ข้อมูลการจัดทำประชามติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	๒๙

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
๒.๖.๔ เอกสารข้อพิจารณาเปรียบเทียบที่มาของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ	๓๑
๒.๖.๕ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับข้อจำกัดและเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่	๔๐
บทที่ ๓ วิธีดำเนินการและกระบวนการศึกษา	๕๑
๓.๑ การศึกษาเอกสารและข้อมูลทางวิชาการ	๕๑
๓.๒ การเชิญบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการพิจารณา	๕๑
๓.๓ การประชุมพิจารณาศึกษา อภิปราย วิเคราะห์ สังเคราะห์ และเสนอแนะ ของคณะกรรมการการสามัญ	๕๒
บทที่ ๔ ผลการพิจารณาศึกษา	๕๓
๔.๑ ประเด็นความแตกต่างระหว่างการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่กับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	๕๓
๔.๒ ประเด็นที่มาและกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอดีต	๕๖
๔.๓ ประเด็นที่มาและกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในต่างประเทศที่น่าสนใจ	๕๙
๔.๔ ประเด็นการตีความคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ในการดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติ	๖๐
๔.๔.๑ การดำเนินการจัดทำประชามติตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ	๖๓
๔.๔.๒ องค์กรผู้มีหน้าที่และอำนาจในการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่	๗๑
๔.๕ ประเด็นข้อพิจารณาตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับ “เหตุอันสมควร” ที่จะส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการตามญัตติ	๗๑
๔.๕.๑ ญัตติและคำถามประชามติทำยัตติที่มีลักษณะที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่	๗๔
๔.๕.๒ การตั้งคำถามประชามติมีความชัดเจนเพียงพอตามมาตรา ๑๑ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ และข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภาหรือไม่	๗๖
๔.๖ ประเด็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติพร้อมกับการเลือกตั้งทั่วไป	๘๐
๔.๖.๑ ข้อพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑	๘๑
๔.๖.๒ ข้อพิจารณาในทางปฏิบัติของการจัดให้มีการออกเสียงประชามติกับการเลือกตั้งทั่วไป	๘๓

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
๔.๗ ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติและการดำเนินการ ภายหลังการออกเสียงประชามติ	๘๕
๔.๗.๑ การจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หลายประเด็นในครั้งเดียวกัน	๘๕
๔.๗.๒ การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เรื่องที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ	๘๖
๔.๗.๓ การเตรียมการด้านงบประมาณเพื่อรองรับองค์กรที่ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ	๘๖
บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๘๙
๕.๑ สรุปผลการพิจารณา	๘๙
๕.๑.๑ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการยกร่าง รัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ	๘๙
๕.๑.๒ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับเนื้อหาของสาระของญัตติและคำถามประชามติ	๙๘
๕.๑.๓ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติพร้อมทั้ง การเลือกตั้งทั่วไป	๑๐๑
๕.๑.๔ ข้อพิจารณาถึงผลกระทบและการดำเนินการภายหลังการออกเสียงประชามติ	๑๐๓
๕.๒ ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการสามัญ	๑๐๔
บรรณานุกรม	๑๐๗
ภาคผนวก	๑๐๙
ภาคผนวก ก ญัตติขอให้สภามติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียง ประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ จำนวน ๒ ญัตติ	๑๑๑
ภาคผนวก ข คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔	๑๒๑
ภาคผนวก ค รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค เป็นประธาน)	๑๓๕
ภาคผนวก ง รายงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ก่อนรับหลักการ รัฐสภา (นายวิรัช รัตนเศรษฐ เป็นประธาน)	๑๓๙
ภาคผนวก จ บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาญัตติขอให้สภามติ ส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรี ดำเนินการ วุฒิสภา จำนวน ๑๑ ครั้ง	๑๔๓

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาของการพิจารณาศึกษา

เนื่องจากในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๔ ครั้งที่ ๒๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๕ และครั้งที่ ๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบด้วยกับ ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามที่สภามีมติในการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับความเห็นของประชาชนต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งนายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ เป็นผู้เสนอ และญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามที่สภามีมติในการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับความเห็นของประชาชนต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งนายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์ เป็นผู้เสนอ และแจ้งมายังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๘/๑ ทั้งนี้ จากกรณีที่มาชิกรัฐสภา (นายวิรัช รัตนเศรษฐ์ กับคณะ) เคยเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยมีเนื้อหาให้มีกระบวนการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งต่อมาได้มีการส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณากรณีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภา และศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ วินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ อย่างไรก็ดี ต่อมา รัฐสภาได้ลงมติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อสอบถามประชาชนว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงได้เสนอญัตติดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ ในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อถามประชาชนว่าเห็นชอบจะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ผ่านกลไกของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากทางเลือกตั้งหรือไม่ โดยมีประเด็นคำถามเพื่อสอบถามประชามติว่า “ท่านเห็นชอบหรือไม่ ว่าประเทศไทยควรมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ แทนที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน?”

โดยที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๘/๑ วรรคสาม กำหนดว่า เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบกับญัตติดังกล่าวแล้ว ให้ประธานสภาแจ้งผลการลงมติมายังวุฒิสภาทราบ ดังนั้น ในกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งมติสภาผู้แทนราษฎรขอส่งเรื่องที่มีเหตุสมควร จะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการมายังวุฒิสภา วุฒิสภาก็มีหน้าที่ต้องพิจารณาว่าจะลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบว่าสมควรที่จะให้มีการออกเสียงประชามติตามที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมาหรือไม่ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับ

การประชุมวุฒิสภา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๕ ข้อ ๓๙/๒ ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กระทบต่อโครงสร้างของรัฐ หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และใช้งบประมาณในการดำเนินการจำนวนมาก ทำให้มีความจำเป็นต้องพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาได้มีข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเอกสารที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร แจ้งมติสภาผู้แทนราษฎรขอส่งเรื่องดังกล่าวมายังวุฒิสภา ยังมีเหตุผลและรายละเอียดที่ไม่เพียงพอต่อการพิจารณา นายสมชาย แสวงการ สมาชิกวุฒิสภา จึงเสนอญัตติตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๓๘ ขอให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการสามัญพิจารณาร่างที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติส่งเรื่องที่มีเหตุผลสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ

ในการนี้ ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันจันทร์ที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณา เรื่อง การให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบผลการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรในญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุผลสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ แล้วมีมติตั้งคณะกรรมการสามัญคณะนี้ขึ้น เพื่อพิจารณาญัตติดังกล่าว และรายงานผลการพิจารณาต่อที่ประชุมวุฒิสภาต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการพิจารณาศึกษา

๑) เพื่อพิจารณาศึกษาญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามที่สภามีมติในการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับความเห็นของประชาชนต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งนายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอ

๒) เพื่อพิจารณาศึกษาญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามที่สภามีมติในการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับความเห็นของประชาชนต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งนายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอ

๓) เพื่อพิจารณาศึกษาข้อมูลทางวิชาการ ข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ และคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๔) เพื่อพิจารณาศึกษาข้อมูลทางวิชาการ ข้อกฎหมาย ข้อพิจารณาเปรียบเทียบต่างประเทศ ข้อเท็จจริงในประเทศไทย และคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

๑.๓ ขอบเขตของการพิจารณาศึกษา

๑) มุ่งพิจารณาศึกษาข้อมูลทางวิชาการ ข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ และคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาว่า

ญัตติของผู้เสนอญัตติทั้ง ๒ ญัตตินั้น เป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่จะให้มีการออกเสียงประชามติที่รัฐสภาจะแจ้งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติหรือไม่

๒) มุ่งพิจารณาศึกษาข้อมูลทางวิชาการ ข้อกฎหมาย ข้อพิจารณาเปรียบเทียบต่างประเทศ ข้อเท็จจริงในประเทศไทย และคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประโยชน์และข้อจำกัดของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมทั้งความคุ้มค่าของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

๑.๔ ระยะเวลาในการพิจารณาศึกษา

- ภายในกำหนดระยะเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติแต่งตั้ง (ครบกำหนดวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๕) ซึ่งต่อมาได้รับอนุญาตจากวุฒิสภาให้ขยายระยะเวลาออกไปอีก ๔๕ วัน (ครบกำหนดวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖)

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑) ได้พิจารณาศึกษาญัตติทั้งสองญัตติอย่างละเอียดรอบคอบ โดยพิจารณาประกอบข้อมูลทางวิชาการ ข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ และข้อพิจารณาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๒) ได้รับทราบข้อมูลทางวิชาการ ข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ และคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๓) ได้รับทราบข้อมูลทางวิชาการ ข้อกฎหมาย ข้อพิจารณาเปรียบเทียบต่างประเทศ ข้อเท็จจริงในประเทศไทย และคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

๔) สามารถรวบรวมและรายงานผลการพิจารณาเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภามีข้อมูลประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบญัตติที่ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองญัตติดังกล่าวได้อย่างละเอียดรอบคอบ

บทที่ ๒

เอกสารและข้อมูลทางวิชาการที่ใช้ศึกษา

ในการพิจารณาญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการนั้น คณะกรรมาธิการสามัญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ญัตติดังกล่าวเป็นญัตติที่มีความสำคัญ ซึ่งรายละเอียดของญัตติมีความเกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายและประเด็นทางวิชาการจำนวนมาก ในการนี้ คณะกรรมาธิการสามัญจึงมีการพิจารณาศึกษาเอกสารและข้อมูลทางวิชาการเพื่อประกอบการพิจารณาญัตติดังกล่าว ดังต่อไปนี้

๒.๑ ญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ

การดำเนินการของคณะกรรมาธิการสามัญนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นควรนำญัตติซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอจำนวน ๒ ญัตติ มาพิจารณาศึกษาโดยละเอียด ทั้งในส่วนเนื้อหาของญัตติและคำถามประชามติที่แนบท้ายญัตติ ประกอบด้วย

๑) ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามที่สภามีมติในการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับความเห็นของประชาชนต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งนายณัฐพงษ์ เรื่องปัญญาวุฒิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอ

๒) ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามที่สภามีมติในการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับความเห็นของประชาชนต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งนายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอ

๒.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การพิจารณาศึกษาญัตติทั้ง ๒ ญัตติดังกล่าวนั้น ที่ประชุมคณะกรรมาธิการสามัญเห็นควรให้นำรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับญัตติดังกล่าวมาเป็นหลักในการพิจารณา ซึ่งในเบื้องต้นประกอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๒.๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

โดยหลักแล้วบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ คือ มาตรา ๑๖๖ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๑๖๖ ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดอันมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นอกจากนี้ เนื่องจากการพิจารณาศึกษาญัตติทั้ง ๒ ญัตติดังกล่าว มีความเกี่ยวข้องกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ที่คณะกรรมการสามัญเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่ควรได้รับการพิจารณาศึกษาด้วย กล่าวคือ บทบัญญัติหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย

มาตรา	ประเด็น
มาตรา ๒๕๕	- บทบัญญัติอันเป็นข้อห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๕๖	- หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องกระทำเป็นสามวาระ และมีคะแนนเสียงในการให้ความเห็นชอบแต่ละวาระที่พิเศษกว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ - การแก้ไขเพิ่มเติมบางกรณี กล่าวคือ หมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระหรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติด้วย

๒.๒.๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔

การเสนอญัตติเพื่อขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ เป็นกรณีที่เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๙ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจจัดและควบคุมดูแลการออกเสียงให้เป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม เสรี เสมอภาค และชอบด้วยกฎหมาย

การออกเสียงตามพระราชบัญญัตินี้ มีดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่ มีบทบัญญัติกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๒) การออกเสียงกรณีเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า มีเหตุอันสมควร

(๓) การออกเสียงตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการออกเสียง

(๔) การออกเสียงในกรณีที่รัฐสภาได้พิจารณาและมีมติเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีเหตุสมควรที่จะให้มีการออกเสียงและได้แจ้งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ

(๕) การออกเสียงกรณีประชาชนเข้าชื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบในการออกเสียง ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด”

ทั้งนี้ หากรัฐสภา (โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภา) พิจารณาญัตติแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีเหตุสมควรที่จะให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๙ (๔) ดังกล่าว ยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องที่จะต้องดำเนินการต่อไป คือ มาตรา ๑๑ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๑๑ เมื่อมีกรณีที่จะต้องจัดให้มีการออกเสียงตามมาตรา ๙ (๔) ให้ประธานรัฐสภาแจ้งมติเห็นชอบของแต่ละสภาให้นายกรัฐมนตรีทราบ ในการแจ้งดังกล่าวให้ส่งสาระสำคัญของเรื่องที่จะขอทำประชามติในลักษณะที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญได้โดยสะดวกให้นายกรัฐมนตรีทราบด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ (๕) อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ส่วนคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามและการถูกจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิเข้าชื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒

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

โดยที่กรณีการพิจารณาศึกษาบทบัญญัติทั้ง ๒ มาตรา ดังกล่าวข้างต้น มีผลต่อการพิจารณาเนื้อหาของญัตติและคำถามประชามติ เนื่องจากญัตติที่ได้รับการเสนอในครั้งนี้ เป็นการเสนอโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ (๔) ซึ่งรัฐสภาจะต้องพิจารณาว่าเป็นเรื่องที่มีเหตุสมควรที่จะให้มีการออกเสียงประชามติ (ในประเด็นว่าสมควรจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) หรือไม่ ไม่ใช่กรณีการอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ (๑) ซึ่งกำหนดไว้สำหรับกรณีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการสามัญจึงจำเป็นต้องมุ่งประเด็นของการพิจารณาไปในส่วนที่ว่า “มีเหตุสมควร” ที่จะให้มีการออกเสียงประชามติหรือไม่ โดยรายละเอียดของการพิจารณาในประเด็นนี้จะปรากฏในผลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการสามัญต่อไป

๒.๒.๓ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑

สืบเนื่องจากเนื้อหาของญัตติทั้ง ๒ ญัตติดังกล่าว ผู้เสนอญัตติได้เสนอให้มีการจัดทำประชามติเพื่อสอบถามประชาชนว่าจะเห็นชอบให้มีการจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ “พร้อมกับการเลือกตั้งสมัยหน้า” ดังนั้น จึงมีประเด็นต้องพิจารณาความเป็นไปได้ของกรอบระยะเวลาในการ

จัดการเลือกตั้งทั่วไป ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ด้วย ดังนี้

กรณีไม่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

- มาตรา ๑๐๒ ของรัฐธรรมนูญ

“เมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ

การเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา”

กรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

- มาตรา ๑๐๓ ของรัฐธรรมนูญ

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป

การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และให้กระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”

ทั้งนี้ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใช้บังคับ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งกำหนดรายละเอียดของการดำเนินการไว้ตลอดกระบวนการแล้ว

๒.๒.๔ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒

เนื่องจากมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ บัญญัติให้อำนาจรัฐสภาสามารถมีมติเสนอเรื่องที่จะเห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการได้ ดังนั้น รัฐสภาจึงจำเป็นต้องกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม โดยที่กฎหมายใช้ถ้อยคำว่า “รัฐสภา” ไม่ใช่คำว่า “ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา” ดังนั้น จึงทำให้รัฐสภาสามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวโดยแยกกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาได้

ด้วยเหตุนี้ สภาผู้แทนราษฎรจึงได้แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒^๑ เพื่อกำหนดขั้นตอนของการเสนอและพิจารณาญัตติตามมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ ปรากฏตามข้อ ๔๘/๑ ข้อ ๔๘/๒ และข้อ ๔๘/๓ ดังนี้

“ข้อ ๔๘/๑ ญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ ตามมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ ถ้าสมาชิกเป็นผู้เสนอต้องมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

^๑ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๕

ญัตติดังกล่าวต้องไม่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้และต้องมีคำถามประชามติและสาระสำคัญของเรื่องที่จะขอทำประชามติในลักษณะที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญได้โดยสะดวก

เมื่อสภาลงมติเห็นชอบกับญัตติดังกล่าวแล้ว ให้ประธานสภาแจ้งผลการลงมติพร้อมสาระสำคัญตามวรรคสอง ไปยังวุฒิสภาทราบ แต่ถ้าสภาลงมติไม่เห็นชอบ ให้ญัตติเป็นอันตกไป”

“ข้อ ๔๘/๒ กรณีวุฒิสภาส่งผลการลงมติของวุฒิสภาพร้อมสาระสำคัญของเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติมายังสภาเพื่อดำเนินการพิจารณาลงมติ ให้ประธานสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

เมื่อที่ประชุมสภาลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับเรื่องดังกล่าวแล้ว ให้แจ้งผลการลงมติไปยังวุฒิสภาเพื่อทราบ”

“ข้อ ๔๘/๓ เมื่อญัตติตามข้อ ๔๘/๑ ได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา ให้เสนอประธานรัฐสภาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติต่อไป”

๒.๒.๕ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒

นอกจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว วุฒิสภาก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒^๒ เพื่อรองรับกระบวนการเสนอและพิจารณาญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการด้วย ปรากฏตามข้อ ๓๙/๑ และข้อ ๓๙/๒ ดังนี้

“ข้อ ๓๙/๑ การเสนอขอให้วุฒิสภามีมติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ ให้สมาชิกเสนอญัตติเป็นหนังสือโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

ญัตติตามวรรคหนึ่งต้องระบุเรื่องและประเด็นที่ประสงค์จะให้มีการออกเสียงประชามติที่ชัดเจนเพียงพอ พร้อมด้วยสภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และเหตุผลความจำเป็น โดยต้องมีสาระสำคัญของเรื่องที่จะขอทำประชามติในลักษณะที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญได้โดยง่ายและสะดวก

ในกรณีที่วุฒิสภาลงมติเห็นชอบกับญัตติตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งผลการลงมติ พร้อมเรื่องและประเด็น รวมทั้งสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการต่อไป แต่ถ้าวุฒิสภาลงมติไม่เห็นชอบ ให้ญัตตินั้นเป็นอันตกไป และให้แจ้งผลการลงมตินั้นให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ”

“ข้อ ๓๙/๒ ในกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งมติของสภาผู้แทนราษฎรพร้อมสาระสำคัญของเรื่องที่มีมติเห็นชอบให้มีการออกเสียงประชามติมายังวุฒิสภา ให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

^๒ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๕

เมื่อวุฒิสภาลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้มีการออกเสียงประชามติตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ”

๒.๓ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

จากการพิจารณาญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติ ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ ทั้ง ๒ ญัตติ พบว่ามีการอ้างอิงถึงคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกรณีของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนั้น คณะกรรมาธิการสามัญจึงเห็นควรให้พิจารณาศึกษาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวโดยละเอียดเพื่อให้เกิดความเข้าใจในประเด็นปัญหาที่ศาลได้วินิจฉัย รวมถึงแนวทางการตีความข้อกฎหมายและทางปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการพิจารณาศึกษาค้นคว้า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในอดีตที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวด้วย

โดยในชั้นนี้ปรากฏคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง พร้อมสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

๒.๓.๑ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาประเด็น ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยกรณี ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ศาลได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยสำคัญประการหนึ่ง คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑^๓ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้หรือไม่ ซึ่งศาลได้วินิจฉัยไว้เป็นสาระสำคัญดังนี้

“การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แม้จะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน ก็ควรจะได้ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่”

๒.๓.๒ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔

สืบเนื่องจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ ซึ่งได้เคยวินิจฉัยในประเด็นสำคัญต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอันมีผลนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับแล้วมีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอันมีผลนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงมีสมาชิกรัฐสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ

^๓ บทบัญญัติในหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยสำคัญว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้หรือไม่ ซึ่งสาระสำคัญของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว คือ

“รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง”

๒.๔ รายงานพิเคราะห์เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒ ฉบับ

โดยที่การเสนอญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ ทั้ง ๒ ญัตตินั้น มีเนื้อหาและคำถามท้ายญัตติที่หากมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติแล้ว จะนำไปสู่กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนั้น คณะกรรมาธิการสามัญจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิเคราะห์ไปถึงความจำเป็นของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวต้องพิจารณาประกอบกับข้อพิจารณาและข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ดังนั้น คณะกรรมาธิการสามัญจึงเห็นควรให้นำรายงานพิเคราะห์เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญซึ่งเคยมีคณะกรรมาธิการของรัฐสภาพิเคราะห์ไว้แล้ว มาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา โดยในชั้นนี้เห็นควรให้นำรายงาน ๒ ฉบับดังต่อไปนี้ มาเป็นหลักในการพิเคราะห์

๒.๔.๑ รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิเคราะห์ศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ สภาผู้แทนราษฎร (นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค เป็นประธาน)^๔

รายงานฉบับนี้เป็นรายงานที่คณะกรรมาธิการวิสามัญคณะดังกล่าวได้พิเคราะห์ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยละเอียดเป็นรายมาตรา โดยมีการแสดงข้อมูลผลการพิเคราะห์ศึกษาในหมวดหรือมาตรานั้น ๆ อย่างรอบด้าน พร้อมด้วยข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ รวมถึงแนวทางการแก้ไขหรือปรับปรุงหมวดหรือมาตรานั้น ๆ ด้วย

สำหรับข้อมูลผลการพิเคราะห์ศึกษาส่วนที่คณะกรรมาธิการสามัญให้ความสนใจเป็นพิเศษ คือ บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และ ข้อเสนอให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญหลังจากการแก้ไขมาตรา ๒๕๖ แล้ว สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

- บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๕๕

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่ามาตรา ๒๕๕ กล่าวถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้ ซึ่งเป็นการบัญญัติในสาระสำคัญของระบอบการปกครอง

^๔ สามารถสืบค้นรายงานฉบับเต็มได้ที่ URL :

https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25act_editconstitution/download/article/article_20200914105921.pdf

หรือ QR Code ตามภาคผนวก ค

ของประเทศ ซึ่งหากมีการเปลี่ยนแปลงย่อมหมายถึงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองและรูปแบบของรัฐ

คณะกรรมการวิสามัญจึงมีความเห็นร่วมกันว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ ไม่มีประเด็นปัญหาที่นำไปสู่การแก้ไขใด ๆ

มาตรา ๒๕๖ (๓)

บทบัญญัติในมาตรา ๒๕๖ (๓) ระบุถึงรายละเอียดขององค์ประกอบของการออกเสียงลงคะแนนในวาระหนึ่งซึ่งรับหลักการว่า จะต้องมิฉะนั้นเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

คณะกรรมการวิสามัญเห็นชอบให้มีการแก้ไข โดยแยกออกเป็น ๓ แนวทาง ดังนี้
แนวทางที่ ๑ ยกเงื่อนไขที่ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบหนึ่งในสามออกเหลือเพียงได้เสียงข้างมากของสมาชิกวุฒิสภา ตามหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐

แนวทางที่ ๒ กำหนดให้เงื่อนไขที่ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบหนึ่งในสามใช้ในกรณีซึ่งวุฒิสภามีที่มาจากบทบัญญัติหลักตามส่วนที่ ๓ วุฒิสภา ของหมวด ๗ รัฐสภา ไม่ใช่บังคับในกรณีที่วุฒิสภามาจากบทเฉพาะกาล

แนวทางที่ ๓ ยกเงื่อนไขที่ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบหนึ่งในสามออก เปลี่ยนเป็นต้องได้รับเสียงเห็นชอบสองในสามของสมาชิกวุฒิสภา ในกรณีซึ่งวุฒิสภามีที่มาจากบทบัญญัติหลักตามส่วนที่ ๓ วุฒิสภา ของหมวด ๗ รัฐสภา

ทั้งนี้ แนวทางที่ ๑ เป็นแนวทางที่เสียงส่วนใหญ่เห็นชอบ

มาตรา ๒๕๖ (๖)

คณะกรรมการวิสามัญเห็นชอบให้มีการแก้ไข ดังนี้

(๑) ยกเงื่อนไขที่ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบหนึ่งในสามออกเหลือเพียงเสียงข้างมากของสมาชิกวุฒิสภา ตามหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐

(๒) ยกเงื่อนไขที่ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วย ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน ออก

มาตรา ๒๕๖ (๘)

คณะกรรมการวิสามัญมีความเห็นร่วมกันว่า สมควรมีการแก้ไขมาตรา ๒๕๖ (๘) โดยยกข้อกำหนดที่ต้องทำประชามติ หากแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตาม

รัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ออก โดยไม่ต้องทำประชามติในประเด็นดังกล่าว

- ข้อเสนอให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ หลังจากการแก้ไขมาตรา ๒๕๖ แล้ว

คณะกรรมการวิสามัญส่วนใหญ่เห็นชอบให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ด้วยวิธีการดังนี้

(๑) จัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชน ทำหน้าที่ในร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เกือบทั้งฉบับ ยกเว้นหมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๒ พระมหากษัตริย์

(๒) จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หลังจากรัฐธรรมนูญร่างเสร็จแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

(๓) เงื่อนไขการดำรงอยู่ขององค์กรทางการเมืองต่างๆ เป็นไปตามเนื้อหาของรัฐธรรมนูญใหม่ที่ผ่านประชามติ

๒.๔.๒ รายงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ก่อนรับหลักการ รัฐสภา (นายวิรัช รัตนเศรษฐ เป็นประธาน)^๔

คณะกรรมการได้พิจารณาศึกษาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม จำนวน ๖ ฉบับ ประกอบด้วย

๑) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑) ซึ่งนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ

๒) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑) ซึ่งนายวิรัช รัตนเศรษฐ กับคณะ เป็นผู้เสนอ

๓) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (ยกเลิกมาตรา ๒๗๐ และมาตรา ๒๗๑) ซึ่งนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ

๔) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๕๙ และยกเลิกมาตรา ๒๗๒) ซึ่งนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ

๕) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (ยกเลิกมาตรา ๒๗๙) ซึ่งนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ และ

๖) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙๑ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๔ และยกเลิกมาตรา ๙๓ มาตรา ๑๐๑ (๔) และมาตรา ๑๐๕ วรรคสาม) ซึ่งนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ

อย่างไรก็ดี มีร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม เพียงร่างที่ ๑) และร่างที่ ๒) เท่านั้น ที่มีความเกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งจากการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ สรุปลงสาระสำคัญได้ดังนี้

^๔ สามารถสืบค้นรายงานฉบับเต็มได้ที่ URL : <http://edoc.parliament.go.th/Meeting/MeetingViewer.aspx?id=635> หรือ QR Code ตามภาคผนวก ง

- ประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖

การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ที่นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ และนายวิรัช รัตนเศรษฐ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรายมาตราอันเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๖

- ประเด็นการเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

คณะกรรมการมีความเห็นเป็นสองแนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ โดยมีเหตุผลหลายประการ ดังนี้

๑) ไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้เป็นเพียงการดำเนินการให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เท่านั้น ยังมิได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับแต่อย่างใด

๒) บทบัญญัติในมาตรา ๒๕๖/๙ ของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ ได้กำหนดห้ามมิให้สภาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมความในหมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ

๓) บทบัญญัติในมาตรา ๒๕๖ (๘) กำหนดไว้ว่า หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยประชามติก่อนนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่เคยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน ดังนั้น เมื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาในวาระที่สาม ก็จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย อันเป็นไปตามนัยแห่งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ ที่ว่า “รัฐธรรมนูญที่ได้มาโดยการลงมติของประชาชนก็ควรจะได้ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่”

แนวทางที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ โดยมีเหตุผลหลายประการ ดังนี้

๑) ไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้จัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับได้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงมีอาจกระทำได้ อันเป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า “หากไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจไว้จะกระทำมิได้” การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และไม่อาจนำประเด็นดังกล่าวไปทำประชามติตามมาตรา ๑๖๖ ได้ เนื่องจากบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวห้ามมิให้มีการทำประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้ง

ต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ควรให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับหรือไม่เสียก่อน โดยอาศัยช่องทางที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑๐ (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗ (๒) มาตรา ๔๑ (๔) และมาตรา ๔๔

๒) บทบัญญัติมาตรา ๒๕๖/๑๑ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้นำร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำแล้วเสร็จไปออกเสียงประชามติทันที โดยไม่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน เป็นการขัดต่อบทบัญญัติในมาตรา ๒๕๖

๓) เจตนารมณ์ของมาตรา ๒๕๖ คือ ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราเท่านั้น และศาลรัฐธรรมนูญก็เคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ ว่า รัฐสภาไม่มีอำนาจแก้ไขมาตรา ๒๙๑ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ เพราะการสถาปนารัฐธรรมนูญใหม่เป็นอำนาจของประชาชน ก่อนที่จะมีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่จึงต้องมีการออกเสียงประชามติจากประชาชนเสียก่อน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับจึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๖ รัฐสภาไม่มีอำนาจที่กระทำได้นอกจากนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยังต้องอยู่ภายใต้มาตรา ๒๕๕ ซึ่งเป็นข้อห้ามเด็ดขาดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การกำหนดห้ามมิให้สภาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ เป็นข้อจำกัดที่ไม่เพียงพอที่จะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนี้ไม่ขัดต่อมาตรา ๒๕๕ เพราะอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนอื่นนอกจากหมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ อันอาจกระทบต่อหลักการสำคัญตามมาตรา ๒๕๕ และพระราชอำนาจอื่นใดของพระมหากษัตริย์ได้

๔) ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มิใช่การแก้ไขเพิ่มเติมรายมาตรา แต่เป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ประกอบกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ ที่ว่า อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของประชาชน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๙๑ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่ได้มาจากการออกเสียงประชามติของประชาชน หากจะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ควรให้ประชาชนได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หากประสงค์จะให้รัฐสภารับหลักการร่างรัฐธรรมนูญนี้ อาจดำเนินการได้ ๓ วิธี คือ ๑. คณะรัฐมนตรีนำประเด็นดังกล่าวไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติเสียก่อน ๒. เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา และ ๓. ผู้เสนอญัตติถอนญัตติ และเสนอญัตติเข้ามาใหม่เพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา

๕) การเพิ่มหมวด ๑๕/๑ เพื่อให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่มีความชัดเจนว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญจะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ (๘) หรือไม่ และกรณีดังกล่าวเป็นการมอบหน้าที่และอำนาจแก่สภาร่างรัฐธรรมนูญไปจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนสมาชิกรัฐสภานอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ (๘) อันเป็นประเด็นปัญหาว่าสามารถทำได้หรือไม่ กรณีนี้เป็นปัญหาสำคัญสมควรที่จะ

เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามมาตรา ๒๑๐ (๒) เพื่อให้ได้ข้อยุติเสียก่อน

๖) การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญ เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญได้ผ่านกระบวนการออกเสียงประชามติของประชาชน ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ รัฐสภาเป็นเพียงองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญได้ และไม่สามารถมอบอำนาจไปให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ นอกจากนี้ ยังขัดหรือแย้งต่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ อีกด้วย

๗) มาตรา ๒๕๕ มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นข้อห้ามมิให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ และการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการในมาตรา ๑ และมาตรา ๒ โดยเด็ดขาด การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับจึงมีอาจกระทำได้ จึงควรถอนญัตติแล้วเสนอญัตติใหม่เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราที่ไม่ขัดกับเจตนารมณ์และหลักการของมาตรา ๒๕๕

๘) องค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญไม่อาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับอันเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญได้ และบทบัญญัติในมาตรา ๒๕๕ ก็กำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถดำเนินการได้เพียงใด จึงควรดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

- ประเด็นการออกเสียงประชามติ

แนวทางที่หนึ่ง ดำเนินการออกเสียงประชามติหนึ่งครั้งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๖ (๗) และ (๘) ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย สำหรับการออกเสียงประชามติ ก่อนรับหลักการไม่สามารถทำได้ เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกระทำได้ และไม่มีเวลาเพียงพอที่จะดำเนินการประกอบกับปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

แนวทางที่สอง ดำเนินการออกเสียงประชามติสองครั้ง คือ ครั้งแรกที่หนึ่งก่อนที่รัฐสภาจะลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ โดยให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๑๖๖ และครั้งที่สองก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

๒.๕ เอกสารข้อพิจารณาเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

สืบเนื่องจากการพิจารณาบทบัญญัติหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น คณะกรรมาธิการสามัญได้พิจารณามาตรา ๒๕๕ แล้วเห็นว่า เป็นบทบัญญัติอันเป็นข้อจำกัดมิให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยหนึ่งในข้อจำกัดมิให้แก้ไข

เปลี่ยนแปลง คือ การแก้ไขเพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งจากข้อจำกัดดังกล่าวนี้เองทำให้เกิดข้อพิจารณาต่อเนื่องไปว่า ในระบอบดังกล่าวได้บัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้หลายประการในหลายบทบัญญัติ มิได้มีแต่เพียงบทบัญญัติหมวด ๑ และหมวด ๒ เท่านั้น ที่บัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจไว้ ดังนั้น จึงได้มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมบทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจในรัฐธรรมนูญไว้ เพื่อให้คณะกรรมการได้ใช้พิจารณา

โดยที่จากการค้นคว้านั้น ฝ่ายเลขานุการพบว่า สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้เคยจัดทำเอกสารเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวขึ้นไว้แล้ว จึงได้นำเอกสารฉบับดังกล่าวมานำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการสามัญเพื่อพิจารณา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเอกสารดังกล่าวมีเนื้อหาจำนวนมาก ฝ่ายเลขานุการจึงได้จัดทำตารางสรุปโดยย่อเอกสารดังกล่าวขึ้น เพื่อให้คณะกรรมการได้พิจารณาโดยสรุป ดังนี้

**บทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐**

ลำดับ	เรื่อง	มาตรา
หมวด ๑ บททั่วไป (มี ๒ กรณี)		
๑	ระบอบการปกครองของประเทศไทย ซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข	มาตรา ๒
๒	พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล	มาตรา ๓
หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ (มี ๘ กรณี)		
๓	พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้	มาตรา ๖
๔	พระมหากษัตริย์ทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก	มาตรา ๗
๕	พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย	มาตรา ๘
๖	พระราชอำนาจในการสถาปนาและถอดถอนฐานันดรศักดิ์ และพระราชทานและเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์	มาตรา ๙
๗	พระราชอำนาจในการเลือกและแต่งตั้งคณะองคมนตรี	มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑

ลำดับ	เรื่อง	มาตรา
๘	พระราชอำนาจการแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนการจัตระเบียบราชการ และการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ โดยเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย	มาตรา ๑๕
๙	พระราชอำนาจในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งจะทรงแต่งตั้งหรือไม่ก็ได้	มาตรา ๑๖
๑๐	พระราชอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๔๖๗	มาตรา ๒๐ วรรคสอง
หมวด ๗ รัฐสภา (มี ๑๐ กรณี)		
๑๑	พระราชอำนาจในการลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติ ก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป	มาตรา ๘๑
๑๒	พระราชอำนาจในการลงพระปรมาภิไธยในร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม ก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป	มาตรา ๒๕๖ (๗)
๑๓	พระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลง	มาตรา ๑๐๒
๑๔	พระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป	มาตรา ๑๐๓
๑๕	พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ	มาตรา ๑๐๖
๑๖	พระราชอำนาจในการแต่งตั้งประธานและรองประธานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามมติของแต่ละสภา	มาตรา ๑๑๖
๑๗	พระราชอำนาจในการเรียกประชุมรัฐสภา เปิดและปิดประชุมรัฐสภา	มาตรา ๑๒๒
๑๘	พระราชอำนาจในการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ขยายเวลาสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา	มาตรา ๑๒๑ วรรคสอง
๑๙	พระราชอำนาจเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุม สมัยวิสามัญ เมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ	มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม

ลำดับ	เรื่อง	มาตรา
๒๐	พระราชอำนาจในการยับยั้ง (Veto) ร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย	มาตรา ๑๔๖
หมวด ๘ คณะรัฐมนตรี (มี ๑๐ กรณี)		
๒๑	พระราชอำนาจในการแต่งตั้ง คณะรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่ บริหารราชการแผ่นดิน โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็น ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี	มาตรา ๑๕๘
๒๒	พระราชอำนาจในการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ให้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ปฏิบัติหน้าที่ ไปพลางก่อน ที่จะถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่	มาตรา ๑๖๑ วรรคสาม
๒๓	พระราชอำนาจในการ ให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ	มาตรา ๑๗๑
๒๔	พระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนด	มาตรา ๑๗๒
๒๕	พระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย	มาตรา ๑๗๕
๒๖	พระราชอำนาจในการประกาศใช้และเลิกใช้ กฎอัยการศึก	มาตรา ๑๗๖
๒๗	พระราชอำนาจในการ ประกาศสงคราม เมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา	มาตรา ๑๗๗
๒๘	พระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่าง ประเทศ	มาตรา ๑๗๘
๒๙	พระราชอำนาจในการ พระราชทานอภัยโทษ	มาตรา ๑๗๙
๓๐	พระราชอำนาจในการแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่ง ของข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ตำแหน่ง ปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า	มาตรา ๑๘๐
หมวด ๑๐ ศาล (มี ๒ กรณี)		
๓๑	พระมหากษัตริย์ในฐานะทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจ อริปไตยผ่านทางศาล โดยให้การพิจารณาพิพากษา	มาตรา ๑๘๘ วรรคหนึ่ง

ลำดับ	เรื่อง	มาตรา
	อรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์	
๓๒	พระราชอำนาจในการแต่งตั้ง และให้ผู้พิพากษาและตุลาการพ้นจากตำแหน่ง	มาตรา ๑๙๐
หมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ (มี ๑ กรณี)		
๓๓	พระราชอำนาจในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	มาตรา ๒๐๐
หมวด ๑๒ องค์การอิสระ (มี ๑ กรณี)		
๓๔	พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระตามคำแนะนำของวุฒิสภา ดังนี้ <ol style="list-style-type: none"> ๑) คณะกรรมการการเลือกตั้ง ๒) ผู้ตรวจการแผ่นดิน ๓) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ๔) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ๕) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ๖) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 	มาตรา ๒๒๒ มาตรา ๒๒๘ มาตรา ๒๓๒ มาตรา ๒๓๘ มาตรา ๒๔๑ มาตรา ๒๔๖

๒.๖ เอกสารข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้องซึ่งคณะกรรมการการสามัญได้มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการสรุปข้อมูลเสนอต่อคณะกรรมการการสามัญ

นอกเหนือจากเอกสารข้อพิจารณาที่สามารถสืบค้นได้จากแหล่งต่าง ๆ แล้ว คณะกรรมการการสามัญยังได้พิจารณาศึกษาข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งฝ่ายเลขานุการได้ศึกษา รวบรวม และนำเสนอต่อคณะกรรมการการสามัญเพื่อความละเอียดรอบคอบ และได้รับข้อมูลอย่างรอบด้านด้วย โดยประกอบด้วยเอกสารข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

๒.๖.๑ สรุปประเด็นการอภิปรายญัตติในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภา

คณะกรรมการการสามัญได้มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการดำเนินการจัดทำสรุปข้อมูลประเด็นการอภิปรายญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามที่สภามีมติในการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับความเห็นของประชาชนต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๕ และในการอภิปรายเรื่องด่วน การพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบผลการ

ลงมติของสภาผู้แทนราษฎร ในญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติ ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันจันทร์ที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการการสามัญ เพื่อนำประเด็นที่ปรากฏตาม คำอภิปรายของสมาชิกทั้ง ๒ สภา มาประกอบการพิจารณา

**๒.๖.๒ สรุปข้อมูลกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐**

คณะกรรมการการสามัญได้พิจารณาศึกษาข้อมูลกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันและย้อนหลังไปถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่เคยใช้บังคับในอดีตอีก ๒ ฉบับ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ ที่มา องค์กรผู้มีอำนาจจัดทำ (ยกร่าง) รัฐธรรมนูญ ข้อห้าม กรอบระยะเวลาการพิจารณา องค์กรผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

๑) การยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ความเป็นมา

เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๘ รัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการการปฏิรูปทางการเมือง (คปก.) ขึ้น เพื่อพิจารณาแนวทางการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้มีข้อเสนอเป็นสองแนวทาง คือ การแก้ไขเพิ่มเติม บางมาตราเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการในมาตรา ๒๑๑ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยคณะรัฐมนตรีพิจารณาข้อเสนอดังกล่าวแล้วมีมติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้นำเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อแก้ไขมาตรา ๒๑๑ ต่อรัฐสภา ซึ่งที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ลงมติรับหลักการ และในที่สุด ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้มีมติเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๑ ซึ่งต่อมาก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่เสนอต่อรัฐสภา^๖

สภาร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ มาตรา ๔ ได้เพิ่มหมวด ๑๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (มาตรา ๒๑๑ ทวิ ถึงมาตรา ๒๑๑ เอกฎนิวสติ) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘^๗

^๖ มন্ত্রী รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๔๒),

หน้า ๒๓ - ๒๕

^๗ มาตรา ๒๑๑ ทวิ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙

(๑) องค์ประกอบสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๙๙ คน

(๑.๑) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งจังหวัดละ ๑ คน

รวม ๗๖ คน

(ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งรายชื่อพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานของผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดที่ได้คะแนนสูงสุด ลำดับ ๑ - ๑๐ ไปยังประธานรัฐสภาเพื่อเลือกให้เหลือจังหวัดละ ๑ คน)

(๑.๒) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์

จำนวน ๒๓ คน ดังต่อไปนี้

(ก) ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน จำนวน ๘ คน

(ข) ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน ๘ คน

(ค) ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน

หรือการร่างรัฐธรรมนูญ ตามหลักเกณฑ์ที่ประธานรัฐสภากำหนด

จำนวน ๗ คน

(๒) กรอบและระยะเวลาการร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ๒๔๐ วัน นับแต่วันที่มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญครบจำนวน โดยในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ การที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นเหตุกระทบกระเทือนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ห้ามมิให้ยกร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ โดยในกรณีที่รัฐสภาวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะดังกล่าว ให้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไป^๔

(๓) สภาร่างรัฐธรรมนูญได้แต่งตั้งคณะกรรมการการทำกิจการต่าง ๆ

จำนวน ๗ คณะ

๑) คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ทำหน้าที่กำหนดและนำเสนอกรอบความคิดเห็นพื้นฐาน หลักการ และสาระสำคัญที่ควรจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และเมื่อได้รับฟังความคิดเห็นแล้ว ให้ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการได้กำหนดกรอบแนวคิดพื้นฐานไว้ ๓ เรื่องใหญ่ ๆ ดังนี้

กรอบที่ ๑ สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง

กรอบที่ ๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

กรอบที่ ๓ สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง

๒) คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ ทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้วรวบรวมและนำเสนอสภาร่างรัฐธรรมนูญต่อไป

๓) คณะกรรมการประชาสัมพันธ์

^๔ มาตรา ๒๑๑ เดรส ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙

๔) คณะกรรมาธิการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญ

๕) คณะกรรมาธิการจัดหมายเหตุ ตรวจสอบรายงานการประชุม และกิจการสภา

๖) คณะกรรมาธิการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นทุกจังหวัด รวม ๗๖ คณะ

๗) คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... ทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง ซึ่งเป็นการทบทวนร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ถูกยกร่างขึ้นเป็นตุ๊กตาเพื่อนำไปทำประชาพิจารณ์ โดยการนำความคิดเห็นของประชาชนจากการทำประชาพิจารณ์ และคำแปรญัตติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาประกอบการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ขึ้น

การให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ^๙

เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้วให้นำเสนอต่อรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้ และเมื่อรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแล้ว (ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๗/๒๕๔๐ (สมัยสามัญครั้งที่สอง) วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๐ ได้ลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ) ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่มีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ ทั้งนี้ ในการจัดทำประชามติหากประชาชนเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

๒) การยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ความเป็นมา

คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (คปค.) ได้ทำการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และได้มีประกาศ คปค. ฉบับที่ ๓ กำหนดให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นสุดลง และได้นำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับการสรรหาจากสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ลงมติคัดเลือกกันเอง เหลือ ๒๐๐ คน และคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ทำการคัดเลือกเหลือ ๑๐๐ คน แล้วเสร็จ

^๙ มาตรา ๒๑๑ ปันรศ มาตรา ๒๑๑ โสฬส และมาตรา ๒๑๑ สัตตรศ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙

ตั้งแต่วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๙ เพื่อนำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๐ โดยพลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน ประธานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

สภาร่างรัฐธรรมนูญ^{๑๐}

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๑๐๐ คน โดยมีที่มาจาก

- (๑) สมัชชาแห่งชาติ จำนวนไม่เกิน ๒,๐๐๐ คน คัดเลือกกันเองให้เหลือ ๒๐๐ คน
- (๒) คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติคัดเลือกบุคคลตามข้อ ๑ ให้เหลือ ๑๐๐ คน และนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ^{๑๑}

สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ มีจำนวน ๓๕ คน ประกอบด้วย

- (๑) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกตามมติของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕ คน และ
- (๒) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๑๐ คน ตามคำแนะนำของประธานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติ

กรอบและระยะเวลายกร่างรัฐธรรมนูญ

- (๑) ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาให้แล้วเสร็จตามภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก
- (๒) เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้จัดทำคำชี้แจงว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้น มีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในเรื่องใดพร้อมด้วยเหตุผลในการแก้ไขไปยังสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ องค์กรและบุคคลดังต่อไปนี้ เพื่อพิจารณาและเสนอความคิดเห็น

- ๑) คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ
- ๒) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- ๓) คณะรัฐมนตรี
- ๔) ศาลฎีกา
- ๕) ศาลปกครองสูงสุด
- ๖) คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- ๗) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- ๘) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
- ๙) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- ๑๐) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ๑๑) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

^{๑๐} มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙

^{๑๑} มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙

๑๒) สถาบันอุดมศึกษา

ให้คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารชี้แจงให้ประชาชนทั่วไปทราบ ตลอดจนส่งเสริมและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนประกอบด้วย

(๓) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสามารถจะแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติม โดยต้องมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญลงชื่อรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีอยู่และต้องยื่นคำขอแปรญัตติ พร้อมทั้งก่อนวันนัดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

(๔) เมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งเอกสารไปยังสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญองค์กรและบุคคลต่าง ๆ แล้ว ให้คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาความเห็นที่ได้รับและคำแปรญัตติ พร้อมทั้งจัดทำรายงานการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งเหตุผล เผยแพร่ให้ทราบเป็นการทั่วไป แล้วนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา

(๕) การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นการพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับและเฉพาะมาตราที่สมาชิกยื่นคำขอแปรญัตติหรือที่คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอ

การจัดทำประชามติ

เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งต้องจัดทำไม่เร็วกว่าสิบห้าวันและไม่ช้ากว่าสามสิบวันนับแต่วันที่เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยการออกเสียงประชามติต้องกระทำภายในวันเดียวกันที่วาระอาณาจักร

ถ้าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับแล้ว ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้

ทั้งนี้ ได้มีการจัดทำประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ โดยผลการออกเสียงประชามติ รวมทั้งประเทศ^{๑๒}

- ผู้มีสิทธิออกเสียง ๔๕,๐๙๒,๙๕๕ คน
- ผู้มาใช้สิทธิออกเสียง ๒๕,๙๗๘,๙๕๔ คน
- เห็นชอบ ๑๔,๗๒๗,๓๐๖ เสียง (๕๗.๘๑ %)
- ไม่เห็นชอบ ๑๐,๗๔๗,๕๔๑ เสียง (๔๒.๑๙ %)

๓) การยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐**ความเป็นมา**

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ทำการรัฐประหาร โดยมีคำสั่งยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ต่อมาในวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

^{๑๒} สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูลสถิติการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๙, (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง : กรุงเทพฯ, ๒๕๕๙), หน้า ๑

พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จำนวน ๒ องค์กร ได้แก่

๑. สภาปฏิรูปแห่งชาติ จำนวนไม่เกิน ๒๕๐ คน มีหน้าที่พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น

๒. คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓๖ คน เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติแต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) ประธานกรรมการตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอ

(๒) ผู้ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอ จำนวน ๒๐ คน

(๓) ผู้ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

เสนอฝ่ายละ ๕ คน

ในวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ นายเทียนฉาย กีระนันทน์ ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติลงนามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน โดยคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการยกร่างตามกรอบที่กำหนดไว้ เช่น (๑) การรับรองความเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้ และ (๒) การให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่เหมาะสมกับสภาพสังคมของไทย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม วันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๘ ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติลงมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้สภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงในวันดังกล่าว

ต่อมา ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ ซึ่งบัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญแทนคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้า คสช. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ไม่เกิน ๒๐ คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจาก คณะรักษาความสงบแห่งชาติ

กรอบและระยะเวลาการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญต้องทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง

๒. คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีกรอบในการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย^{๑๓}

^{๑๓} มาตรา ๓๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกอบกับมาตรา ๓๔/๑ รัฐธรรมนูญชั่วคราว แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘

(๑) การรับรองความเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้

(๒) การให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่เหมาะสมกับสภาพสังคมของไทย

(๓) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งกลไกในการกำกับและควบคุมให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน

(๔) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบมิให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเคยกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด

(๕) กลไกที่มีประสิทธิภาพที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมือง สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ ปราศจากการครอบงำหรือชี้้นำโดยบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ โดยไม่ขอบด้วยกฎหมาย

(๖) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการสร้างเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับ

(๗) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการปรับโครงสร้างและขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน และป้องกันการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งสร้างค่านิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว

(๘) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ และกลไกการตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีประสิทธิภาพ

(๙) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันมิให้มีการทำลายหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญจะไว้ไว้

(๑๐) กลไกที่จะผลักดันให้มีการปฏิรูปเรื่องสำคัญต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ต่อไป

ให้คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าที่ต้องมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ต้องมี ให้พิจารณามาตรการที่จะให้การดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย

การจัดทำประชามติ

๑. เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้แจ้งคณะรัฐมนตรีทราบ และให้คณะรัฐมนตรีแจ้งคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบโดยเร็ว โดยให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา^{๑๔}

^{๑๔} มาตรา ๓๙/๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘

๒. ผลการจัดทำประชามติวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙

- ๑) ผู้มีสิทธิออกเสียง ๕๐,๐๗๑,๕๘๙ คน
- ๒) ผู้ออกมาใช้สิทธิออกเสียง ๒๙,๗๔๐,๖๗๗ คน
- เห็นชอบ ๑๖,๘๒๐,๔๐๒ คน (๖๑.๓๕ %)
 - ไม่เห็นชอบ ๑๐,๕๙๘,๐๓๗ คน (๓๘.๖๕ %)

อนึ่ง สำหรับข้อมูลกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ข้างต้นนั้น อาจสรุปโดยย่อเป็นตารางแสดงข้อมูลได้ดังนี้

ข้อพิจารณา	รธน. ๒๕๕๐	รธน. ๒๕๕๐	รธน. ๒๕๖๐
ที่มา	รธน. แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ (แก้ไข รธน. พุทธศักราช ๒๕๓๔)	รธน. (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙	รธน. (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และ รธน. (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘
ผู้จัดทำ	- สภาร่างรัฐธรรมนูญ ๙๙ คน โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญฯ เป็นผู้ยกร่าง	- สภาร่างรัฐธรรมนูญ ๑๐๐ คน - คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ๓๕ คน	- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ๒๐ คน
ข้อห้าม	ห้ามมิให้ยกร่าง รธน. ที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ	-	การจัดทำต้องครอบคลุมหลายประเด็น เช่น ๑. การรับรองความเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้ ๒. การให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่เหมาะสมกับสภาพสังคมของไทย
ระยะเวลา	๒๔๐ วัน	๑๒๐ วัน	๑๘๐ วัน
ผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบ	รัฐสภา	สภาร่างรัฐธรรมนูญ	- ไม่กำหนด - เพียงแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อดำเนินการจัดทำประชามติ
การจัดทำประชามติ	-	เห็นชอบ	เห็นชอบ

๒.๖.๓ ข้อมูลการจัดทำประชามติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาเอกสารสรุปข้อมูลการออกเสียงประชามติ เพื่อให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งฝ่ายเลขานุการได้รวบรวม และสรุปข้อมูลข้อเท็จจริงมาจากรายงานข้อมูลสถิติการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๙ (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง) รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ และบันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. รัฐสภา ครั้งที่ ๑๓ วันพุธที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ โดยปรากฏ ข้อมูล ๓ ส่วน ดังนี้

๑) ข้อมูลทางสถิติทั่วไปเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดและควบคุมการออกเสียงให้เป็นไปด้วยความสุจริต และเที่ยงธรรม และมีหน้าที่และอำนาจในการจัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญและคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเกิดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับบทบัญญัติและสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในการเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติดังกล่าว ปรากฏข้อมูลตามรายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ อาทิ

- การเตรียมความพร้อมบุคลากรและเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการออกเสียงประชามติ
- การจัดกิจกรรมรณรงค์ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่การออกเสียงประชามติโดยร่วมมือกับหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ
- การอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิออกเสียงประชามติของผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ และผู้สูงอายุ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

๒) ผลการออกเสียงประชามติ

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ โดยมีประเด็นคำถามเพื่อออกเสียงประชามติ ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่ ๑ ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ทั้งฉบับ

ประเด็นที่ ๒ ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบประเด็นเพิ่มเติมของสภานิติบัญญัติ “ท่านเห็นชอบหรือไม่ว่า เพื่อให้การปฏิรูปประเทศเกิดความต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ สมควรกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ในระหว่าง ๕ ปีแรก นับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี”

ทั้งนี้ ตามรายงานข้อมูลสถิติการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๙ ปรากฏข้อมูลสถิติการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญโดยสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

- ข้อมูลทางสถิติในเรื่องทั่วไปเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ

๑) สถานที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ จำแนกเป็น

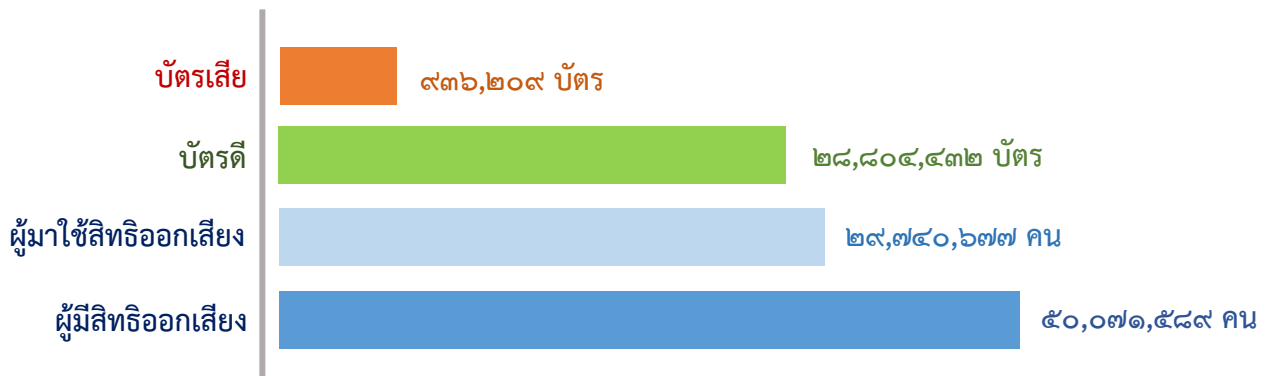
- หน่วยออกเสียง	จำนวน ๙๔,๒๖๐ หน่วย
- ที่ออกเสียงนอกเขตจังหวัด	จำนวน ๑๕๖ หน่วย
	รวมเป็น ๙๔,๔๑๖ หน่วย

๒) ข้อมูลประชากร จำแนกเป็น

- ประชากรทั้งประเทศ	๖๔,๙๓๐,๐๘๕ คน
- ผู้มีสิทธิออกเสียง	๕๐,๐๗๑,๕๘๙ คน
- ผู้มาใช้สิทธิออกเสียง	๒๙,๗๔๐,๖๗๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๙.๔๐
(จำแนกเป็น	

* บัตรเสีย ๙๓๖,๒๐๙ บัตร

* บัตรที่นับเป็นคะแนน ๒๘,๘๐๔,๔๓๒ บัตร)



แผนภาพ : ข้อมูลสถิติด้านประชากรในการออกเสียงประชามติ

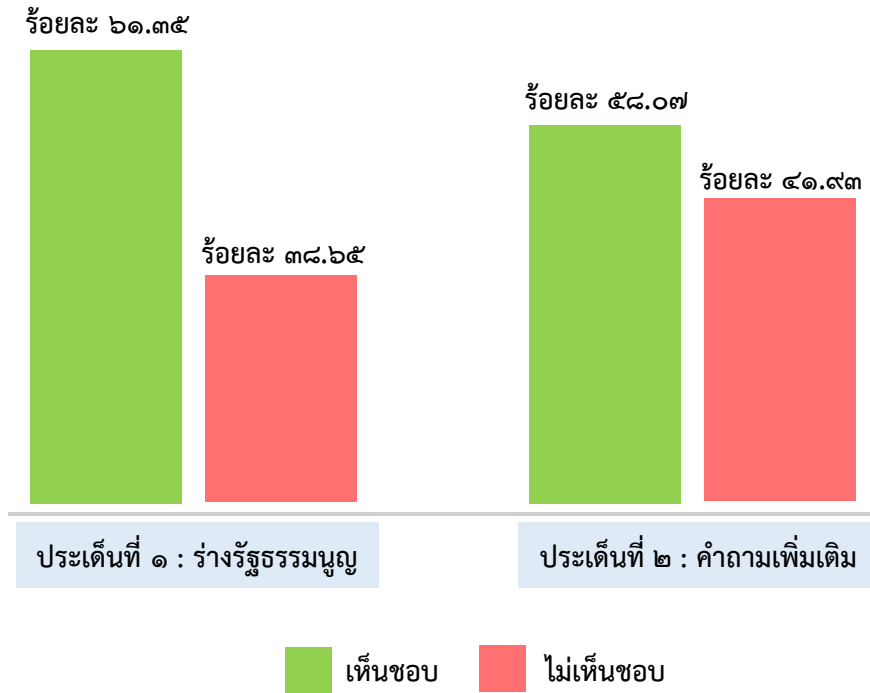
- ผลการออกเสียงประชามติรวมทั้งประเทศ จำแนกเป็น

ประเด็นที่ ๑ ร่างรัฐธรรมนูญ

- เห็นชอบ	๑๖,๘๒๐,๔๐๒ เสียง (คิดเป็นร้อยละ ๖๑.๓๕)
- ไม่เห็นชอบ	๑๐,๕๙๘,๐๓๗ เสียง (คิดเป็นร้อยละ ๓๘.๖๕)

ประเด็นที่ ๒ คำถามเพิ่มเติม

- เห็นชอบ	๑๕,๑๓๒,๐๕๐ เสียง (คิดเป็นร้อยละ ๕๘.๐๗)
- ไม่เห็นชอบ	๑๐,๙๒๖,๖๔๘ เสียง (คิดเป็นร้อยละ ๔๑.๙๓)



แผนภาพ : ข้อมูลสถิติผลการออกเสียงประชามติ

- ข้อมูลการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดกฎหมายในการออกเสียงประชามติ

ข้อมูลจากบันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. รัฐสภา ครั้งที่ ๑๓/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ปรากฏว่า ในปี ๒๕๕๙ มีผู้ถูกดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ จำนวน ๑๑๓ คน จำแนกเป็นการดำเนินคดี ๓ กรณี ดังนี้

(๑) การดำเนินคดีตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗/๒๕๕๗ เรื่อง ห้ามชุมนุมทางการเมือง คือ เป็นการรวมกลุ่มทางการเมืองที่มีจำนวนตั้งแต่ ๕ คน ขึ้นไป มีจำนวน ๙๔ คน

(๒) การดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ มีจำนวน ๖ คน

(๓) การดำเนินคดีตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗/๒๕๕๗ เรื่อง ห้ามชุมนุมทางการเมือง ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ มีจำนวน ๑๓ คน

๒.๖.๔ เอกสารข้อพิจารณาเปรียบเทียบที่มาของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

สืบเนื่องจากการพิจารณาเนื้อหาของอดีต คณะกรรมาธิการสามัญเห็นว่าประเด็นสำคัญหลักเรื่องหนึ่งซึ่งผู้เสนอญัตติให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก คือ ประเด็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งมีบริบทแวดล้อมและกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ

ที่ผู้เสนอญัตติเห็นว่าเป็นวิถีทางที่มีปัญหา ดังนั้น คณะกรรมาธิการสามัญจึงเห็นควรให้พิจารณาศึกษาเปรียบเทียบที่มาของรัฐธรรมนูญต่างประเทศด้วย

ฝ่ายเลขานุการจึงได้ศึกษาค้นคว้าและนำเสนอที่มาของรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่มีความน่าสนใจทั้งในบริบทการเมือง ประวัติศาสตร์ และการประยุกต์หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ เสนอต่อคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา ประกอบด้วยที่มาของรัฐธรรมนูญเยอรมนี ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ดังนี้

๑) ที่มาของรัฐธรรมนูญเยอรมัน

รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีฉบับปัจจุบันนั้น เรียกเป็นภาษาเยอรมันว่า “Grundgesetz” ซึ่งเมื่อแปลเป็นภาษาอังกฤษแล้วจะหมายถึง “Basic Law” หรือ กฎหมายพื้นฐาน โดยเหตุที่ว่า Basic Law ฉบับนี้ไม่ได้ถูกวางแผนที่จะร่างขึ้นเพื่อใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร แต่คาดหมายว่าจะใช้เพียงชั่วคราวเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี จนถึงปัจจุบันเยอรมนียังคงใช้ Basic Law ฉบับนี้ เป็นรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์

นับตั้งแต่เยอรมนีแพ้สงครามโลกครั้งที่ ๒ ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๔๕ ฝ่ายสัมพันธมิตรก็ได้เข้ายึดอำนาจทั้งทางกฎหมาย (de jure) และทางข้อเท็จจริง (de facto) อย่างไรก็ตามหลังจากนั้นไม่นาน รัฐบาลของฝ่ายสัมพันธมิตรตะวันตกทั้ง ๓ ชาติ ก็ค่อย ๆ คืนอำนาจการปกครองให้แก่ชาวเยอรมันโดยเริ่มต้นจากการให้ประชาชนเลือกตั้งท้องถิ่นและระดับมลรัฐก่อน จากนั้นราวกลางปี ค.ศ. ๑๙๔๘ ที่ประชุมของผู้ว่ากรมมลรัฐต่าง ๆ ที่ได้รับเลือกตั้งใหม่ ได้มีความเห็นพ้องต้องกันว่า เป็นเวลาอันสมควรแล้วที่ประชาชนชาวเยอรมันจะปกครองตัวเองอย่างเต็มรูปแบบ จึงได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการชุดนี้ได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นบนเกาะทางตอนใต้ของเยอรมนี โดยในขณะนั้นคณะผู้ยกร่างมีเจตนาจะให้รัฐธรรมนูญที่ยกร่างนี้มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ชั่วคราว กล่าวคือ จะใช้บังคับกับเยอรมนีตะวันตกไปจนกว่าจะมีการรวมดินแดนฝั่งตะวันออกที่ปกครองโดยสหภาพโซเวียตเข้าเป็นเยอรมนีเพียงหนึ่งเดียวได้ คณะกรรมการผู้ยกร่างจึงเลือกใช้คำว่า “Grundgesetz” หรือ “กฎหมายพื้นฐาน” แทนที่จะใช้คำว่ารัฐธรรมนูญ (Verfassung) อย่างตรงตัว

สำหรับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ได้มีการดำเนินการโดยสภาที่ปรึกษาซึ่งทำหน้าที่รัฐสภา (Parlamentarischer Rat) ณ กรุงบอนน์ โดยมี Konrad Adenauer ทำหน้าที่เป็นประธาน สภาประกอบด้วยผู้แทนจาก ๑๑ มลรัฐของเยอรมนี (ที่อยู่ภายใต้การปกครองของสัมพันธมิตรตะวันตก ๓ ประเทศ) จำนวน ๗๐ คน ซึ่งได้รับเลือกจากสภาของมลรัฐ (Landtag) เพื่อมาทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ โดยหลายคนเป็นมนตรีแห่งมลรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และนักวิชาการด้านกฎหมาย^{๑๔} สภาดังกล่าวใช้เวลาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญถึง ๘ เดือน จึงสำเร็จ และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๑๙๔๙ อนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีการลงมติเห็นชอบ

^{๑๔} 1948: Parlamentarischer Rat nimmt Arbeit auf, Accessed 31 December 2022, Available at:

<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/1948-parlamentarischer-rat-nimmt-arbeit-auf-1527924>

จากประชาชน เนื่องจากสถานการณ์ของประเทศในเวลานั้นมีการแบ่งแยกเยอรมันออกเป็น ๒ ส่วน อันเป็นผลมาจากการเมืองระหว่างประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒^{๑๖}

๒) ที่มาของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น^{๑๗}

ญี่ปุ่นเป็นอีกประเทศหนึ่งที่เป็นผู้พ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งภายหลังจากสิ้นสุดสงครามก็ได้ถูกมหาอำนาจฝ่ายสัมพันธมิตรตะวันตกเข้าปกครองดินแดน และได้แทรกแซงระบอบการปกครองและระบบการเมืองภายในประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดที่ฝ่ายสัมพันธมิตรประสงค์จะให้มีการเปลี่ยนแปลง

หลังจากการได้ฝ่ายสัมพันธมิตรได้เห็นแล้วว่ารัฐธรรมนูญเมจิซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการต่อการเปลี่ยนแปลงเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยของญี่ปุ่น รัฐบาลและคณะองคมนตรีได้มีความพยายามที่จะยกร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเมจิเพื่อคลี่คลายปัญหาและอุปสรรคเหล่านั้น แล้วเสนอต่อกองบัญชาการทหารสูงสุดของฝ่ายสัมพันธมิตร เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๑๙๔๖ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๑๙๔๖ ผู้แทนของกองบัญชาการทหารสูงสุดของฝ่ายสัมพันธมิตรก็ได้เข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่นเพื่อแจ้งว่า ร่างรัฐธรรมนูญของฝ่ายญี่ปุ่นนั้น เป็นร่างที่ฝ่ายสัมพันธมิตร “ไม่อาจรับได้ด้วยประการทั้งปวง” พร้อมกันนั้นผู้แทนฝ่ายสัมพันธมิตรได้ยื่นร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ MacArthur Draft ที่ฝ่ายสัมพันธมิตรได้ยกร่างขึ้นอย่างรีบด่วน (มีการตั้งคณะทำงานขึ้นในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๑๙๔๖ เพื่อยกร่างโดยเวลาเพียง ๙ วัน นับจนถึงวันที่เข้าพบรัฐมนตรี) ให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่น

หลังจากนั้นฝ่ายญี่ปุ่นได้พยายามติดต่อเพื่ออธิบายร่างรัฐธรรมนูญของฝ่ายตนให้ฝ่ายสัมพันธมิตรเข้าใจหลายครั้งแต่ก็ไม่เป็นผล นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นจึงเรียกประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๑๙๔๖ ซึ่งที่ประชุมได้ลงมติให้ดำเนินการตามแนวทางที่ฝ่ายสัมพันธมิตรเสนอ โดยได้ตั้งคณะกรรมการยกร่างชุดใหม่ขึ้นเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญตามแนวทางของฝ่ายสัมพันธมิตร จนแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๑๙๔๖ และได้ยื่นต่อฝ่ายสัมพันธมิตรในเช้าวันที่ ๔ มีนาคม ๑๙๔๖ ซึ่งในช่วงเย็นของวันเดียวกันนั้นเอง ผู้แทนของทั้งสองฝ่ายก็ได้ร่วมกันปรับปรุงร่างในขั้นสุดท้ายเพื่อพร้อมเสนอต่อสภาในวันที่ ๕ มีนาคม ๑๙๔๖

จากนั้น วันที่ ๑๐ เมษายน ๑๙๔๖ ฝ่ายสัมพันธมิตรได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ตามกฎหมายที่แก้ไขใหม่ (ภายใต้รัฐธรรมนูญเมจิ) ขึ้น ซึ่งต่อมาได้มีการเรียกประชุมสภาดังกล่าวในวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๑๙๔๖ และต่อมาในวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๑๙๔๖ ก็ได้มีพระบรมราชโองการตามรัฐธรรมนูญเมจิเพื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา (ขณะนั้นมีทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) และเพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพของรัฐธรรมนูญเมจิในขณะนั้น วันถัดมาฝ่ายสัมพันธมิตรจึงได้ออกแถลงการณ์ยืนยันว่า

^{๑๖} บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๘), หน้า ๑๒๖-๑๒๗

^{๑๗} เฟิงอ้าง, หน้า ๒๐๘-๒๑๐

รัฐธรรมนูญเมื่อยังมีผลใช้บังคับอยู่ และการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นไปตามกระบวนการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญเมจิทุกประการ

จากนั้น สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้มีมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม(ตามลำดับ) โดยวุฒิสภามีการแก้ไขเพิ่มเติมบางประเด็นเกี่ยวกับสิทธิของพลเมืองตามข้อเสนอของฝ่ายสัมพันธมิตร ทั้งนี้ หลังจากผ่านขั้นตอนของรัฐสภา สมเด็จพระจักรพรรดิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๑๙๔๖ เพื่อให้มีผลใช้บังคับในอีกหกเดือนหลังจากนั้น (มีผลใช้บังคับวันที่ ๓ พฤษภาคม ๑๙๔๗)

รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันนั้น ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่มีเงื่อนไขการแก้ไขรัฐธรรมนูญในระดับยากมาก พิจารณาจากมาตรา ๙๖ ที่กำหนดให้ การแก้ไขรัฐธรรมนูญจะกระทำได้อต่อเมื่อมีสมาชิกจำนวนตั้งแต่ ๒ ใน ๓ ขึ้นไปของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมดของแต่ละสภาให้ความเห็นชอบ หลังจากนั้นยังกำหนดให้รัฐสภาจัดทำร่างเสนอต่อประชาชนเพื่อให้ประชาชนให้การรับรองด้วย โดยการให้การรับรองนี้ต้องได้รับเสียงสนับสนุนเกินกว่ากึ่งหนึ่งจากการลงคะแนนในการออกเสียงประชามติด้วย

๓) ที่มาของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส^{๑๘}

การเมืองการปกครองสมัยใหม่ของฝรั่งเศสนั้น สามารถแบ่งการพิจารณาออกเป็นช่วงเวลาของสาธารณรัฐในลำดับต่าง ๆ โดยเริ่มต้นจากสาธารณรัฐที่ ๑ ซึ่งแต่ละสาธารณรัฐก็จะมีรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องหมายสำคัญของการกำหนดการปกครอง ในแง่นี้เมื่อกล่าวถึงสาธารณรัฐของฝรั่งเศสในแต่ละลำดับเวลาแล้ว จึงจำเป็นอยู่เองที่จะต้องกล่าวถึงรัฐธรรมนูญอย่างควบคู่กันไป เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ก่อกำเนิดชีวิตทางการเมืองการปกครองและประกาศรับรองซึ่งสิทธิเสรีภาพของพลเมืองของสาธารณรัฐนั้น ๆ และเมื่อนับเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ฝรั่งเศสก็อยู่บนช่วงเวลาของสาธารณรัฐที่ ๕ แล้ว

สาธารณรัฐที่ ๕ ถือกำเนิดมาจากการจลาจลและการกบฏของกองกำลังทหารฝรั่งเศสในแอลจีเรีย (ดินแดนทางตอนเหนือของทวีปแอฟริกาซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศส) เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๑๙๕๘ เพื่อต่อต้านสถาบันทางการเมืองที่มีอยู่ อันเป็นผลมาจากความอ่อนแอและนโยบายที่ไม่ชัดเจนว่าจะปลดปล่อยให้แอลจีเรียเป็นเอกราชตามข้อเรียกร้องของคนท้องถิ่นหรือไม่ ซึ่งชาวฝรั่งเศสเองก็มีความคิดเห็นแตกเป็นหลายฝ่าย และนำไปสู่การประชุมประท้วงและนัดหยุดงานทั่วประเทศในเดือนพฤษภาคม ๑๙๕๘

จากการจลาจลและการกบฏดังกล่าวทำให้นายกรัฐมนตรีในเวลานั้นขอลาออกจากตำแหน่ง แต่สภาผู้แทนราษฎรยังไม่สามารถตกลงกันได้ว่าจะให้บุคคลใดขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งจากนั้นไม่นาน ประธานาธิบดีเรอเน โกตี (René Coty) ก็ได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า หากสภาฯ ยังไม่สามารถเลือกบุคคลใดขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้โดยเร็ว ประธานาธิบดีก็จะขอลาออก

^{๑๘} ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์จากต่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๔),

จากตำแหน่งเช่นกัน ทำให้เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๑๙๕๘ สภาฯ ได้มีมติเห็นชอบให้ “นายพล ชาร์ล เดอ โกล” (Charles de Gaulle) เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลชุดใหม่ได้รับมอบหมายจากสภาฯ ให้นำความสงบเรียบร้อยกลับสู่ประเทศและเตรียมการเปลี่ยนระบบการเมืองใหม่

๓ มิถุนายน ๑๙๕๘ รัฐสภาได้ออกรัฐบัญญัติ ๓ ฉบับ กำหนดอำนาจของรัฐบาล นายพล ชาร์ล เดอโกล ดังนี้

๑) รัฐบัญญัติที่มีเนื้อหาเป็นรัฐธรรมนูญ กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจแก้ไขกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๖ โดยกำหนดกรอบให้ชัดเจนไว้ซึ่งสิทธิในการเลือกตั้งของพลเมืองทุกคน หลักการแบ่งแยกอำนาจ ระบบรัฐธรรมนูญนิยม และความเป็นอิสระของศาล โดยมีเงื่อนไขว่าร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขใหม่จะต้องเสนอให้ประชาชนลงประชามติ

๒) รัฐบัญญัติมอบอำนาจให้แก่รัฐบาลเป็นเวลา ๖ เดือน เพื่อให้สามารถออกรัฐกำหนดทุกเรื่องที่จะสามารถฟื้นฟูชาติ ยกเว้นบางเรื่องที่มีรัฐบัญญัติสงวนให้เป็นอำนาจของรัฐสภา

๓) รัฐบัญญัติที่กำหนดสถานการณ์ฉุกเฉินที่แอลจีเรีย

สืบเนื่องจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี ๑๙๕๖ นำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ ๕ ปี ๑๙๕๘ โดยแบ่งออกเป็น ๓ ช่วง ดังนี้

๑) คณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน

๒) คณะทำงานได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญเบื้องต้นต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภา ๒๖ คน และกรรมการที่รัฐบาลตั้งอีก ๑๓ คน โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้มีการแก้ไขในบางประเด็น

๓) เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Le Conseil d'Etat) โดยสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐได้มีการแก้ไขในบางประเด็นแล้วส่งต่อให้รัฐบาลพิจารณา

จะเห็นได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ได้เกิดจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่เป็นผลงานของรัฐบาลโดยได้รับความเห็นจากคณะกรรมการที่ปรึกษาและสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ จากนั้นจึงมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชน เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๑๙๕๘ (ปรากฏเสียงเห็นชอบ ร้อยละ ๘๐) และประกาศใช้เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๑๙๕๘

๔) ที่มาของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

การก่อตั้งสหรัฐอเมริกานั้น เริ่มก่อร่างขึ้นตั้งแต่การอพยพเข้ามาในทวีปอเมริกาเหนือของชาวมิวชาว จนในเวลาต่อมาก็ได้ก่อตั้งเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ๑๓ อาณานิคม จากนั้นในต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ปัญหาความไม่เป็นธรรมจากทั้งกฎหมาย การจัดเก็บภาษี และปัญหาเศรษฐกิจ ก็ได้ก่อให้เกิดการแรงผลักดันของความเปลี่ยนแปลง ปัจจัยต่าง ๆ นำไปสู่ข้อเรียกร้องต่อเจ้าอาณานิคม และในที่สุดก็มีการทำสงครามระหว่าง ๑๓ อาณานิคม (ภายใต้การสนับสนุนของฝรั่งเศส) กับสหราชอาณาจักร ซึ่งผลปรากฏว่าชาวอาณานิคมเป็นผู้ได้รับชัยชนะ และผลจากชัยชนะดังกล่าวนี้เองนำไปสู่การประกาศอิสรภาพ (Declaration of Independence) เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๑๗๗๖^{๑๙} และเกิดเป็นรัฐใหม่ (State)

^{๑๙} ชาลส์ ซัย แสงศักดิ์, เพิ่งอ้าง, หน้า ๑๕๓

๑๓ รัฐ อย่างไรก็ตามก็ ทั้ง ๑๓ รัฐ ได้รวมตัวกันก่อตั้งสมาพันธ์รัฐโดยอาศัยบทกฎหมายแห่งสมาพันธ์รัฐ ๑๗๗๗ (The Articles of Confederation 1777)^{๒๐} ซึ่งทั้งหมดได้มอบหมายให้สมาพันธ์รัฐเป็นผู้รับผิดชอบการต่างประเทศและการป้องกันประเทศ ส่วนอำนาจอธิปไตย ทั้ง ๑๓ รัฐ ยังคงรักษาไว้เป็นของแต่ละรัฐเอง ทั้งนี้ ได้ก่อตั้งสภาองเกรส (Congress) ทำหน้าที่เป็นแหล่งสุดท้ายของการอุทธรณ์ข้อพิพาทต่าง ๆ และสิ่งที่มีความหมายสำคัญอย่างยิ่งในบทกฎหมายนี้ คือ การให้ชื่อรัฐชาติใหม่ (New Nation) ว่า “สหรัฐอเมริกา” (United States of America)^{๒๑}

อย่างไรก็ดี ภายใต้บทกฎหมายแห่งสมาพันธ์รัฐ สมาพันธ์รัฐซึ่งไม่ได้มีอำนาจเต็มในการบริหารกิจการต่าง ๆ เนื่องจากอำนาจอธิปไตยยังเป็นของแต่ละรัฐภายใน ประกอบกับสภาองเกรสก็ไม่มีสถานะที่เข้มแข็งเพียงพอ ทั้งในเรื่องการตรากฎหมายต่าง ๆ การระหว่างประเทศ การทูต ตลอดจนเศรษฐกิจและการค้า จึงทำให้สหรัฐอเมริกาประสบปัญหาหลายประการ ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่ความพยายามในการแก้ไขบทกฎหมายแห่งสมาพันธ์รัฐดังกล่าว

ในช่วงปี ค.ศ. ๑๗๗๗ – ๑๗๘๗ เป็นช่วงที่ผู้แทนของทั้ง ๑๓ รัฐ ได้มาประชุมกันบ่อยครั้ง เพื่อหารือกันเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมบทกฎหมายแห่งสมาพันธ์รัฐ อย่างไรก็ตาม ข้อถกเถียงในการแก้ไขบทกฎหมายดังกล่าวกลับนำไปสู่ข้อพิจารณาใหม่ที่ว่า “ควรที่จะเป็นสมาพันธ์รัฐต่อไปหรือควรสถาปนาสหพันธรัฐขึ้น”^{๒๒} ในระหว่างวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ถึงวันที่ ๑๗ กันยายน ๑๗๘๗ ผู้แทน ๕๕ คน จาก ๑๒ รัฐ ยกเว้น Rhode Island ซึ่งเดิมได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ของแต่ละรัฐให้เข้าร่วมประชุมเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมบทกฎหมายแห่งสมาพันธ์รัฐ ได้บรรลุข้อตกลงร่วมกันที่จะจัดให้มีรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาขึ้นแทนที่บทกฎหมายแห่งสมาพันธ์รัฐ ซึ่งทำให้ที่ประชุมแห่งนั้นกลายเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญไปโดยปริยาย ทั้งนี้ หลังจากที่ได้ขอยุติในประเด็นที่จำเป็นต่อการยกร่างรัฐธรรมนูญแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นหลายคณะ เพื่อดำเนินการในด้านต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการยกร่างรายละเอียดของรัฐธรรมนูญ (Committee of Detail) และคณะกรรมการพิจารณารูปแบบของรัฐธรรมนูญ (Committee of Style) ซึ่งหลังจากคณะกรรมการต่าง ๆ ดำเนินการแล้วเสร็จ สภาร่างรัฐธรรมนูญก็ใช้เวลาเพียง ๑ สัปดาห์ ในการพิจารณา โดยได้ลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ ๑๗ กันยายน ๑๗๘๗ ซึ่งหลังจากนั้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญต่างก็แยกย้ายกันกลับไปยังรัฐของตนเพื่อเตรียมการให้สัตยาบันร่างรัฐธรรมนูญ^{๒๓}

สิ่งที่น่าสนใจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้น คือ การที่บทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดว่า หากได้รับความเห็นชอบจาก ๙ รัฐ จาก ๑๓ รัฐ ถือว่ามีผลผูกพันทุกรัฐ ซึ่งมีความแตกต่างจากหลักการเดิมของบทกฎหมายแห่งสมาพันธ์รัฐที่กำหนดว่า การแก้ไขเพิ่มเติมบทกฎหมายแห่งสมาพันธ์รัฐจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้ง ๑๓ รัฐ (เอกฉันท์) จึงจะมีผลผูกพันได้ ซึ่งประเด็นนี้จึงยังเป็นข้อถกเถียงทางวิชาการอยู่ว่า แม้แต่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ

^{๒๐} บางตำราเรียกว่า “กฎบัตรแห่งสมาพันธ์รัฐ”

^{๒๑} เจษฎ์ โทณะวณิก , สถาบันพระปกเกล้า, รอบโลกรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๖๔), หน้า ๑๘๐

^{๒๒} ชาลส์ ฮิวสัน, อ้างแล้ว, หน้า ๑๕๓

^{๒๓} Erwin Chemerinsky, Constitutional Law Principles and Policies. 3rd edition, (New York: Aspen Publisher, 2006), page 10-11

(บทกฎหมายแห่งสมาพันธรัฐ) ยังต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้ง ๑๓ รัฐ ดังนั้น การยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ แต่กำหนดให้ได้รับความเห็นชอบเพียง ๙ รัฐ จาก ๑๓ รัฐ จะมีความสมเหตุสมผลหรือไม่เพียงใด^{๒๔}

หลังจากสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ขั้นตอนต่อไป คือ การให้สัตยาบันของรัฐต่าง ๆ ซึ่งในขั้นตอนนี้มีการอภิปรายถกเถียงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน ในแต่ละรัฐ บรรยากาศเป็นไปอย่างแตกต่างกัน ซึ่งรัฐที่คึกคักมากที่สุดคือรัฐ New York ที่มีการพิมพ์บทความประชาสัมพันธ์เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวาง ในที่สุดรัฐต่าง ๆ ก็ได้ทยอยให้สัตยาบันร่างรัฐธรรมนูญ^{๒๕} โดยมี New Hampshire เป็นรัฐในลำดับที่ ๙ ที่ได้ให้สัตยาบัน ซึ่งมีผลทำให้ร่างรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับในปี ๑๗๘๘ (อย่างไรก็ดี การให้สัตยาบันยังคงทยอยเกิดขึ้นในอีก ๒ ปีต่อมา จนครบทั้ง ๑๓ รัฐ ในวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๑๗๙๐)^{๒๖}

รัฐธรรมนูญ ๑๗๘๗ ในตอนแรกมีเพียง ๗ มาตรา ซึ่งเป็นบทบัญญัติอย่างกว้าง แต่ต่อมาก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก ๒๗ ครั้ง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งหลังสุดเกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๑๙๗๑^{๒๗}

สำหรับรายละเอียดดังกล่าวข้างต้นของทั้ง ๔ ประเทศ สามารถสรุปข้อมูลได้ตามตารางที่ปรากฏในหน้าถัดไป


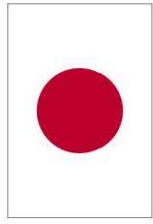
^{๒๔} มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๒), หน้า ๒๘



^{๒๕} มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, เพิ่งอ้าง, หน้า ๒๙

^{๒๖} อนันตชัย จินดาวัฒน์, ประวัติศาสตร์อเมริกา, (กรุงเทพฯ : ยิปซี, ๒๕๕๖), หน้า ๓๑๐

^{๒๗} National Archives Foundation, AMENDMENTS TO THE U.S. CONSTITUTION, Accessed 31 December 2022, Available at: <https://www.archivesfoundation.org/amendments-u-s-constitution/>

ตารางสรุปที่มาของรัฐธรรมนูญ ๔ ประเทศ ได้แก่ เยอรมนี ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา

ประเทศ /วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ	องค์กรผู้ยกร่าง	องค์กรผู้พิจารณาร่าง	การประชาติ	การแก้ไขเพิ่มเติม
<p>เยอรมนี</p>  <p>๘ พ.ค. ๑๙๔๙</p>	<p>คณะกรรมการยกร่าง (ตั้งจากที่ประชุมผู้ว่าการ มลรัฐต่าง ๆ)</p>	<p>สภาที่ปรึกษา ซึ่งทำหน้าที่รัฐสภา (Parlamentarischer Rat) ประกอบด้วย ผู้แทนจาก ๑๑ มลรัฐ ของเยอรมนี (ที่อยู่ภายใต้การปกครอง ของสัมพันธมิตรตะวันตก ๓ ประเทศ) จำนวน ๗๐ คน (ได้รับเลือกจากสภา ของมลรัฐ (Landtag))</p>	-	๕๐ ครั้ง
<p>ญี่ปุ่น</p>  <p>๓ ธันวาคม ๑๙๔๖</p>	<p>คณะกรรมการยกร่าง (ตั้งโดยคณะรัฐมนตรี)</p>	<p>รัฐสภา (ภายใต้สภาการก่อก่ดตัน จากกองทัพสัมพันธมิตร ตะวันตก)</p>	-	ไม่เคยมีการแก้ไข

ประเทศ /วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ	องค์กรผู้ยกร่าง	องค์กรผู้พิจารณา ร่าง	การประชุม ตีพิมพ์	การแก้ไขเพิ่มเติม
<p>ฝรั่งเศส</p>  <p>๔ ตุลาคม ๑๙๕๘</p>	<p>คณะทำงานยกร่าง รัฐธรรมนูญ โดยมีรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรม เป็นประธาน</p>	<p>คณะกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก รัฐสภา ๒๖ คน และกรรมการที่รัฐบาลตั้ง อีก ๑๓ คน (พิจารณาแก้ไขเบื้องต้น) สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Le Conseil d'Etat) (พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม) รัฐบาล (พิจารณาในขั้นตอนสุดท้าย)</p>	<p>จัดทำให้ออกเสียง ประชามติของประชาชน (ปรากฏเสียงเห็นชอบ ร้อยละ ๘๐)</p>	<p>๒๔ ครั้ง</p>
<p>สหรัฐอเมริกา</p>  <p>๑๗ กันยายน ๑๗๘๗</p>	<p>คณะกรรมการธิการ (ที่ตั้งโดยสภาารัฐธรรมนูญ)</p>	<p>สภาารัฐธรรมนูญ</p>	<p>-</p>	<p>๒๗ ครั้ง</p>

๒.๖.๕ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับข้อจำกัดและเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ในการพิจารณาญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการนั้น คณะกรรมาธิการสามัญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับญัตติโดยตรง คือ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับข้อจำกัดและเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรายมาตราถือเป็นทางออกสำคัญขั้นต้นของการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ แต่ทว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็มีข้อจำกัดบางประการทั้งที่ตัวรัฐธรรมนูญเองจำกัดไว้ รวมถึงข้อจำกัดในทางทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นถือเป็นอีกวิถีทางหนึ่ง ที่หากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่สามารถตอบโจทย์ที่เกี่ยวข้องกับภูมิรัฐศาสตร์การเมืองในประเทศได้ กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก็อาจถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาดำเนินการ แต่การจะเลือกพิจารณาดำเนินการเป็นประการใดนั้น ก็ควรจะต้องพิจารณาศึกษาอย่างรอบคอบและรอบด้าน

ฝ่ายเลขานุการจึงได้นำเสนอข้อพิจารณาเกี่ยวกับข้อจำกัดและเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต่อที่ประชุมคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาประกอบการพิจารณาญัตติ ปรากฏข้อมูลโดยสรุปดังนี้

๑) ข้อพิจารณาทางทฤษฎีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

“อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ” (Pouvoir Constituant) หรือ “อำนาจในการตรารัฐธรรมนูญ” หรือ “อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ” นั้น ได้ถูกใช้เป็นครั้งแรกโดยซีเอเยส์ (Sicéyès) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส ซึ่งใช้อำนาจนี้อธิบายความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญว่าอำนาจดังกล่าวไม่ใช่อำนาจตรากฎหมายธรรมดา เช่น อำนาจในการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า “อำนาจนิติบัญญัติ” ซึ่งเป็นอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ร่วมกับรัฐสภาโดยรับมาจากรัฐธรรมนูญ อำนาจนิติบัญญัติเกิดขึ้นได้ก็เพราะรัฐธรรมนูญบอกว่าให้เกิด ดังนั้น อำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญหรือตรารัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจที่ไม่ใช่อำนาจเดียวกับอำนาจนิติบัญญัติ เนื่องจากเป็นอำนาจที่มีอยู่ก่อนและเป็นอำนาจอันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผู้สร้างองค์กรณินิติบัญญัติแล้วมอบอำนาจนิติบัญญัติให้กับองค์กรณินิติบัญญัตินั้น^{๒๘}

ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้คำอธิบายเชิงที่มาของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญไว้ว่า อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญนั้น เป็นอำนาจสูงสุดและเป็นอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง โดยเหตุสองประการ กล่าวคือ^{๒๙}

ประการแรก ก่อนมีรัฐธรรมนูญ ไม่มีกฎหมายทางกฎหมายใด ๆ อยู่เหนือและผูกมัดอำนาจในการก่อตั้งระบบกฎหมายและระบบองค์กรอยู่เลย อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญหรืออำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองจึงเป็นอำนาจที่ทำให้กำเนิดรัฐธรรมนูญและเป็นที่มาโดยตรง

^{๒๘} กองบรรณาธิการ สำนักกฎหมาย, อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญกับอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภา, บทสัมภาษณ์พิเศษ รองศาสตราจารย์มานิต จุมปา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๗, จุลินิติ (ก.ค. - ส.ค. ๒๕๕๗), หน้า ๓

^{๒๙} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ : ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๓๘) หน้า ๑๙

ของรัฐธรรมนูญ และโดยที่อำนาจนี้เป็น “ผู้สร้าง” จึงย่อมเป็นอำนาจที่อยู่เหนือ “สิ่งที่ถูกสร้าง” กล่าวคือ ตัวรัฐธรรมนูญเอง รวมถึงอยู่เหนืออำนาจขององค์กรทั้งหลายที่ถูกสร้างขึ้น (Pouvoir Constitué) ด้วย

ประการที่สอง เมื่อมีรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญนั้นย่อมก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้น ทั้งระบบและก่อตั้งองค์กรทั้งหลายที่ใช้อำนาจทางการเมืองการปกครอง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้องค์กรอื่น ๆ ที่ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือศาล ล้วนเป็นองค์กรที่ได้รับอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญ ประกอบด้วย

๑.๑) ลักษณะสำคัญของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

จากคำอธิบายในเชิงที่มาของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญข้างต้น ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ยังได้นำคำอธิบายลักษณะสำคัญของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ของศาสตราจารย์ บูร์โต (George Burdeau) มาจำแนกไว้อีก ๓ ประการ ได้แก่^{๓๐}

(๑) เป็นอำนาจแรกเริ่ม (Pouvoir initial) เนื่องจากไม่มีอำนาจใดที่อยู่เหนืออำนาจนี้

(๒) เป็นอำนาจอิสระเต็มที่ (Pouvoir autonome) เนื่องจากเป็นอำนาจที่สามารถจะกำหนดกฎเกณฑ์อย่างใดก็ได้ และ

(๓) เป็นอำนาจที่ปราศจากเงื่อนไขและข้อจำกัด (Pouvoir inconditionné) อย่างไรก็ตาม สำหรับข้อพิจารณาที่ว่าอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ปราศจากเงื่อนไข นั้น ยังมีนักวิชาการรัฐธรรมนูญให้ทัศนะเพิ่มเติมทำนองที่ว่าอาจจะมีกฎเกณฑ์เบื้องต้นบางประการที่ผู้เป็นเจ้าของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญยังคงต้องผูกพันกับหลักการดังกล่าว ซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปอันสูงกว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ “หลักพื้นฐานแห่งความยุติธรรมหรือกฎหมายธรรมชาติ” ซึ่งหมายถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน^{๓๑} หรือหากกล่าวให้ชัดเจนก็คือ คือ ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีหลักการสำคัญคือการเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้น การยกร่างรัฐธรรมนูญจะต้องคำนึงถึงการเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งเงื่อนไขเช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดระบอบการปกครอง ตลอดจนการจัดสรรการใช้อำนาจและการสร้างระบบตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐที่จะต้องไม่ก่อให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจจนไปล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้^{๓๒}

^{๓๐} George Burdeau, Traité de science politique, Tome IV, le statut su Pouvoir dans l'Etat, (Paris : LGDJ, 3 ed, 1983), p. 172, อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เพิ่งอ้าง

^{๓๑} ณรงค์เดช สรุโฆษิต, ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ, อ้างใน ณรงค์เดช สรุโฆษิต (บรรณาธิการ. ๒๕๖๔), รัฐธรรมนูญและสิทธิเสรีภาพ ทฤษฎีและปัญหาท้าทายในยุค ๒๐๒๑. หน้า ๗๕

^{๓๒} ชมพูนุท ตั้งถาวร, ประเด็นสำคัญที่พึงมีและควรแก้ไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ : การออกแบบรัฐธรรมนูญ กระบวนการยกร่างและแก้ไขเพิ่มเติม, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๖๕), หน้า ๒๒

๑.๒) ผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

หลังจากได้พิจารณาที่มาและลักษณะสำคัญของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญแล้ว ประเด็นสำคัญต่อมาที่ต้องพิจารณา คือ ผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ซึ่งการจะพิจารณาว่าผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นใครนั้น มีข้อที่สามารถนำมาวินิจฉัยได้หลายประเด็น แต่อย่างไรก็ตาม ข้อบ่งชี้ที่สามารถตอบคำถามได้อย่างชัดเจนว่าในแต่ละรัฐ อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นของใคร อาจพิจารณาได้จากกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญว่ามีกลไกที่สะท้อนเสียงหรือทำให้เห็นว่าใครคือตัวละครหลักในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งหากเป็นกรณีที่มีกลไกที่สะท้อนเสียง หรือแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนอย่างชัดเจน ก็อาจกล่าวได้ว่า ผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญคือ “ประชาชน” แต่หากเป็นกรณีที่ถือว่าอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นของประชาชน ก็อาจไม่มีกลไกที่เชื่อมโยงไปถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเลย^{๓๓}

การศึกษาในทางทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยนำข้อพิจารณาเกี่ยวกับกลไกการเชื่อมโยงกับประชาชนในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญมาพิจารณาว่า ในรัฐแต่ละรัฐ มีผู้ใดเป็นผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้บ้าง โดยสามารถแบ่งรูปแบบได้เป็น ๓ รูปแบบ ดังนี้^{๓๔}

(๑) การสถาปนารัฐธรรมนูญในรูปแบบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย (Elaboration non démocratique : la charte octroyée)

การสถาปนารัฐธรรมนูญในรูปแบบนี้ เป็นการสถาปนารัฐธรรมนูญโดยผู้ปกครองหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจปกครอง โดยไม่มีกระบวนการใดเลยที่ยึดโยงกับประชาชนส่วนใหญ่แล้ว การใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลักษณะนี้มักเกิดในกรณีประเทศนั้น ๆ กำลังอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือเผด็จการ เช่น การยกร่างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในปี ค.ศ. ๑๘๑๔ และการยกร่างรัฐธรรมนูญประเทศสเปน ในปี ค.ศ. ๑๘๓๔ ทั้งนี้ การสถาปนารัฐธรรมนูญในกรณีนี้อาจเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปก็ได้ แต่ไม่มีฝ่ายใดเลยที่เป็นประชาชนหรือตัวแทนของประชาชน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการสถาปนารัฐธรรมนูญในรูปแบบดังกล่าวนี้จะมีแนวโน้มที่จะได้รัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาไม่เป็นประชาธิปไตยหรือไม่นำไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ก็อาจมีความเป็นไปได้เช่นกันที่รัฐธรรมนูญที่ถูกสถาปนาขึ้นด้วยอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่ไม่มีความยึดโยงกับประชาชนเลยอาจจะสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีเนื้อหาในการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังเช่นรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยก็ได้ เพียงแต่มีความเป็นไปได้น้อยกว่าเท่านั้น

^{๓๓} ชมพูนุท ตั้งถาวร, เพิ่งอ้าง, หน้า ๓๕

^{๓๔} ธาตุกร ศิริยทธ์วัฒนา, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๖๕), หน้า ๑๑๖ - ๑๑๘

(๒) การสถาปนารัฐธรรมนูญในรูปแบบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย (Elaboration mixte : la charte négociée)

การสถาปนารัฐธรรมนูญในกรณีนี้ หมายถึง การสถาปนารัฐธรรมนูญที่เกิดจากบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป และมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นประชาชน หรือเป็นตัวแทนของประชาชน ทั้งนี้ การสถาปนารัฐธรรมนูญในลักษณะนี้อาจเกิดขึ้นได้หลายกรณี เช่น เกิดการต่อรองทางอำนาจกันระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์หรือผู้ใช้อำนาจปกครองเดิมกับประชาชน โดยอาจเป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนราชวงศ์ใหม่ อย่างกรณีการยกร่างรัฐธรรมนูญของประเทศเบลเยียมใน ค.ศ. ๑๘๓๐ หรืออาจเกิดในกรณีที่มีการแพ้สงครามและประเทศที่ชนะสงครามได้มีส่วนในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น (ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่าเป็นกรณีที่อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญนั้นมีที่มาจากต่างประเทศ) และแม้ว่าการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญอาจจะเกิดขึ้นโดยไม่มีจุดยึดโยงกับประชาชน แต่สุดท้ายในขั้นตอนของการประกาศใช้ก็อาจให้รัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนให้ความเห็นชอบอย่างกรณีของรัฐธรรมนูญประเทศเยอรมัน (ซึ่งเรียกว่า “กฎหมายพื้นฐาน” (Basic Law)) ใน ค.ศ. ๑๙๔๙ หรือรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๗ เป็นต้น หรืออย่างการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ก็มีที่มาจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลักษณะนี้เช่นเดียวกัน

(๓) การสถาปนารัฐธรรมนูญในรูปแบบประชาธิปไตย (Elaboration démocratique)

การสถาปนารัฐธรรมนูญในรูปแบบนี้ถือว่าเป็นการกำหนดให้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งอาจเป็นกรณีที่การยกร่างรัฐธรรมนูญนั้น กำหนดให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนในการจัดทำรัฐธรรมนูญ โดยมีก้อยู่ในรูปแบบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Constituent Assembly) ที่อาจจะเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญแยกต่างหากจากสภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ หรืออาจจะเป็นสภาเดียวกับสภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติก็ได้ เช่น การร่างรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส สมัยสาธารณรัฐที่ ๔ และเมื่อมีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว ก็มีการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไปผ่านการออกเสียงประชามติเพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชน แล้วจึงประกาศใช้ การร่างรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้ ได้แก่ การร่างรัฐธรรมนูญของเครือรัฐออสเตรเลีย การร่างรัฐธรรมนูญของประเทศแอฟริกาใต้ เป็นต้น

๒) ข้อพิจารณาอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เมื่ออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรแล้ว ตัวรัฐธรรมนูญเองก็มีลักษณะเหมือนกฎหมายทั่วไปที่อาจจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตาม อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ใช่อำนาจนิติบัญญัติ เพราะถ้าอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจเดียวกับอำนาจนิติบัญญัติแล้ว รูปแบบองค์กรและกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องเหมือนกับการแก้ไขพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญ^{๓๔} ดังนั้น แม้หลายประเทศจะกำหนดให้รัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็ตาม แต่โดยที่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ใช่การใช้อำนาจนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญของทุกประเทศจึงมีการบัญญัติกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะให้พิเศษและแตกต่างจากกระบวนการนิติบัญญัติ และไม่สามารถนำกระบวนการนิติบัญญัติมาใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ หากรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้

สำหรับข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ในชั้นนี้ควรพิจารณาใน ๒ ข้อพิจารณาสำคัญ ได้แก่

๒.๑) อำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กรและอำนาจขององค์กรที่ได้รับมาจากการก่อตั้ง

เมื่ออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้จัดให้มีรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญก็จะสถาปนาระบบการเมืองและระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ และกำหนดองค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ องค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งในทางวิชาการเรียกว่า อำนาจขององค์กรที่ได้รับมาจากการก่อตั้ง (Pouvoir Constitué) ดังนั้น เมื่อองค์กรเหล่านี้ถือเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญ จึงต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และไม่สามารถใช้อำนาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้^{๓๖} ซึ่งยิ่งไปกว่านั้น องค์กรเหล่านี้จะไม่สามารถใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญให้มากกลับไปแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงเป็นคนละอย่างกับอำนาจนิติบัญญัติ เนื่องจากอำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้น^{๓๗} แต่อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ต่อเนื่องมาจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (Pouvoir Constituant Dérivé) หรือ “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลำดับรอง”^{๓๘}

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในทางทฤษฎีจะเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นคนละอำนาจกัน แต่ทว่า รัฐธรรมนูญของหลายประเทศก็กำหนดให้ “รัฐสภา” เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากรัฐสภาเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน และในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม จึงมักกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีจุดยึดโยงกับประชาชน และการทำให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีจุดยึดโยงกับประชาชนที่ง่ายที่สุด ก็คือการให้ตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม แต่โดยที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นคนละอำนาจกัน และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายที่สูงกว่า ดังนั้น กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงจะถูกกำหนดให้แก้ไขได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา^{๓๙}

^{๓๔} ปัญญา อุดชาชน, “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ”, บทความความสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, สืบค้นเมื่อ ๓๑ ม.ค. ๒๕๖๖,

URL : https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1603

^{๓๖} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้ว, หน้า ๑๙

^{๓๗} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้ว, หน้า ๑๘-๑๙

^{๓๘} ณรงค์เดช สรุโฆษิต, อ้างแล้ว, หน้า ๘๔

^{๓๙} ชมพูนุท ตั้งถาวร, อ้างแล้ว, หน้า ๓๘

๒.๒) ข้อจำกัดของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ดังได้กล่าวแล้วว่า อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอำนาจที่ต่อเนื่องมาจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ หรือ อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลำดับรอง ดังนั้น อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่อำนาจที่มีความเป็นอิสระอย่างอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นอำนาจที่ถูกจำกัดไว้ภายใต้กฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ในเชิงกระบวนการ เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการและเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้อย่างไรแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ต้องเป็นไปตามกระบวนการและเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ในเชิงเนื้อหา รัฐธรรมนูญยังอาจกำหนดเงื่อนไขของการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ได้ ซึ่งบทบัญญัติที่ต้องห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมนี้ อาจมีเหตุผลหลายประการ อาทิ^{๔๐}

(๑) กรณีที่ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญต้องการรักษาอัตลักษณ์สำคัญบางประการของสังคมไว้ ก็อาจบัญญัติบทบัญญัติที่แสดงอัตลักษณ์ดังกล่าวนี้เป็นบทบัญญัติที่ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมก็ได้

(๒) กรณีที่ในช่วงที่ยกร่างรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญอาจกำลังพยายามสร้างวัฒนธรรมประเพณีใหม่แทนที่วัฒนธรรมประเพณีเก่าที่เห็นว่าไม่เหมาะสมกับยุคสมัย จึงต้องกำหนดให้บทบัญญัติบางมาตราไม่สามารถแก้ไขได้

(๓) กรณีที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้วิเคราะห์แล้วเห็นว่าอาจเกิดกรณีที่ผู้ที่อยู่ใต้รัฐธรรมนูญทำลายรัฐธรรมนูญได้ จึงต้องบัญญัติห้ามแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางมาตราเพื่อเป็นกลไกให้รัฐธรรมนูญป้องกันตนเอง

(๔) กรณีเป็นสัญญาาระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจในสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ได้มีการต่อรองผลประโยชน์บางอย่างในการยกร่างรัฐธรรมนูญ และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการถกเถียงถึงบทบัญญัติดังกล่าว จึงได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัตินั้นเป็นบทบัญญัติที่ห้ามแก้ไขเพิ่มเติม

๓) ข้อพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑) ได้วินิจฉัยถึงหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่า ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยเคร่งครัดว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ดังเช่นที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕๕ หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ หากแต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นในการพิจารณาถึงข้อจำกัดและเงื่อนไขของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงมีข้อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

^{๔๐} Jon ELSTER, Force and mechanisms in the constitutional-making process, อังโน ชมพูนุท ตั้งถาวร, อ้างแล้ว, หน้า ๓๓๔

๓.๑) การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่

ในเรื่องนี้สามารถแยกพิจารณาเป็น ๒ กรณี ได้แก่

(๑) กรณีที่มีการเสนอให้รัฐสภาจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า แม้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่เป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาโดยถูกจำกัดทั้งในแง่รูปแบบ กระบวนการ และเนื้อหา ซึ่งรัฐสภาไม่อาจกระทำนอกขอบเขตของหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่ในเงื่อนไขที่มีความผูกพันกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ยึดโยงกับหลักการพื้นฐานและเหมาะสมสอดคล้องกับมติมหาชน ดังนั้นเมื่อพิจารณาตามหมวด ๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐสภาสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ

(๒) กรณีที่มีการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมีผลให้นำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กรณีตัวอย่างสำคัญ คือ การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมาตรา ๒๕๖/๑ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวดดังกล่าว

ในกรณีข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยซึ่งมีสาระสำคัญว่า กรณีดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการให้ประชาชนพิจารณาเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วจึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จึงนำไปประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป อันเป็นกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามครรลองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า ในกรณีที่มีความประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ ในระหว่างที่รัฐธรรมนูญฉบับเดิมมีผลใช้บังคับอยู่ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดังกล่าวต้องจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติอย่างน้อยใน ๒ ขั้นตอน ดังนี้

- ๑) การทำประชามติเพื่อสอบถามว่า สมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่
- ๒) การทำประชามติเพื่อสอบถามว่า เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งได้ยกร่างขึ้น หรือไม่

๓.๒) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบางหมวดหรือบางมาตรา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็น ๒ ระดับ คือ ระดับที่สำคัญมากจะกำหนดให้การแก้ไขเป็นไปได้ยากมาก ส่วนระดับที่ไม่มีผลกระทบต่อรูปแบบของรัฐหรือโครงสร้างทางการเมืองมากนักจะกำหนดให้แก้ไขได้ในระดับที่ยากกว่าปกติ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเป็นสำคัญ

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดเงื่อนไขไว้ ๓ กรณี ได้แก่

(๑) เรื่องที่ห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด คือ ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญ

(๒) เรื่องที่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่เมื่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติเสียก่อน จึงจะนำร่างขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ของรัฐธรรมนูญ

ที่ผ่านมา ในปี ๒๕๖๓ ประชาชนเคยมีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลกระทบต่อหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระมาแล้ว คือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (นายจอห์น อิงภากรณ์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๙๘,๐๔๑ คน เป็นผู้เสนอ) ซึ่งมีหลักการของร่างประการหนึ่งให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่ดำรงตำแหน่งอยู่พ้นจากตำแหน่ง ยกเลิกกระบวนการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ โดยให้ไปใช้กระบวนการสรรหาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รวมทั้งยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ

๓.๓) การแก้ไขเพิ่มเติมในบทบัญญัติอื่น ๆ นอกเหนือจากกรณีตามข้อ ๓.๑) และ ๓.๒) สามารถทำได้โดยผ่านความเห็นชอบของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยไม่ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

แผนภาพแสดงข้อจำกัดและเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๕๕

ห้ามแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างเด็ดขาด

- ๑) **ห้าม** แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ (มาตรา ๑ ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้)
- ๒) **ห้าม** แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา ๒ ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข)

มาตรา ๒๕๖

แก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่ต้องทำประชามติ

- ๑) หมวด ๑ บททั่วไป
- ๒) หมวด ๒ พระมหากษัตริย์
- ๓) หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
- ๔) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ
- ๕) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่และอำนาจได้

หมายเหตุ : ปัจจุบันยังไม่มีความชัดเจนของศาลรัฐธรรมนูญที่ตีความคำว่า “เรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้” ตามมาตรา ๒๕๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญว่ามีความหมายหรือขอบเขตมากน้อยเพียงใด

แก้ไขเพิ่มเติมได้โดยไม่ต้องทำประชามติ

- ๑) หมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย
- ๒) หมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย
- ๓) หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ
- ๔) หมวด ๖ แผนนโยบายของรัฐ
- ๕) หมวด ๗ รัฐสภา
ยกเว้น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ
- ๖) หมวด ๘ คณะรัฐมนตรี
- ๗) หมวด ๙ การชั่งตวงวัดแห่งผลประโยชน์
- ๘) หมวด ๑๐ ศาล
ยกเว้น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม หน้าที่และอำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ
- ๙) หมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ
- ๑๐) หมวด ๑๒ องค์กรอิสระ

- ๑๑) หมวด ๑๓ อัยการ
- ๑๒) หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๑๓) หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ

สำหรับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น มาตรา ๒๕๖ (๒) ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ โดยในแต่ละวาระใช้คะแนนเสียง ดังนี้

วาระที่ ๑ ชั้นรับหลักการ โดยต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (มาตรา ๒๕๖ (ก))

วาระที่ ๒ ชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา การออกเสียงให้ถือเสียงข้างมาก (มาตรา ๒๕๖ (ข))

วาระที่ ๓ ชั้นสุดท้าย ต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (มาตรา ๒๕๖ (ง))

ลำดับสุดท้าย เมื่อรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ให้รอไว้ ๑๕ วัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ข้อมูลสรุปปรากฏตามตารางแสดงข้อมูลคะแนนเสียงของสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา ๒๕๖ (๒) ของรัฐธรรมนูญ

วาระที่พิจารณา	คะแนนเสียงของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา	
	คะแนนเสียงในสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	คะแนนเสียงในสมาชิกสภาวุฒิสภา
วาระที่หนึ่ง รับหลักการ มาตรา ๒๕๖ (ก)	มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา	
	(รธน. ไม่ได้กำหนด)	ต้องมี ส.ว. เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา
วาระที่สอง พิจารณาเรียงลำดับมาตรา มาตรา ๒๕๖ (ข)	เสียงข้างมากเป็น ประมาณ	
วาระที่สาม ชั้นสุดท้าย มาตรา ๒๕๖ (ง)	มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา	
	ต้องมี ส.ส. จากพรรคการเมืองที่สมาชิกไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน	ต้องมี ส.ว. เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

จากการศึกษาเอกสารและข้อมูลทางวิชาการดังปรากฏในเนื้อหาโดยสรุปของบทที่ ๒ นี้แล้ว คณะกรรมการสามัญได้ตั้งประเด็นพิจารณาญาติทั้งสองญาติ อันจะนำไปสู่การเชิญบุคคล คณะบุคคล องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณา รวมถึงการอภิปราย วิเคราะห์ สังเคราะห์ และให้ความเห็นในประเด็นต่าง ๆ อันจะเป็นผลการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญ ดังนี้

- ๑) ประเด็นความแตกต่างระหว่างการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่กับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
- ๒) ประเด็นที่มาและกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอดีต
- ๓) ประเด็นที่มาและกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในต่างประเทศที่น่าสนใจ
- ๔) ประเด็นการตีความคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ในการดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติ
- ๕) ประเด็นข้อพิจารณาตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับ “เหตุอันสมควร” ที่จะส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการตามญาติ
- ๖) ประเด็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติพร้อมกับการเลือกตั้งทั่วไป
- ๗) ประเด็นข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติและการดำเนินการภายหลังการออกเสียงประชามติ

โดยเนื้อหาและรายละเอียดของการพิจารณาทั้ง ๗ ประเด็นดังกล่าว จะปรากฏในบทที่ ๔ ผลการพิจารณาศึกษา ต่อไป

บทที่ ๓

วิธีดำเนินการและกระบวนการศึกษา

การพิจารณาศึกษาผู้ตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ มีวิธีดำเนินการและกระบวนการศึกษา ดังนี้

๓.๑ การศึกษาเอกสารและข้อมูลทางวิชาการ

โดยที่การพิจารณาศึกษาผู้ตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ เป็นการพิจารณาศึกษาที่มีความเกี่ยวข้องกับหลักวิชาการ ทั้งในส่วนของทฤษฎีกฎหมาย หลักการ กฎเกณฑ์ที่เป็นทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลซึ่งมีผลบังคับไปถึงกรณีที่เกี่ยวข้องกับผู้ตติ ดังนั้น การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการสามัญจึงจำเป็นต้องพิจารณาศึกษาจากเอกสารและข้อมูลทางวิชาการเป็นหลัก

๓.๒ การเชิญบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา

นอกเหนือจากการศึกษาเอกสารและข้อมูลทางวิชาการแล้ว เพื่อให้คณะกรรมการสามัญได้รับทราบข้อมูลรวมถึงเจตนารมณ์ของการเสนอผู้ตติประกอบการพิจารณาผู้ตติอย่างรอบคอบและรอบด้าน คณะกรรมการสามัญจึงกำหนดแผนการศึกษาโดยเชิญผู้เสนอผู้ตติ บุคคล คณะบุคคล ตลอดจนผู้แทนองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นของผู้ตติมาร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูล ความคิดเห็น ตลอดจนข้อสังเกตต่าง ๆ ทั้งในส่วนที่เป็นกฎหมายทางกฎหมาย ทางปฏิบัติ ภายในขององค์กรหรือหน่วยงาน และแนวทางการตีความปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งตลอดการศึกษาของคณะกรรมการสามัญ ที่ประชุมได้มีมติให้เชิญบุคคล คณะบุคคล และผู้แทนองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ เข้าร่วมประชุมทั้งสิ้น ๗ คณะ ประกอบด้วย

- ๑) ฌัฐพงษ์ เรื่องปัญญาวุฒิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้เสนอผู้ตติ
- ๒) นายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้เสนอผู้ตติ
- ๓) นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย สมาชิกวุฒิสภา

ในฐานะอดีตประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย
การออกเสียงประชามติ พ.ศ. รัฐสภา

- ๔) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- ๕) ผู้แทนสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- ๖) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- ๗) รองศาสตราจารย์เจษฎ์ โทณวนิก

อดีตที่ปรึกษาคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๓.๓ การประชุมพิจารณาศึกษา อภิปราย วิเคราะห์ สังเคราะห์ และเสนอแนะของคณะกรรมการ สามัญ

การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการสามัญได้จัดให้มีการประชุมจำนวน ๑๑ ครั้ง ทั้งที่เป็น การประชุมในห้องประชุม และการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่ออภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติ ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ ซึ่งในการประชุมแต่ละครั้ง นอกจากจะมีการพิจารณาเอกสารและข้อมูล ทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงได้รับฟังข้อมูลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากบุคคล คณะบุคคล ตลอดจนผู้แทนองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นของญัตติที่ได้เชิญมาร่วมประชุมแล้ว คณะกรรมการสามัญยังได้อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้วยตนเอง ผ่านการนำข้อมูลทางวิชาการ ข้อเท็จจริง ข่าวสาร สถานการณ์ปัจจุบันภายในประเทศและต่างประเทศ บริบททางภูมิรัฐศาสตร์การเมือง ประวัติศาสตร์ทางรัฐธรรมนูญ ตลอดจนข้อคิดเห็นส่วนตนของกรรมการสามัญแต่ละท่าน มาทำการ วิเคราะห์ สังเคราะห์ และตั้งเป็นข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ เพื่อนำไปสู่การสรุปเป็นข้อมูลรายงาน ผลการพิจารณาญัตติของคณะกรรมการสามัญแล้วเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภา จะสามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อญัตติดังกล่าว ได้อย่างรอบคอบและรอบด้านต่อไป

สำหรับประเด็นการพิจารณาศึกษา อภิปราย วิเคราะห์ สังเคราะห์ และเสนอแนะกรรมการ สามัญแต่ละท่านนั้น สามารถสืบค้นรายละเอียดได้จากบันทึกการประชุมของคณะกรรมการสามัญ ทั้ง ๑๑ ครั้ง ซึ่งฝ่ายเลขานุการได้รวบรวมไว้และเผยแพร่ในระบบข้อมูลออนไลน์ของเว็บไซต์ของวุฒิสภา เพื่อประโยชน์ในการเข้าถึงของประชาชนและผู้สนใจศึกษารายละเอียดดังกล่าว (ช่องทางเข้าสู่ระบบ ข้อมูลออนไลน์ ปรากฏตามภาคผนวก จ)

บทที่ ๔ ผลการพิจารณาศึกษา

จากการศึกษาเอกสารและข้อมูลทางวิชาการ รวมถึงได้เชิญบุคคล คณะบุคคล ผู้แทนองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาแล้ว คณะกรรมาธิการ สามัญได้อภิปราย วิเคราะห์ สังเคราะห์ และให้ความเห็นในหลายมิติอย่างกว้างขวาง ซึ่งสามารถจัดกลุ่ม เป็นประเด็นพิจารณาได้ดังนี้

- ๑) ประเด็นความแตกต่างระหว่างการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่กับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
 - ๒) ประเด็นที่มาและกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอดีต
 - ๓) ประเด็นที่มาและกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในต่างประเทศที่น่าสนใจ
 - ๔) ประเด็นการตีความคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ในการดำเนินการให้มีการ ออกเสียงประชามติ
 - ๕) ประเด็นข้อพิจารณาตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับ “เหตุอันสมควร” ที่จะส่ง เรื่องให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการตามญัตติ
 - ๖) ประเด็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติพร้อมกับการเลือกตั้ง ทั่วไป และ
 - ๗) ประเด็นข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติและการดำเนินการ ภายหลังการออกเสียงประชามติ
- โดยเนื้อหาและรายละเอียดของการพิจารณาทั้ง ๗ ประเด็นข้างต้น มีดังต่อไปนี้

๔.๑ ประเด็นความแตกต่างระหว่างการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่กับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติ ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการนั้น คณะกรรมาธิการสามัญได้พิจารณาเนื้อหาของญัตติและคำถาม ประชามติท้ายญัตติแล้ว เห็นว่ามีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่และการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความเข้าใจให้ตรงกัน ทั้งในส่วน of คณะกรรมาธิการสามัญเองและในส่วน of สมาชิกวุฒิสภา ว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ทั้งฉบับนั้นมีทฤษฎีหรือหลักการทางกฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างไร และแตกต่างกับการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราอย่างไร

สำหรับประเด็นดังกล่าวนี้ ประธานคณะกรรมาธิการสามัญได้ให้ข้อมูลแก่ที่ประชุม คณะกรรมาธิการสามัญ ตั้งแต่ในคราวประชุมคณะกรรมาธิการสามัญครั้งที่ ๑/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๕ แล้วว่า ญัตติฉบับนี้เป็นการเสนอให้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งอาจมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและกระทบความมั่นคงและโครงสร้างของรัฐในปัจจุบัน ทั้งยังอาจ ส่งผลกระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ด้วย กรณีจึงแตกต่างจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ที่สามารถดำเนินการได้ หากมีกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่า มีมาตราที่สมควรแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป คณะกรรมาธิการสามัญจึงต้องพิจารณาศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน

นอกจากนี้ ในการประชุมคณะกรรมาธิการสามัญ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๕ ฝ่ายเลขานุการได้นำเสนอคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๖๕ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภา เพื่อให้ที่ประชุมได้รับทราบเป็นข้อมูลและพิจารณาเนื้อหาของคำวินิจฉัยฉบับดังกล่าวด้วย

ในทางหลักทฤษฎีนั้น ที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้พิจารณาข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญและอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่อง ทั้งการพิจารณาเอกสารหลักกฎหมายและเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม โดยได้ข้อสรุปในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

๑) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่นำปรากฏการณ์ทางการเมืองของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเมืองการปกครองที่เป็นอยู่เพื่อก่อตั้งรูปแบบการเมืองการปกครองใหม่ มาอธิบายในทางทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญ เมื่อใดที่อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญปรากฏขึ้นและถูกใช้เมื่อนั้นจะเกิดการยกเลิกระบบรัฐธรรมนูญหรือระบบการเมืองเดิมจนอยู่ในสภาวะที่ปราศจากรัฐธรรมนูญหรือระบอบการเมือง จากนั้น อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญก็จะเข้าไปก่อตั้งสถาปนารัฐธรรมนูญหรือระบอบการเมืองขึ้นใหม่แทนที่ ในแง่นี้จึงทำให้พิจารณาได้ว่า กรณีที่รัฐใดประสงค์จะจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น ก็จำเป็นต้องยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่เสียก่อน เพื่อให้เกิดสภาวะที่จะใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเพื่อก่อตั้งรัฐธรรมนูญใหม่ได้

๑.๑) ลักษณะสำคัญของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

โดยที่อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญประกอบด้วยข้อพิจารณา ๓ ประการ คือ อำนาจแห่งการริเริ่ม อำนาจอันอิสระ และอำนาจอันปราศจากเงื่อนไข นั้น ประการที่ว่าเป็นอำนาจที่ไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือกฎเกณฑ์ใด ๆ นี้เอง ส่งผลให้การใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเพื่อก่อตั้งรัฐธรรมนูญไม่ถูกพันนาการด้วยกฎเกณฑ์ทางรูปแบบและเนื้อหาใด ๆ ทั้งสิ้น และผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้รัฐธรรมนูญมีรูปแบบหรือเนื้อหาเป็นอย่างไรก็ได้ ทำให้ที่ประชุมคณะกรรมาธิการสามัญมีข้อห่วงกังวลในประเด็นนี้เป็นอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากหากพิจารณาคำถามประชามติท้ายญัตติแล้ว จะเห็นได้ว่า มีความมุ่งหมายที่จะจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อย่งไรก็ดี โดยเหตุที่คำถามประชามติ มีลักษณะที่สั้นและไม่ได้ให้รายละเอียดแก่ประชาชนว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะมีกรอบการร่างรัฐธรรมนูญอย่างไร จึงอาจทำให้ประชาชนและสังคมมีความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ไม่ตรงกันซึ่งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในภายหลังได้

อนึ่ง การที่อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจอันปราศจากเงื่อนไข และทำให้การร่างรัฐธรรมนูญปราศจากข้อจำกัด จึงอาจทำให้อัตลักษณ์สำคัญของชาติและคุณค่าร่วมกัน

ของประชาชนในสังคมไทยที่พึงรักษาไว้ อาทิ การเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การเทิดทูนและรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ รวมทั้งพระราชอำนาจในทางรัฐธรรมนูญในส่วนต่าง ๆ เป็นต้น ได้รับผลกระทบซึ่งย่อมไม่เป็นที่ประสงค์ของประชาชนชาวไทย ที่ประชุมคณะกรรมการการสามัญจึงมีความเห็นไปในทางที่ว่า คำถามประชามติควรมีการกำหนดกรอบเนื้อหาอย่างชัดเจนเพื่ออธิบายให้ประชาชนได้รับทราบด้วยว่ารัฐธรรมนูญที่จะยกร่างขึ้นนั้นจะมีเนื้อหาเป็นอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้การตัดสินใจลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในการทำประชามตินั้น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๑.๒) ผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

หลังจากได้พิจารณาลักษณะสำคัญของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญแล้ว ประเด็นสำคัญต่อมาที่มีการพิจารณา คือ ผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการการสามัญได้รับทราบว่า โดยหลักการแล้ว ผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ อาจมีได้อย่างน้อย ๓ รูปแบบ ทั้งในรูปแบบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย รูปแบบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย และรูปแบบที่เป็นประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า กรณีของประเทศไทย ประชาชนเป็นผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

๒) ข้อพิจารณาอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

สำหรับข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการการสามัญได้พิจารณาใน ๒ ข้อพิจารณาสำคัญ ได้แก่

๒.๑) อำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กรและอำนาจขององค์กรที่ได้รับมาจากการก่อตั้ง

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการดำเนินการภายใต้อำนาจที่รับมาจากรัฐธรรมนูญ การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ซึ่งองค์กรที่เป็นผู้ดำเนินการจะไม่สามารถใช้อำนาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้

อนึ่ง โดยเหตุที่อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่รับมาจากรัฐธรรมนูญซึ่งเรียกว่า “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลำดับรอง” กรณีจึงเป็นคนละอำนาจกันกับอำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น โดยหลักองค์กรนิติบัญญัติจึงไม่อาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ เว้นแต่ รัฐธรรมนูญจะมอบอำนาจให้องค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งก็จะต้องกำหนดกระบวนการและเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษซึ่งแตกต่างจากกระบวนการทางนิติบัญญัติไว้ด้วย โดยปัจจุบันปรากฏตามบทบัญญัติหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

๒.๒) ข้อจำกัดของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ตั้งที่คณะกรรมการการสามัญได้พิจารณาแล้วว่า อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ต่อเนื่องมาจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ดังนั้น อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่อำนาจที่มีความเป็นอิสระอย่างอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นอำนาจที่ถูกจำกัดไว้ภายใต้กฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งในแง่นี้จะหมายถึงในเชิงกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ไว้เป็นพิเศษและในเชิงเนื้อหาซึ่งรัฐธรรมนูญอาจกำหนดเงื่อนไขให้บางบทบัญญัติที่ต้องห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมก็ได้ ซึ่งบทบัญญัติต้องห้ามมิให้แก้ไขในลักษณะนี้ นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย สมาชิกวุฒิสภา ในฐานะอดีตประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. รัฐสภา ซึ่งได้เข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการสามัญ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ วันอังคารที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๖ ได้ให้หลักการทางกฎหมายรัฐธรรมนูญไว้ว่าหมายถึง “บทชั่วนิรันดร์” หรือ Eternity Clause

สำหรับ “บทชั่วนิรันดร์” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น ปรากฏในมาตรา ๒๕๕ ซึ่งบัญญัติว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้” ทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ แต่บทบัญญัติมาตราอื่นสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ โดยมีเงื่อนไขและกระบวนการแตกต่างกันตามระดับของความสำคัญ กล่าวคือ หากเป็นบทบัญญัติที่ไม่ต้องด้วยมาตรา ๒๕๖ (๘) รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ได้รับมอบหมายอำนาจให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยไม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ แต่หากเป็นกรณีที่มาตรา ๒๕๖ (๘) บัญญัติไว้เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ก็จะต้องดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกรณีดังกล่าวด้วย

โดยสรุปจึงอาจกล่าวได้ว่า ความแตกต่างระหว่างการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่กับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีข้อพิจารณาประการสำคัญ คือ “ข้อจำกัด” ในการดำเนินการทั้งในเชิงเนื้อหาและกระบวนการ โดยการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่นั้น เป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ จึงสามารถดำเนินการได้อย่างปราศจากเงื่อนไขหรือพันธนาการใด ๆ ทำให้รัฐธรรมนูญที่ได้รับการยกเว้นขึ้นใหม่อาจมีเนื้อหาที่แตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ก็ได้ ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลำดับรองที่รับมาจากตัวรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ ดังนั้น จึงมีข้อจำกัดให้ดำเนินการได้เพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่เปิดโอกาสให้ทำได้เท่านั้น ซึ่งหากรัฐธรรมนูญฉบับใดมีการกำหนด “บทชั่วนิรันดร์” ไว้ด้วย ก็จะไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนดังกล่าวได้เลย

๔.๒ ประเด็นที่มาและกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอดีต

ในคราวการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ ครั้งที่ ๔/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมได้พิจารณาศึกษาญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการแล้วเห็นว่า เนื่องจากญัตติดังกล่าวได้เสนอให้มีการจัดทำประชามติโดยการตั้งคำถามว่า “ท่านเห็นชอบหรือไม่ ว่าประเทศไทยควรมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับแทนที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน” ซึ่งคำถามประชามติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการขอให้มีการยกเว้นรัฐธรรมนูญ

ฉบับใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงมีข้อที่ควรพิจารณาอย่างน้อย ๒ ประการ ได้แก่ องค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และขอบเขตในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยทั่วไปการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ สภาร่างรัฐธรรมนูญย่อมสามารถยกร่างรัฐธรรมนูญได้ ทั้งฉบับทุกหมวดทุกมาตราโดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อจำกัด โดยอาจมีการเปลี่ยนแปลงหลักการของเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญเดิมในหมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ตลอดจนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ปรากฏอยู่ในส่วนอื่น ๆ อีกประมาณ ๓๘ มาตราอีกด้วย ดังนั้น คณะกรรมาธิการสามัญจึงได้พิจารณาประเด็นการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากการเลือกตั้งว่าจะมีความเหมาะสมและมีข้อดีข้อเสียอย่างไร ซึ่งการที่จะพิจารณาประเด็นดังกล่าว ได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีข้อมูลกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ในอดีตมาประกอบการพิจารณาด้วย คณะกรรมาธิการสามัญจึงมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการดำเนินการจัดทำข้อมูลการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมาธิการสามัญต่อไป

ในคราวประชุมคณะกรรมาธิการสามัญ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๖ วันอังคารที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้พิจารณาข้อมูลการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตามที่ฝ่ายเลขานุการนำเสนอ รายละเอียดปรากฏตามบทที่ ๒ หัวข้อย่อยที่ ๒.๖.๒ (หน้า ๒๐-๒๓) สรุปข้อมูลกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ในการนี้ ที่ประชุมได้พิจารณาข้อมูลดังกล่าวแล้ว ประกอบกับการอภิปรายร่วมกันของกรรมาธิการสามัญในการประชุมหลายครั้งที่ผ่านมา เห็นได้เป็นที่ประชุมทราบและเข้าใจในสถานการณ์ของประเทศในแต่ละช่วงที่นำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่ผ่านมาเป็นอย่างดี และเห็นไปในทำนองเดียวกันในประเด็นว่า การจะกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) นั้น ในแง่ของตัวองค์กร ที่ประชุมคณะกรรมาธิการสามัญไม่ได้เห็นว่ารูปแบบ ส.ส.ร. ไม่เหมาะสมต่อการเป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากที่ผ่านมาในอดีตองค์กรผู้ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญของไทย ก็มีหลากหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับบริบทของประเทศและสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และภูมิรัฐศาสตร์แวดล้อมในขณะนั้น โดยจะเห็นได้ว่า ในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็มีที่มาที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญอีก ๒ ฉบับในเวลาต่อมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น เริ่มเกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งบริบทของสังคม การเมือง และสถานการณ์ของประเทศในเวลานั้น เป็นช่วงที่เพิ่งผ่านเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ในปี ๒๕๓๕ มา ดังนั้น การดำเนินการจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนจึงเป็นข้อพิจารณาหลักในการดำเนินการ จะเห็นได้จากการเลือกใช้รูปแบบ “สภา

ร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้น เป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ โดยองค์ประกอบของสภา
ร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๘๙ คน ประกอบขึ้นจากทั้งสมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง
จังหวัดละ ๑ คน และสมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ จำนวน ๒๓ คน
ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการผสมองค์ประกอบจากภาคส่วนที่เป็นทั้งผู้แทนภาคประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิ
ในแขนงต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม แม้ในการจัดทำรัฐธรรมนูญดังกล่าว
ในเวลานั้นจะเลือกใช้รูปแบบ “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” แต่ทว่า ในขั้นของการยกร่าง สภาร่างรัฐธรรมนูญ
ก็ยังได้แต่งตั้งให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ขึ้น
เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งภายใต้ภารกิจหน้าที่ของคณะกรรมการยกร่างชุดนี้ มีกรอบการยกร่าง
ที่ห้ามมิให้ยกร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี
พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ โดยในกรณีที่รัฐสภาวินิจฉัยว่า
ร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะดังกล่าว ให้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไป

สำหรับการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น มีบริบท
ที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เนื่องจากการจัดทำรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น เป็นช่วงรอยต่อของการรัฐประหารในปี ๒๕๔๙ ดังนั้น
สถานการณ์พิเศษในเวลานั้น จึงค่อนข้างเร่งรัดให้ต้องมีการเปลี่ยนผ่านไปสู่สถานการณ์ปกติโดยเร็ว
แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ จะบัญญัติให้มี “สภา
ร่างรัฐธรรมนูญ” เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่องค์ประกอบ
ของสมาชิกจะประกอบด้วยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับการสรรหามาจากสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๔๙ (จำนวน ๒,๐๐๐ คน) ลงมติคัดเลือกกันเอง เหลือ ๒๐๐ คน และคณะกรรมการความมั่นคง
แห่งชาติ (คมช.) ทำการคัดเลือกเหลือ ๑๐๐ คน โดยจะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
นั้น ไม่ได้มีความครอบคลุมหรือสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิอย่างเช่นกรณี
การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อย่างไรก็ตาม ในกลไกของการยกร่าง
รัฐธรรมนูญชั่วคราวจึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ อีกจำนวน ๓๕ คน เพื่อตั้ง
ผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าวด้วย

ส่วนการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น ระยะเวลาเริ่มแรก
ภายหลังการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีการตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)
และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้น โดยสภาปฏิรูปแห่งชาติจะเป็นผู้พิจารณา
ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้น
ซึ่งทำให้เห็นวาระขององค์กรผู้ทำหน้าที่ยกร่างและองค์กรผู้ทำหน้าที่พิจารณาร่างเป็นทำนองเดียวกับการ
จัดทำรัฐธรรมนูญ ๒ ฉบับก่อนหน้านี้ แต่ทว่าภายหลังจากที่สภาปฏิรูปแห่งชาติไม่ให้ความเห็นชอบ
ร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอ องค์กรทั้งสองดังกล่าวจึงถูกยุบเลิกไป จากนั้น
จึงมีการตั้งองค์กรผู้ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญอีกรูปแบบหนึ่งขึ้น กล่าวคือ “คณะกรรมการ
ร่างรัฐธรรมนูญ” จำนวนไม่เกิน ๒๐ คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญแทน ซึ่งในที่สุด ร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้
ถูกนำไปจัดทำประชามติ โดยผลปรากฏว่าประชาชนให้ความเห็นชอบด้วย จึงได้ถูกประกาศใช้เป็น
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน

ดังนั้น ในประเด็นที่มาของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ คณะกรรมาธิการสามัญจึงเห็นว่าเป็นกรณีที่มีความหลากหลายได้ ซึ่งจะเป็นกรณีที่ใช้รูปแบบ “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” หรือ “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” ก็สามารถดำเนินการได้ทั้งสิ้น ขึ้นอยู่กับบริบทของประเทศและสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และภูมิรัฐศาสตร์แวดล้อม ในช่วงเวลาที่ต้องจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ข้อสำคัญจึงอยู่ที่ว่าการจะเลือกใช้อำนาจผู้ทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญรูปแบบใด ก็ควรกำหนดองค์ประกอบและกระบวนการพิจารณาให้ชัดเจน รวมถึงสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประเทศ สังคม และสามารถสะท้อนเจตนาของประชาชนได้ด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาคำถามประชามติ ท้ายสุดที่ผู้เสนอญัตติเสนอในกรณีการศึกษาครั้งนี้แล้ว กลับพบว่าได้กำหนดไว้แต่เพียงว่าเป็น “สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.)” ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เท่านั้น แต่ไม่มีรายละเอียดให้ประชาชนสามารถทราบได้ว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจาก การเลือกตั้งดังกล่าว นั้น มีคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม คุณวุฒิ หรือประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการร่างรัฐธรรมนูญอย่างไร ซึ่งอาจทำให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกันเกี่ยวกับตัวองค์กรดังกล่าวได้ และหากเป็นเช่นนั้นก็อาจทำให้การตัดสินใจให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบคำถามประชามติ เป็นไปบนพื้นฐานที่เกิดจากการได้รับข้อมูลที่ ไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจ

๔.๓ ประเด็นที่มาและกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในต่างประเทศที่น่าสนใจ

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในต่างประเทศนี้ เป็นประเด็นที่ **พลเรือเอก พัลลภ ทมิศานนท์ เลขาธิการคณะกรรมการสามัญ** ให้ความสนใจ โดยเห็นว่าประสบการณ์ และบริบทแวดล้อมที่เกิดขึ้นกับบางประเทศทำให้ประเทศเหล่านั้นมีที่มาและการจัดทำรัฐธรรมนูญ ภายใต้สถานการณ์พิเศษ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศเยอรมนีและประเทศญี่ปุ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับ อยู่ในปัจจุบันได้รับการจัดทำขึ้นภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ และในขณะนั้นก็ยังอยู่ภายใต้ความดูแลของประเทศผู้ชนะสงคราม อย่างไรก็ตาม แม้จะมีที่มาจากสถานการณ์พิเศษ แต่ประเทศเหล่านั้น ก็ยังธำรงการบังคับรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไว้ได้จนถึงปัจจุบัน

ในคราวประชุมคณะกรรมการสามัญ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๕ และครั้งที่ ๔/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๕ เป็นการประชุมครั้งที่ **เลขานุการ คณะกรรมาธิการสามัญ** ได้กล่าวถึงการจัดทำรัฐธรรมนูญภายใต้สถานการณ์พิเศษของทั้งสองประเทศดังกล่าว ทั้งนี้ โดยได้แสดงให้เห็นว่าแม้ที่มาของรัฐธรรมนูญจะมีข้อจำกัดแวดล้อมอยู่อย่างมาก แต่ทว่าในแง่ของเนื้อหากลับยังคงใช้บังคับได้ และการพัฒนาประเทศก็สามารถดำเนินไปได้อย่างดี อนึ่ง สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ก็เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ ดังจะเห็นได้จากกรณีของประเทศเยอรมนีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปกว่า ๕๐ ครั้ง โดยไม่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ทั้งนี้ แม้ความตั้งใจแรกของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะมีความมุ่งหมายให้เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวและตั้งใจจะยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่อีกครั้งภายหลังจากการรวมเยอรมนีตะวันออกเข้ากับเยอรมนีตะวันตกแล้วก็ตาม)

นอกเหนือจากการพิจารณาการศึกษากรณีของประเทศเยอรมนีและประเทศญี่ปุ่นแล้ว ในคราวประชุมคณะกรรมการสามัญ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๕ ยังมีมติ

มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการค้นคว้าและจัดทำสรุปข้อมูลเกี่ยวกับที่มาของรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่น่าสนใจ เช่น สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส มานำเสนอที่ประชุมเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมด้วย ซึ่งฝ่ายเลขานุการได้นำเสนอต่อที่ประชุมแล้วในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๖ วันอังคารที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๖ แล้ว

จากการพิจารณาศึกษาที่มาของรัฐธรรมนูญต่างประเทศทั้ง ๔ ประเทศ คณะกรรมาธิการสามัญ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่มาของรัฐธรรมนูญแต่ละประเทศมีบริบทและสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องอันนำมาสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง ซึ่งในแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกันได้ เนื่องจากบริบทและสถานการณ์เหล่านั้นล้วนเป็นสิ่งที่รัฐหรือประชาชนไม่อาจควบคุมได้ทั้งหมด ดังนั้น สิ่งที่ควรให้ความสำคัญจึงควรจะเป็น “เนื้อหา” ของรัฐธรรมนูญเป็นหลัก ซึ่งตัวเนื้อหาของรัฐธรรมนูญนี้เอง หากพบว่ามีประเด็นที่ควรได้รับการแก้ไข ก็สามารถดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้มีความเหมาะสมได้ โดยไม่ต้องจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่

๔.๔ ประเด็นการตีความคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ในการดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติ

ที่ประชุมคณะกรรมาธิการสามัญ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ได้พิจารณาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๔ ซึ่งเป็นกรณีที่ประธานรัฐสภา (ผู้ร้อง) ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑) โดยศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน ๒ ฉบับ ได้แก่ ๑) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ และคณะ เป็นผู้เสนอ) และ ๒) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (นายวิรัช รัตนเศรษฐ์ และคณะ เป็นผู้เสนอ) จะเห็นได้ว่าทั้งสองฉบับมีหลักการและเหตุผลให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมีเนื้อหาสาระในการบัญญัติให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมาตรา ๒๕๖/๑ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยจากคำวินิจฉัยเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ (๑๕) บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามุ่งประสงค์ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจของรัฐสภาเฉพาะกรณี โดยกำหนดให้กระบวนการใช้อำนาจของรัฐสภาในกรณีดังกล่าวมีหลักเกณฑ์และวิธีการซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากการทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติทั่วไป โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและรักษาความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ จึงกล่าวได้ว่าแม้รัฐสภาใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาจากตัวรัฐธรรมนูญเอง ซึ่งถูกจำกัดทั้งรูปแบบ กระบวนการ และเนื้อหา รัฐสภาจึงต้องทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบมาอย่างเคร่งครัด โดยไม่อาจกระทำนอกขอบของหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ การแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่ในเงื่อนไขที่มีความผูกพันกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ยึดโยงกับหลักการพื้นฐาน และให้เหมาะสมและสอดคล้องกับมติมหาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๕ เพียงบัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้จัดทำขึ้นใหม่ ทั้งฉบับ

การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นการแก้ไข หลักการสำคัญที่มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ **หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติ เสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่** ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่า เห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการให้ประชาชนพิจารณาเนื้อหาของ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วจึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลง พระปรมาภิไธย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จึงนำประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป อันเป็นกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามครรลองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

คณะกรรมการการสามัญเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ได้วางหลักว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยต้องให้ประชาชนผู้ที่มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ที่วินิจฉัยว่าการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ควรจัดทำประชามติเพื่อสอบถามประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยเสียก่อนว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่ด้วย

นอกจากการพิจารณาเนื้อหาของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ โดยตรงแล้ว คณะกรรมการการสามัญยังได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้เสนอญัตติเกี่ยวกับแนวทางการตีความ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย โดยในคราวประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๕ และครั้งที่ ๔/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมได้เชิญ **นายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ และนายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะผู้เสนอ ญัตติมาร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับญัตติ ซึ่งจากการสอบถามเจตนาของผู้เสนอญัตติพบว่าการเสนอญัตติดังกล่าวเกิดจากการรัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช.... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑) (นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑) (นายวิรัช รัตนเศรษฐ์

กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับเป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยเป็นการเพิ่มเติมหมวด ๑๕/๑ เพื่อให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามปรากฏว่าขณะนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๔ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา มีลักษณะเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ ซึ่งหากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง ประธานรัฐสภาจึงได้แจ้งให้ที่ประชุมรับทราบคำวินิจฉัยศาลดังกล่าว ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) วันพุธที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๔ ส่งผลให้ที่ประชุมลงมติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม เนื่องจากผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวยังมีความไม่ชัดเจนว่า จะต้องมีการจัดทำประชามติก่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ เพื่อเปิดช่องให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) หรือไม่ สมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่จึงเห็นว่าการดำเนินการต่อไปอาจมีความสับสนเสี่ยงที่จะขัดหรือแย้งต่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ส่งผลให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในครั้งนั้นเป็นอันยุติไป โดยยังไม่มีคำตอบว่าจัดทำประชามติก่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร และจะต้องทำประชามติที่สิ่งนี้ครั้ง

ด้วยเหตุดังกล่าว เพื่อให้กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่สอดคล้องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ผู้เสนอญัตติจึงได้เสนอญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ เพื่อให้มีการจัดทำประชามติเพื่อให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเห็นว่าอาจมีกระบวนการจัดทำประชามติ ดังนี้

๑. การออกเสียงประชามติ (ครั้งที่ ๑) ตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ประกอบมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดทำประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยการตั้งคำถามว่า “ท่านเห็นชอบหรือไม่ ว่าประเทศไทยควรมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ แทนที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน”

๒. กรณีประชาชนเห็นด้วยกับคำถามประชามติที่ให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะมีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตามมาตรา ๒๕๖ เพื่อเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมาตรา ๒๕๖/๑ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวดดังกล่าว ซึ่งก่อนการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะต้องมีการจัดทำประชามติ (ครั้งที่ ๒) ตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๓. หากประชาชนเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อ ๒ แล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญที่ถูกตั้งขึ้นจะเป็นผู้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และเมื่อเสร็จสิ้นแล้วก็ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไปถามประชามติ (ครั้งที่ ๓) จากประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยว่า จะเห็นชอบด้วยหรือไม่

ในการนี้ ภายหลังจากได้รับทราบข้อมูลและข้อคิดเห็นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอญัตติแล้ว คณะกรรมาธิการสามัญจึงได้พิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้ ทั้งโดยการอภิปราย วิเคราะห์ สังเคราะห์ และการเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูลและข้อคิดเห็น

๔.๔.๑ การดำเนินการจัดทำประชามติตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับประเด็นการดำเนินการจัดทำประชามติตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมคณะกรรมาธิการสามัญได้ตั้งประเด็นที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

- ๑) จะต้องจัดทำประชามติก่อนยกร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่
- ๒) จะต้องมีการรวบรวมการจัดทำประชามติที่ครั้ง และ

โดยทั้งสองประเด็นดังกล่าว คณะกรรมาธิการสามัญได้เชิญรองศาสตราจารย์ เจริญ โทณะวณิก อดีตที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ นายสุรัชย์ เลียงบุญเลิศชัย สมาชิกวุฒิสภา ในฐานะอดีตประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. รัฐสภา และนางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ มาให้ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวทางการตีความคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนี้

๑) ประเด็นจะต้องทำประชามติก่อนยกร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่

ในคราวประชุมคณะกรรมาธิการสามัญ ครั้งที่ ๖/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๕ รองศาสตราจารย์ เจริญ โทณะวณิก อดีตที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ให้ความเห็นต่อที่ประชุมว่า ญัตติที่ขอให้มีการทำประชามติข้างต้น แม้จะมีคำถามว่า ต้องการให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่หรือไม่ แต่ทว่า หากผลปรากฏว่าประชาชนเห็นด้วยก็จะทำให้มีความเกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหมวด ๑๕ ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อนำไปสู่กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น ในอดีตเคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ วินิจฉัยวางหลักการสำคัญประการหนึ่งว่า ในกรณีหากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญหรือการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะต้องมีการทำประชามติด้วย โดยคำวินิจฉัยดังกล่าวมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยโดยใช้หลักทั่วไปที่ว่า รัฐธรรมนูญก่อเกิดด้วยวิถีทางใด การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก็ย่อมต้องกระทำด้วยวิถีทางนั้น ด้วยเหตุนี้ หากรัฐธรรมนูญของประเทศโดยกร่างขึ้นด้วยรัฐสภา รัฐสภาของประเทศนั้นย่อมเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือในบางประเทศที่รัฐธรรมนูญกร่างขึ้นโดยตัวแทน

ของแต่ละมลรัฐ (Convention) อาทิ สหรัฐอเมริกา การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกย่องร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ก็ย่อมต้องอาศัยตัวแทนของมลรัฐร่วมกันยกย่องขึ้นเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี ในส่วนของประเทศไทยยังคงเกิดข้อถกเถียงถึงวิถีทางในการก่อเกิดรัฐธรรมนูญว่าการยกย่องร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยแต่ละครั้งถือว่าเป็นกรณีที่มีตัวแทนของแต่ละภาคส่วน (Convention) ร่วมกันยกย่องขึ้นหรือไม่ เพราะโดยส่วนใหญ่การยกย่องร่างรัฐธรรมนูญของไทยจะเกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหาร การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญจึงมักดำเนินการโดยกลุ่มบุคคลหรือคณะยกย่องร่างรัฐธรรมนูญภายหลังทำรัฐประหารสำเร็จแล้ว อย่างไรก็ตาม มีความพยายามเทียบเคียงกับแนวคิดวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญในลักษณะ Convention กับสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ซึ่งทำหน้าที่ยกย่องร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมีการเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากทั่วประเทศแล้วมารวมกับนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งเพื่อยกย่องร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ เพื่อกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมาทำหน้าที่ยกย่องร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มิได้ผ่านการทำประชามติ ดังนั้น ในการยกย่องร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ หรือแม้กระทั่งที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ยกย่องร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นเพื่อเสนอรัฐสภาให้ความเห็นชอบจนเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงมิได้ผ่านการทำประชามติ ดังนั้น ในปี ๒๕๔๐ รัฐสภาจึงสามารถยกย่องร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้โดยไม่ต้องรอให้มีการทำประชามติเสียก่อน

ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่ผ่านการออกเสียงประชามติ ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้อาศัยขนบธรรมเนียมประเพณีที่มีในทางกฎหมายในการวินิจฉัยว่า หลักว่า รัฐธรรมนูญก่อเกิดอย่างไรก็ย่อมต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกย่องใหม่ด้วยวิธีการเดียวกัน ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับอยู่เป็นรัฐธรรมนูญที่ผ่านการออกเสียงประชามติ การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกย่องร่างรัฐธรรมนูญใหม่ จึงต้องผ่านการออกเสียงประชามติเช่นเดียวกัน และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่า ยังคงเป็นไปตามหลักการของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ เช่นกัน

สำหรับการตีความคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ที่วางหลักว่า “รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยต้องให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่....” ตนเห็นว่า กรณีที่จะมีการยกย่องร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ “ก่อนยกย่อง” ต้องมีการทำประชามติเพื่อถามความเห็นของประชาชนเสียก่อนว่า ประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ดังนั้น จึงไม่อาจนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไปทำประชามติได้ในทันที เพราะจะถือว่าเป็นกรณีที่ได้ยกย่องขึ้นมาก่อนมีการออกเสียงประชามติ ซึ่งย่อมไม่เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ต่อมา ในคราวประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ วันอังคารที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๖ นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย สมาชิกวุฒิสภา ในฐานะอดีตนายกรัฐมนตรี กรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. รัฐสภา ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักการจัดทำประชามติ ดังนี้

๑) กรณีตามมาตรา ๒๕๖ (๘) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญมีหลักการว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญในบางเรื่องที่มีความสำคัญนั้นมิให้อำนาจโดยลำพังของสภา แต่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการออกเสียงประชามติของประชาชนด้วย หลักการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องที่มีนัยสำคัญอย่างยิ่งต้องให้ประชาชนได้ออกเสียงประชามติด้วย ซึ่งหากพิจารณาจากหลักกฎหมายที่ว่า “ยิ่งต้องเป็นเช่นนั้น” จะตีความได้ว่า หากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องที่มีนัยสำคัญอย่างยิ่งยังต้องให้ประชาชนได้ออกเสียงประชามติ ดังนั้น การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับซึ่งมีความสำคัญยิ่งกว่า จึงยิ่งสมควรที่จะต้องมีการทำประชามติอย่างยิ่ง ซึ่งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ก็สอดคล้องกับหลักกฎหมายดังกล่าว

๒) กรณีตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจใช้ดุลยพินิจจัดให้มีการออกเสียงประชามติได้หากมีกรณีที่มีเหตุอันสมควร เป็นเครื่องมือประการหนึ่งที่ฝ่ายบริหารจะใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารประเทศโดยการสอบถามความเห็นจากประชาชน เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา ๑๖๖ กำหนดไว้เป็นปลายเปิดไว้ว่า กรณีที่คณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการออกเสียงประชามตินั้น รายละเอียดและวิธีการ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔

ในการนี้ เมื่อเข้าใจหลักการจัดทำประชามติที่ปรากฏตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว ก็สามารถพิจารณาประเด็นที่ว่า จะต้องทำประชามติก่อนยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้ตนเห็นว่า ก่อนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีอีกคำถามหนึ่งที่จะต้องขอความเห็นจากประชาชนด้วย นั่นคือ ต้องถามก่อนว่าสมควรที่จะยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่เพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ทั้งนี้ ตนเห็นว่ากระบวนการสอบถามความเห็นของประชาชนโดยกลไกการทำประชามติ สามารถทำได้ทั้งก่อนและหลังที่รัฐสภาเห็นชอบในการเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวดที่ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ แต่อย่างไรก็ดี โดยส่วนตัวมีความเห็นว่า การทำประชามติหลังจากผ่านการพิจารณาของสภาดังกล่าวแล้ว จะเกิดประโยชน์ยิ่งกว่า ด้วยเหตุผล ๒ ประการ ดังนี้

๑. ได้มีการถ่วงถ่วงเรื่องจากตัวแทนของประชาชน คือ ที่ประชุมรัฐสภา (ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) แล้ว

๒. เป็นการประหยังบประมาณของประเทศ หากที่ประชุมรัฐสภาได้ถ่วงถ่วงแล้วเห็นว่า ไม่สมควรที่จะเพิ่มบทบัญญัติในหมวดการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ก็ไม่มีเหตุที่จะให้ประชาชนออกเสียงประชามติอีก ซึ่งจะทำให้ประหยังบประมาณในการทำประชามติไปโดยประมาณ ๓,๕๐๐ ล้านบาท

ในทางกลับกัน หากรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนได้กลั่นกรองเรื่องแล้ว เห็นสมควรจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่โดยการเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ขั้นตอนต่อไปก็คือ การให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงได้ทำประชามติว่าจะเห็นด้วยกับเรื่องที่สภาถ่วงรอกมาแล้ว ชั้นหนึ่งหรือไม่

๒) ประเด็นว่าต้องจัดทำประชามติกี่ครั้ง

ในคราวการประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๖ วันอังคารที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้สอบถามหลักการทำประชามติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ต่อผู้แทนสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ว่าตามคำวินิจฉัยดังกล่าวจะต้องจัดทำประชามติกี่ครั้ง อย่างไร โดยนางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้ข้อมูลว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ มีสาระสำคัญอยู่ในช่วงท้ายของคำวินิจฉัย ซึ่งหากพิจารณาถ้อยคำดังกล่าว จะพบว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวมีรายละเอียดอย่างชัดเจนแล้ว ดังนี้

“การที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ... ทั้งสองฉบับ ต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา ๒๕๖ ซึ่งมีหลักการและเหตุผลให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ขึ้น โดยมีเนื้อหาสาระในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ และมาตรา ๒๕๖/๑ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตามหมวดนี้ นั้น เห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ (๑๕) บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กระทำโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามุ่งประสงค์ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้กระบวนการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา ในกรณีดังกล่าวมีหลักเกณฑ์และวิธีการซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากการทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ ทั่วไป โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและรักษาความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ กล่าวได้ว่าแม้รัฐสภาใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาซึ่งถูกจำกัดทั้งรูปแบบกระบวนการ และเนื้อหา รัฐสภาจึงต้องทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบอย่างเคร่งครัด โดยไม่อาจกระทำนอกขอบของหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่ในเงื่อนไขที่มีความผูกพันกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ยึดโยงกับหลักการพื้นฐานและให้เหมาะสมและสอดคล้องกับมติมหาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๕ เพียงบัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้จัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับ

การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มี หมวด ๑๕/๑ ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ หากรัฐสภา ต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย

จึงดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่า เห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการให้ประชาชนพิจารณาเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แล้วจึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จึงนำประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป อันเป็นกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามครรลองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง”

นอกจากนั้น ในคราวการประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๖ วันอังคารที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๖ ที่ประชุมคณะกรรมการการสามัญยังได้พิจารณาสรุปความเห็นส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๕ เพื่อศึกษาว่าจะมีความเห็นเกี่ยวกับจำนวนครั้งในการจัดทำประชามติอย่างไร โดยมีความเห็นส่วนตัวบางส่วนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว ดังนี้

๑. ความเห็นส่วนตัวของนายนภดล เทพพิทักษ์ (ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ)

- รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ได้ แต่ในการทำการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องอันจะนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องมีการดำเนินการให้ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงมติเห็นชอบเสียก่อนว่า ควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และหากผู้มีอำนาจสถาปนาเห็นชอบให้จัดทำใหม่ เมื่อได้จัดทำรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วจะต้องให้ผู้มีอำนาจสถาปนาลงประชามติและเห็นชอบด้วยอีกครั้งหนึ่ง

๒. ความเห็นส่วนตัวของนายวรวิทย์ กังศศิเทียม (ประธานศาลรัฐธรรมนูญ)

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร จึงไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐสภาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แต่อย่างใด ดังนั้นในเมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่จัดโครงสร้างการเมืองการปกครอง เป็นผู้ก่อกำเนิดรัฐสภาและบัญญัติมอบหมายหน้าที่และอำนาจให้เพียงแต่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๖ (๑๕) มาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยที่ได้รับมอบหน้าที่และอำนาจจากรัฐธรรมนูญในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ จึงไม่อาจกระทำการนอกเหนือหน้าที่และอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญ และในเมื่อรัฐสภาไม่มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หากรัฐสภามีความประสงค์ที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหมวด ๑๕/๑ เพื่อให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเสียก่อนว่าต้องการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

หรือไม่ ซึ่งเมื่อประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจเห็นชอบแล้ว จึงดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

ดังนั้น หากรัฐสภาประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่สามารถกระทำได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชนโดยการออกเสียงประชามติเสียก่อน และหลังจากจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๓. ความเห็นส่วนตัวของนายวิรุฬห์ แสงเทียน (ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ)

- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และให้มีมาตรา ๒๕๖/๑ กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ผ่านการลงประชามติของประชาชน อันถือได้ว่าประชาชนชาวไทยเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยกำหนดเนื้อหาที่ห้ามเด็ดขาดมิให้มีการแก้ไขและบัญญัติถึงวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ด้วย การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงเท่ากับเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญต้องการปกป้องคุ้มครองรัฐธรรมนูญ และรัฐสภาเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญให้ไว้และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญที่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงถือเป็นการสถาปนารัฐธรรมนูญอันเป็นอำนาจประชาชน เมื่อรัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยมีขอบเขตจำกัดเพียงเท่าที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญให้ไว้ การจะแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงเป็นการกระทำที่นอกเหนือไปกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ไม่อาจกระทำได้ด้วยตนเอง

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน หากต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงต้องจัดให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่อีกครั้งด้วย

จากการรับฟังข้อมูลทั้งหมดข้างต้น คณะกรรมาธิการสามัญมีความเห็นร่วมกันในเบื้องต้นว่า เป็นข้อมูลที่มีเหตุผลสอดคล้องกับทฤษฎีทางวิชาการ หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดี นอกจากประเด็นข้างต้นทั้งสองประเด็นที่ว่า จะต้องจัดทำประชามติก่อนยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และจะต้องมีกระบวนการจัดทำประชามติที่ครั้ง คณะกรรมาธิการสามัญยังตั้งประเด็นพิจารณาต่อไปว่า “ในเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ารัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ รัฐสภาจะสามารถตั้งคณะกรรมาธิการหรือคณะกรรมการขึ้นมากร่างรัฐธรรมนูญและเสนอให้รัฐสภาพิจารณาเห็นชอบโดยตรง โดยไม่ต้องอาศัยขั้นตอนการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ได้หรือไม่ เพื่อที่จะไม่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ ของรัฐธรรมนูญ”

ต่อประเด็นดังกล่าวข้างต้น ในคราวประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๖/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๕ รองศาสตราจารย์เจษฎ์ โทณะวณิก อดีตที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความเห็นว่า ในส่วนของการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ทั้งฉบับนั้น เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้ชัดเจนแล้วว่า “รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้มิรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง” จากคำวินิจฉัยดังกล่าว สามารถแยกสาระสำคัญได้เป็นสองส่วน คือ

๑) รัฐสภาเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๒) ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องทำประชามติเพื่อสอบถามประชาชนว่า ประสงค์จะให้มิรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วก็ต้องให้ประชาชนลงมติอีกครั้งหนึ่ง

ดังนั้น กรณีที่จะดำเนินการตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยทำประชามติ เพื่อถามประชาชนว่าประสงค์จะให้มิรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ จากนั้นให้รัฐสภาเป็นผู้ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วก็ให้ประชาชนลงมติอีกครั้งหนึ่ง กรณีนี้จะมีการออกเสียงประชามติเพียง ๒ รอบ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากคำถามตามญัตติที่ว่า “ท่านเห็นชอบด้วยหรือไม่ว่าประเทศไทยควรมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับแทนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน” แล้ว ตนมีความเห็นว่าเป็นคำถามประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้งในฐานะรัฐธรรมนูญที่เป็นบทบัญญัติ หรือในฐานะขนบธรรมเนียมประเพณีของรัฐธรรมนูญ อันเป็นสิ่งที่กำกับหรือเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั่นเอง จึงไม่สามารถจัดทำประชามติด้วยคำถามดังกล่าวได้ เนื่องจากขณะนี้รัฐธรรมนูญยังมีได้กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) แต่อย่างไรก็ตาม และเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) มิได้มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญและมีใช้ที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงไม่สามารถตั้งคำถามประชามติในลักษณะดังกล่าวได้

ในท้ายที่สุด ในคราวประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๖ วันอังคารที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๖ จากการได้รับข้อมูลทางวิชาการ รับฟังการชี้แจงจากผู้เสนอญัตติ และรับฟังข้อคิดเห็นจากบุคคลต่าง ๆ ที่เชิญมาเข้าร่วมประชุมแล้ว คณะกรรมการการสามัญจึงมีความเห็นต่อแนวทางการจัดทำประชามติเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเป็น ๒ แนวทางดังนี้

แนวทางที่ ๑ การจัดทำประชามติ จำนวน ๓ ครั้ง (เป็นแนวทางที่สอดคล้องกับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอญัตติ) ได้แก่

๑. การออกเสียงประชามติ (ครั้งที่ ๑) ตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ประกอบมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดทำประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยการตั้งคำถามว่า

“ท่านเห็นชอบหรือไม่ ว่าประเทศไทยควรมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ แทนที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน”

๒. **การจัดทำประชามติ (ครั้งที่ ๒)** กรณีประชาชนเห็นด้วยกับคำถามประชามติ ที่ให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตามข้อ ๑ จะได้มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตามมาตรา ๒๕๖ เพื่อเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมาตรา ๒๕๖/๑ เพื่อให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ตามหมวดดังกล่าว ซึ่งก่อนการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะต้องมีการ จัดทำประชามติ (ครั้งที่ ๒) ตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๓. **การจัดทำประชามติ (ครั้งที่ ๓)** หากประชาชนเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมตามข้อ ๒ แล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญที่ถูกตั้งขึ้นจะเป็นผู้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่และเมื่อเสร็จสิ้นแล้วก็ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไปถามประชามติ (ครั้งที่ ๓) จากประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่

แนวทางที่ ๒ การจัดทำประชามติ จำนวน ๒ ครั้ง สามารถแบ่งเป็น ๒ กรณีดังนี้

- **กรณีที่ ๑** กรณีใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕๖ เพื่อให้มีผล เป็นการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๑. **การจัดทำประชามติ (ครั้งที่ ๑)** เป็นกรณีรัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตามมาตรา ๒๕๖ เพื่อเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมาตรา ๒๕๖/๑ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ตามหมวดดังกล่าว ซึ่งก่อนการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะต้องมีการ จัดทำประชามติ ตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๒. **การจัดทำประชามติ (ครั้งที่ ๒)** หากประชาชนเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมตามข้อ ๑ แล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญที่ถูกตั้งขึ้นจะเป็นผู้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ และเมื่อเสร็จสิ้นแล้วก็ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไปถามประชามติ (ครั้งที่ ๒) จากประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่

- **กรณีที่ ๒** กรณีรัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญด้วยตัวเอง โดยไม่ยึดโยง กับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ อันเป็นไปตามแนวทางการคิดที่ว่ารัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่มีบทบัญญัติให้ยกเลิกตัวรัฐธรรมนูญเอง ดังนั้น การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนรัฐธรรมนูญฉบับเดิมจะไม่สามารถใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับเดิมเพื่อให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่จะต้องใช้วิธีการที่แตกต่างหากจากระบวนการ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

๑. **การออกเสียงประชามติ (ครั้งที่ ๑)** ตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ประกอบมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดทำประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยการตั้งคำถาม

ว่า “ท่านเห็นชอบหรือไม่ว่าประเทศไทยควรมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับแทนที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน”

๒. **การจัดทำประชามติ (ครั้งที่ ๒)** หากประชาชนเห็นด้วยกับคำถามประชามติ ตามข้อ ๑ แล้ว รัฐสภาจะดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยอาจใช้กลไกคณะกรรมการ/คณะกรรมการ และเมื่อยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้วก็จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไปถามประชามติ (ครั้งที่ ๒) จากประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่

๔.๔.๒ **องค์กรผู้ทำหน้าที่และอำนาจในการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่**

เนื่องจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ระบุชัดเจนว่า รัฐสภาเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ ดังนั้น คณะกรรมการสามัญจึงมีประเด็นข้อพิจารณาว่า การที่คำถามประชามติกล่าวถึงการให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นผู้ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ได้กล่าวถึงสภาร่างรัฐธรรมนูญไว้ในที่ใดเลย ย่อมถือว่าเป็นการขัดต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ นอกจากนี้ หากรัฐสภาต้องการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐสภาจะสามารถตั้งคณะกรรมการหรือคณะกรรมการขึ้นมายกร่างรัฐธรรมนูญและเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้โดยตรง ได้หรือไม่ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องอาศัยขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อเพิ่มหมวดว่าด้วยสภาร่างรัฐธรรมนูญเสียก่อน

ประเด็นดังกล่าวนี้ ในคราวประชุมคณะกรรมการสามัญ ครั้งที่ ๖/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๕ รองศาสตราจารย์เกษม วัฒนชัย อดีตที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ให้ความเห็นต่อที่ประชุมว่า ผู้ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อาจพิจารณาได้สองกรณี ดังนี้

๑. กรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อเพิ่มเติมวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ โดยหลักอาจระบุรูปแบบขององค์กรผู้ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ก็ได้

๒. กรณีที่ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ ของรัฐธรรมนูญ หรือแก้ไขเพิ่มเติมแต่ไม่ได้กำหนดถึงผู้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเอาไว้เป็นการเฉพาะ ย่อมต้องถือว่าอำนาจและหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับเป็นของรัฐสภา

๔.๕ **ประเด็นข้อพิจารณาตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับ “เหตุอันสมควร” ที่จะส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการตามญัตติ**

ในคราวประชุมคณะกรรมการสามัญ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๕ และ ครั้งที่ ๔/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมได้พิจารณาเนื้อหาสาระของญัตติ ขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ

แล้วมีความเห็นว่า ผู้เสนอญัตติได้กล่าวถึงข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หลายประการ โดยสรุปได้ดังนี้

๑. **ประเด็นที่มา** ผู้เสนอญัตติเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีที่มาจากคณะรัฐประหาร อีกทั้งเห็นว่าการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อปี ๒๕๕๙ มีความไม่เสรีไม่เป็นธรรม ซึ่งคณะกรรมการการสามัญเห็นว่า ประเด็นเรื่องที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน น่าจะเป็นประเด็นหลักของเสนอญัตติในครั้งนี้ เพราะเมื่อพิจารณาเนื้อหาของญัตติแล้วเห็นว่า ผู้เสนอญัตติมีความไม่พอใจเกี่ยวกับที่มาของรัฐธรรมนูญ โดยกล่าวถึงเหตุการณ์ที่ย้อนกลับไปในอดีตซึ่งเป็นช่วงที่เกิดการรัฐประหารในปี ๒๕๕๘ ว่ามีเหตุความวุ่นวายต่าง ๆ เกิดขึ้น ซึ่งกรรมการการสามัญหลายท่าน เห็นว่าเป็นการนำเสนอข้อมูลโดยมิได้พิจารณาถึงสถานการณ์บ้านเมืองในช่วงก่อนเกิดรัฐประหารด้วยว่า มีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นจำนวนมาก มีความขัดแย้งในความคิดเห็นทางการเมืองของคนในชาติ มีการชุมนุมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง กระทบต่อสภาพลักษณะ การท่องเที่ยว และเศรษฐกิจของประเทศ และกล่าวได้ว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง จนทำให้มีความจำเป็นที่ฝ่ายความมั่นคงต้องเข้าควบคุมสถานการณ์ไว้

ต่อประเด็นดังกล่าว **นายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะผู้เสนอญัตติ ได้แสดงความเห็นว่า หลักการที่เห็นตรงกัน คือ ตนไม่เห็นด้วยกับการทุจริตคอร์รัปชัน และระบอบประชาธิปไตยบางรูปแบบยังเป็นการผูกขาดอำนาจอยู่ และที่มาหรือประวัติศาสตร์ ก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงที่จะกล่าวถึงได้ตามที่หลายท่านได้ศึกษาและกล่าวอ้างเหตุผลต่าง ๆ ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม วิธีการแก้ไขปัญหานั้นสมควรเป็นการรัฐประหาร แต่วิธีการแก้ไขที่ถูกต้อง คือ การสร้างรัฐโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจ ต่างหากที่น่าจะเป็นทางออกของประเทศ

นอกจากนั้น **นายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะผู้เสนอญัตติ ได้ให้ข้อมูลว่า เหตุที่ญัตติมิได้กล่าวอ้างอิงถึงช่วงเวลาก่อนที่จะมีการรัฐประหารที่สถานการณ์ทางการเมืองในประเทศไทยมีความแตกแยกกันอย่างรุนแรง อันเป็นเหตุให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้าควบคุมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ในฐานะที่ตนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าสู่การดำรงทางการเมืองผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ต้องขอยืนยันในหลักการที่ยึดมั่นเสมอมาว่า ไม่ว่าสถานการณ์ทางการเมืองก่อนการรัฐประหารจะเป็นประการใดก็ตาม ตนก็ไม่สามารถให้เหตุผลและให้การรับรองได้ว่ากระบวนการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการรัฐประหาร ซึ่งรวมถึงการจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเกิดขึ้นด้วยความชอบธรรม อีกทั้งมีความเห็นว่าการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนการกระทำรัฐประหารนั้น สามารถแก้ไขได้ด้วยกระบวนการตามรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

ต่อมา ในคราวการประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ วันอังคารที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๖ นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย สมาชิกวุฒิสภา ในฐานะอดีตประธานคณะกรรมการ

วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. รัฐสภา ได้แสดงความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นที่มาของรัฐธรรมนูญว่า ในทางวิชาการ การจัดทำรัฐธรรมนูญจะประกอบด้วยกระบวนการสำคัญ ๒ ประการ ได้แก่ ๑) กระบวนการจัดทำ และ ๒) กระบวนการอนุมัติ ซึ่งในความเห็นส่วนตัวแล้วมองว่ากระบวนการที่สำคัญที่สุด คือ การอนุมัติ โดยหากประชาชนเป็นผู้เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญผ่านกระบวนการจัดทำประชามติ ย่อมถือได้ว่าอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นของประชาชน ดังนั้น ในแง่ของกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ผ่านการจัดทำประชามติจากประชาชนก็ย่อมถือได้ว่าประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่แท้จริง แม้ว่าในกระบวนการจัดทำจะดำเนินการโดยคณะรัฐประหารก็ตาม

๒. **ประเด็นด้านเนื้อหา** ผู้เสนอญัตติเห็นว่า รัฐธรรมนูญมีเนื้อหาหลายส่วนที่มีความถดถอยทางประชาธิปไตย อาทิ การขยายอำนาจของสถาบันทางการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง มีกลไกในการสืบทอดอำนาจของคณะรัฐประหาร และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัดกุมน้อยกว่ารัฐธรรมนูญในอดีต ซึ่งคณะกรรมการการสามัญมีความเห็นในเบื้องต้นว่าประเด็นด้านเนื้อหานี้ รัฐสภาสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหาในประเด็นต่าง ๆ โดยอาศัยกลไกตามหมวด ๑๕ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้อยู่แล้ว

นายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะผู้เสนอญัตติ ได้ให้ข้อมูลว่า สำหรับประเด็นเรื่องความพอใจหรือไม่พอใจกับรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้น มิใช่ประเด็นที่เป็นที่มาของการเสนอญัตติในครั้งนี้เสียทั้งหมด หากแต่เหตุผลหรือที่มาของการเสนอญัตติที่แท้จริงเป็นเรื่องของความเห็นที่แตกต่างกันทางการเมืองที่แบ่งผู้คนออกเป็นสองฝ่าย ทั้งนี้ สำหรับมาตราที่เห็นว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคในแก้ไขความขัดแย้งและที่เกี่ยวข้องกับการบริหารประเทศ ที่ผ่านมาสมาชิกรัฐสภาได้เคยเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรามาแล้วจำนวนหลายครั้ง แต่เนื่องจากข้อเสนอเหล่านั้นยังไม่เป็นที่ประสบความสำเร็จ การเสนอให้มีการจัดทำประชามติตามญัตติในครั้งนี้จึงเกิดขึ้น โดยที่ประชุมพรรคร่วมฝ่ายค้านได้มองเห็นร่วมกันแล้วว่าน่าจะเป็นกุญแจสำคัญประการหนึ่งในการแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าวได้

นอกจากนี้ คณะกรรมการการสามัญยังได้สอบถามผู้เสนอญัตติว่า จะยอมรับได้หรือไม่ หากรัฐธรรมนูญฉบับที่จัดทำขึ้นใหม่ไม่มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญเดิม **นายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะผู้เสนอญัตติ ได้ชี้แจงว่า สามารถยอมรับได้หากรัฐธรรมนูญจะมีได้ มีเนื้อหาแตกต่างไปจากเดิม และยอมรับได้เช่นเดียวกันหากวุฒิสภาใช้ดุลพินิจแล้วลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับญัตติที่ตนได้เสนอมาในคราวนี้ อย่างไรก็ตาม สำหรับเรื่องข้อกังวลว่าเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญที่สภากร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ยกร่างใหม่ทั้งฉบับจะดีกว่าฉบับเดิมหรือไม่ นั้น ตนไม่อาจให้ความเห็นในกรณีดังกล่าวได้ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของสภากร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ที่จะต้องยกร่างเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น แต่ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดแล้วประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญย่อมจะเป็นผู้ตัดสินใจสุดท้ายผ่านการออกเสียงประชามติว่าจะเห็นชอบหรือ

ไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ผ่านการยกร่างของสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ที่เลือกตั้งมาจากประชาชนเองโดยตรง

ตามเหตุผลตามข้อ ๑. และข้อ ๒. คณะกรรมาธิการสามัญมีความเห็นเบื้องต้นว่า ยังไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะต้องจัดให้มีการทำประชามติ และไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) อีกด้วย เนื่องจากทั้งสองกิจกรรมดังกล่าวต้องใช้งบประมาณของประเทศจำนวนมาก ซึ่งผลสุดท้ายแล้วอาจทำให้ประเทศชาติได้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีเนื้อหาเหมือนหรือใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็เป็นได้ ซึ่งประเด็นด้านเนื้อหานี้ ปัจจุบันก็มีกลไกตามหมวด ๑๕ ที่รองรับการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นรายมาตราได้อยู่แล้ว

๔.๕.๑ ญัตติและคำถามประชามติท้ายญัตติที่มีลักษณะที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

คณะกรรมาธิการสามัญพิจารณาว่า ญัตติและคำถามประชามติที่มีลักษณะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดว่าในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดอันมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๑๑ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีดุลพินิจที่จะพิจารณาว่าญัตติดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีเหตุอันสมควรที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติหรือไม่ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาก่อนเป็นลำดับแรกว่าญัตติและคำถามประชามติท้ายญัตติที่มีลักษณะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ในคราวประชุมคณะกรรมาธิการสามัญ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๕ นายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะผู้เสนอญัตติ ชี้แจงข้อมูลว่า ประเด็นการจัดให้มีการออกเสียงประชามติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น มีฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการดังกล่าวถือเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยแท้ที่สามารถดำเนินการได้ ส่วนอีกฝ่ายเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๙ (๔) ประกอบมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ ยังมีความไม่ชัดเจนว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องจัดให้มีการจัดทำประชามติทุกกรณีที่รัฐสภาเป็นผู้ริเริ่มหรือไม่ และท้ายสุดตนเห็นว่าเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าญัตติดังกล่าวขัดหรือแย้งมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

นอกจากนั้น มาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญ มีถ้อยคำสำคัญ ๓ ส่วน ที่ต้องพิจารณา คือ

- ๑) กรณีที่มีเหตุอันสมควร
- ๒) คณะรัฐมนตรีจะขอ และ
- ๓) ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ซึ่งการเสนอญัตตินี้ ตนได้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ บัญญัติแล้ว ส่วนเรื่องที่ว่าคณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการออกเสียงประชามติหรือไม่ เป็นขั้นตอนหลังจากที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบญัตตินี้แล้ว

ในคราวประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๔/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมได้พิจารณาลักษณะของญัตติและคำถามประชามติท้ายญัตติแล้วเห็นว่า เนื่องจาก คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ได้วินิจฉัยไว้ว่า “รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้มิรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ...” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยอย่างชัดเจนว่ารัฐสภาเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่คำถามที่เสนอมาท้ายญัตติกลับไม่ได้ให้รัฐสภาเป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่กลับเสนอให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะกรรมการการสามัญจึงมีคำถามว่าเป็นกรณีที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและไม่สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ หรือไม่ เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่ได้มีการกล่าวถึงสภาร่างรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ในคราวประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๔/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๕ นางรัชณี รุจิขจรเดช นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ได้แสดงความเห็นต่อที่ประชุมคณะกรรมการการสามัญว่า ตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้เป็นอำนาจโดยตรงของคณะรัฐมนตรีที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ แต่จะต้องเป็นเรื่องที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่ผ่านมาคณะรัฐมนตรียังมิได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแต่อย่างใด ในประเด็นที่สอบถามว่าคำถามตามญัตติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะไม่ขอกล่าวถึง แต่เห็นว่าญัตตินี้เป็นการดำเนินการตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ที่มีการยื่นคำร้องไปที่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่ารัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเป็นหลักการเอาไว้เท่านั้น ส่วนรูปแบบในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นไม่ได้กล่าวถึง จึงขึ้นอยู่กับรัฐสภาที่จะดำเนินการ อย่างไรก็ตาม หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องที่รัฐสภาเห็นชอบให้มีการออกเสียงประชามตินั้น อาจเป็นเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้เช่นกัน

ในคราวประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๖/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๕ รองศาสตราจารย์เจษฎ์ โทณะวณิก อดีตที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุมคณะกรรมการการสามัญเพิ่มเติมว่า กรณีดังกล่าวสามารถเทียบเคียงได้กับเมื่อครั้งที่มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ โดยจะเริ่มด้วยการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๓๙ เพื่อเพิ่มหมวดใหม่เป็นหมวด ๑๒ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ซึ่งมีที่มาและคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ จากนั้น เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙) สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) จึงสามารถทำหน้าที่ได้และได้ยกร่างจนประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในที่สุด

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น เมื่อยังมีได้ มีการบัญญัติเกี่ยวกับสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) การออกเสียงประชามติ จึงไม่อาจมีคำถามถึงผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่มีได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญหรือที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจเอาไว้ได้ เพราะย่อมเป็นการขัดหรือแย้งต่อตัวรัฐธรรมนูญเอง รวมทั้งขัดต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ซึ่งกรณีนี้อาจถือเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีไม่อาจพิจารณาจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญก็ได้

๔.๕.๒ การตั้งคำถามประชามติมีความชัดเจนเพียงพอตามมาตรา ๑๑ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ และข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภาหรือไม่

โดยที่การเสนอญัตติเพื่อให้มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อถามประชาชนว่าประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ดังกล่าว เป็นการเสนอโดยอาศัยวิธีการ ตามมาตรา ๙ (๔) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐสภาได้พิจารณาและมีมติเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีเหตุสมควรที่จะให้มีการออกเสียงและได้แจ้งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการไม่ใช่กรณีตามมาตรา ๙ (๑) ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กรณีนี้จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาด้วยว่าญัตติและการตั้งคำถามประชามติมีความชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการตามมาตรา ๑๑ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ และข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภาต่อไปได้หรือไม่

ที่ประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ได้พิจารณาญัตติที่ขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ อันเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๙ วรรคสอง (๔) ซึ่งได้กำหนดกรณีที่อาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีที่รัฐสภาได้พิจารณาและมีมติเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีเหตุสมควรที่จะให้มีการออกเสียงประชามติไว้ และเมื่อพิจารณาตามข้อ ๔๘/๑ ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งกำหนดให้ญัตติที่ริเริ่มโดยฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจะขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ นอกจากจะต้องมีคำถามประชามติแล้ว ยังต้องมีสาระสำคัญของเรื่องที่จะขอทำประชามติในลักษณะที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญได้โดยสะดวกด้วย ประกอบกับข้อ ๓๙/๑ ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๕ ก็ได้กำหนดให้ญัตติที่ริเริ่มโดยวุฒิสภาเพื่อขอให้มีการจัดทำประชามติต้องระบุเรื่องและประเด็นที่ประสงค์จะให้มีการออกเสียงประชามติที่ชัดเจนเพียงพอ พร้อมด้วยสภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และเหตุผลความจำเป็น โดยต้องมีสาระสำคัญของเรื่องที่จะขอทำประชามติในลักษณะที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญได้โดยง่ายและสะดวก นอกจากนั้น เนื่องจากญัตติดังกล่าวเป็นญัตติที่สภาผู้แทนราษฎรริเริ่มและส่งมายังวุฒิสภา ซึ่งข้อ ๓๙/๒ ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา กำหนดให้กรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งมติของสภาผู้แทนราษฎรพร้อมสาระสำคัญของเรื่องที่มีมติเห็นชอบให้มีการออกเสียงประชามติมายังวุฒิสภา ให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

เมื่อคณะกรรมการการสามัญได้พิจารณาญัตติทั้งสองฉบับที่สภาผู้แทนราษฎรได้เสนอมานั้นจะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของญัตติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกล่าวหาถึงข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูฉบับปัจจุบัน โดยมีได้ปรากฏรายละเอียดที่ชัดเจนเพียงพอให้เข้าใจได้ว่า รัฐธรรมนูฉบับปัจจุบันมีส่วนใดที่สมควรได้รับการแก้ไข และในการแก้ไขนั้น สมควรแก้ไขเป็นประการใด นอกจากนี้หากกระบวนการแก้ไขไม่เหมาะสมที่จะใช้ดำเนินการ แต่ควรจัดให้มีรัฐธรรมนูใหม่ ก็ไม่ปรากฏว่าเหตุใดที่ทำให้กระบวนการแก้ไขไม่เหมาะสมที่จะใช้ดำเนินการในกรณีดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่น่าจะไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ของการจัดทำญัตติที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งจะส่งผลให้วุฒิสภาไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบญัตติดังกล่าวได้

ในคราวประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๕ นายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะผู้เสนอญัตติ ได้ให้ข้อมูลและตอบชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของคำถามประชามติโดยเฉพาะในประเด็นของที่มาและองค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูว่า หากประชาชนเห็นชอบด้วยกับคำถามประชามติเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูฉบับใหม่ รัฐสภาย่อมจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูตามมาตรา ๒๕๖ เพื่อเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการร่างรัฐธรรมนูฉบับใหม่ โดยให้สภาร่างรัฐธรรมนูเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งในชั้นดังกล่าวรัฐสภาย่อมสามารถออกแบบที่มาและองค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูได้ และวุฒิสภาเองก็สามารถมีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวในชั้นการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ ได้อยู่แล้ว

ในคราวประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๔/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๕ นายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์ ผู้เสนอญัตติ ได้ตอบชี้แจงว่าในประเด็นความไม่ชัดเจนของญัตติและคำถามประชามตินั้น หากวุฒิสภาได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับญัตติฉบับนี้ ลำดับต่อไปจะเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาต่อไปว่า เรื่องที่เสนอตามญัตตินี้มีเหตุอันสมควรหรือไม่ที่จะให้มีการออกเสียงประชามติขอประชาชน ทั้งนี้ กรณีมีเหตุอันสมควรและมีการจัดทำประชามติแล้ว หากประชาชนเห็นด้วยกับคำถามประชามติว่า “ประเทศไทยควรมีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูฉบับใหม่ทั้งฉบับแทนที่รัฐธรรมนู พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน โดยสภาร่างรัฐธรรมนู (ส.ส.ร.) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน” กระบวนการต่อไป ก็คือ รัฐสภาย่อมจะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในมาตรา ๒๕๖ เพื่อกำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับสภาร่างรัฐธรรมนู (ส.ส.ร.) เพื่อดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูฉบับใหม่ขึ้น และสุดท้ายก็จะเป็นกระบวนการนำร่างรัฐธรรมนูฉบับใหม่ไปสอบถามประชามติต่อประชาชนอีกครั้งว่าเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูฉบับดังกล่าวหรือไม่ ทั้งนี้ หากประชาชนมีฉันทามติให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูฉบับใหม่ทั้งฉบับแล้ว ลำดับต่อไปจะเป็นกระบวนการที่สมาชิกรัฐสภา ซึ่งคาดว่าจะป็นวุฒิสภาชุดปัจจุบันและสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ที่จะเป็นเป็นผู้กำหนดกรอบว่าสภาร่างรัฐธรรมนู (ส.ส.ร.) จะมีที่มาอย่างไร มีจำนวนและองค์ประกอบจากภาคส่วนใดบ้าง โดยจะเป็นกรณีที่มีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงรายจังหวัด หรือมีการคัดเลือกให้มาจากหลายสาขาอาชีพ หรือเป็นกรณีอื่นใด ล้วนแต่เป็นเรื่องที่

ญัตติมิได้เขียนกำหนดรายละเอียดผูกมัดไว้แต่อย่างใด กรณีดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับพิจารณาของสมาชิก รัฐสภาในขณะนั้นเป็นสำคัญ

ในคราวประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๖/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๕ รองศาสตราจารย์เจษฎ์ โทณะวณิก อดีตที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับความชัดเจนของญัตติดังกล่าวว่า ประเด็นคำถามสำหรับการทำประชามติ ตามที่ผู้เสนอญัตติเสนอว่า “ท่านเห็นชอบหรือไม่ให้ประเทศไทยควรจัดทำและธรรมนูญใหม่แทนที่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน” ยังคงมีข้อบกพร่องและความไม่ชัดเจน ดังนี้

๑. คำว่า “ควรจัดทำ” มีความหมายว่าอย่างไร เนื่องจากคำว่า “ควร” เป็นคำที่มีความหมายไม่เคร่งครัด การใช้คำว่า “ควร” จึงอาจทำให้เกิดการตีความที่หลากหลายได้

๒. คำว่า “แทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเดิม” สมควรใช้คำว่า “ยกเลิกเพิกถอนรัฐธรรมนูญฉบับเดิม” เพื่อให้ความหมายที่ชัดเจนหรือไม่

๓. คำว่า “โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ” กรณีนี้ยังไม่มีความชัดเจนว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญ มีความหมายอย่างไร และมีองค์ประกอบอย่างไร ซึ่งประชาชนอาจมีความเห็นเกี่ยวกับความหมาย และองค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ตรงกันก็ได้

๔. คำว่า “การเลือกตั้งโดยตรง” กรณีนี้เมื่อพิจารณาเทียบเคียงรัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในปี ๒๕๓๙ จะพบว่ามีการกำหนดองค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนว่า ประกอบด้วย ๑) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง และ ๒) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ ซึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยอ้อม ดังนั้น การใช้คำว่า “การเลือกตั้งโดยตรง” กรณีนี้จะมีวิธีการอย่างไร

๕. คำว่า “ของประชาชน” หมายถึง ประชาชนทุกคนหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถ้อยคำของคำถามในการทำประชามติแล้วจะเห็นได้ชัดว่า มีความไม่ชัดเจนและนำไปสู่การตีความที่แตกต่างกันได้เป็นอย่างมาก

ในคราวการประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ วันอังคารที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๖ นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย สมาชิกวุฒิสภา ในฐานะอดีตประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. รัฐสภา ให้ความเห็นเกี่ยวกับรายละเอียดของญัตติต่อที่ประชุมเพิ่มเติมว่า ญัตติดังกล่าวควรที่จะต้องเสนอให้เห็นถึงสภาพปัญหาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเสียก่อนว่ารัฐธรรมนูญมีข้อบกพร่องอย่างไร ซึ่งรัฐธรรมนูญก็เปิดช่องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมได้อยู่แล้ว ตามหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากผู้เสนอญัตติเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติมาตราใดที่เป็นปัญหา ก็ควรแสดงให้เห็นปรากฏชัดเจนว่า ช่องทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้นั้นไม่สามารถนำไปสู่การปรับปรุงรัฐธรรมนูญได้อย่างไร ถึงต้องใช้วิธีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อย่างไรก็ตามก็ดี เมื่อพิจารณาเนื้อหาของญัตติแล้วพบว่า มีลักษณะเป็นการมุ่ง

ตั้งคำถามโดยไม่มีการอธิบายให้ชัดเจนเกี่ยวกับสภาพปัญหาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งอาจมีผลให้ญัตติดังกล่าวมีลักษณะเป็นญัตติที่ไม่มีสาระสำคัญเพียงพอให้ประชาชนสามารถเข้าใจได้ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔

อนึ่ง ในประเด็นเรื่องความชัดเจนของคำถามประชามตินั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ กำหนดให้ประธานรัฐสภาแจ้งมติเห็นชอบของแต่ละสภาให้นายกรัฐมนตรีทราบ โดยในการแจ้งดังกล่าวให้ส่งสาระสำคัญของเรื่องที่จะขอทำประชามติในลักษณะที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญได้โดยสะดวกให้นายกรัฐมนตรีทราบด้วย จากถ้อยคำดังกล่าวสามารถตีความได้อย่างชัดเจนว่า สาระสำคัญของเรื่องที่จะขอทำประชามติจะต้องสรุปมาจากเนื้อหาสาระของตัวญัตติ ผู้เสนอญัตติจึงต้องเสนอประเด็นปัญหาที่มีสาระสำคัญเพียงพอที่จะสามารถสรุปเป็นสาระสำคัญเพื่อส่งไปยังนายกรัฐมนตรีด้วย ดังนั้น ความชัดเจนของประเด็นต่าง ๆ ตามญัตติ ต้องมีมาตั้งแต่ขั้นผู้เสนอญัตติ โดยผู้เสนอญัตติเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำรายละเอียดของญัตติให้มีความชัดเจนเพื่อให้ญัตติมีสาระสำคัญของเรื่องที่จะขอทำประชามติในลักษณะที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญได้โดยสะดวก

ในการนี้ จากการประมวลความคิดเห็นของรองศาสตราจารย์เจษฎ์ โทณะวณิก และนายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย จะเห็นว่าทั้ง ๒ ท่านเห็นว่า ญัตติและคำถามประชามติท้ายญัตติดังกล่าวยังมีความไม่ชัดเจนในหลายประการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเข้าใจเนื้อหา โดยเฉพาะคำถามประชามติที่สามารถตีความได้หลายแง่มุม จะทำให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกันได้

ในคราวการประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ วันอังคารที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๖ ที่ประชุมคณะกรรมการการมีความเห็นร่วมกันว่า ญัตติทั้งสองฉบับมีรายละเอียดที่กล่าวถึงที่มาและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเพียงเล็กน้อย และคำถามประชามติยังมีความไม่ชัดเจนอย่างเพียงพอ ซึ่งในชั้นวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีย่อมไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระของญัตติให้มีความสมบูรณ์ได้ ญัตติดังกล่าวจึงน่าจะไม่สามารถคล้องกับมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ และเข้าข่ายที่จะยังไม่มีเหตุสมควรในการจัดทำประชามติตามญัตติดังกล่าว ทั้งนี้ ปัญหาความไม่ชัดเจนของเนื้อหาสาระและคำถามประชามติ หากพิจารณาตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ จะหมายถึงเนื้อหาของญัตติมีสภาพปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่เพียงพอที่จะเสนอให้การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ส่วนประเด็นที่ญัตติกล่าวถึงที่มาของรัฐธรรมนูญที่มาจากรัฐประหารนั้นยังไม่ใช่เหตุผลหลักเนื่องจากรัฐธรรมนูญได้ผ่านการประชามติจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเรียบร้อยแล้ว อนึ่ง ปัญหาความไม่ชัดเจนของญัตตินี้ เป็นหน้าที่ของผู้เสนอญัตติที่จะต้องจัดทำญัตติให้มีเนื้อหาสาระที่ชัดเจนมาตั้งแต่ต้น เนื่องจากวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีไม่สามารถจะแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระของญัตติดังกล่าวได้เนื่องจากไม่ใช่เจ้าของญัตติ

๔.๖ ประเด็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติพร้อมกับการเลือกตั้งทั่วไป

คณะกรรมการการสามัญได้พิจารณาญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุผลสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ ในประเด็นที่นายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ และนายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์ ได้มีข้อเสนอจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในวันเดียวกับวันเลือกตั้งทั่วไปที่จะเกิดขึ้นในช่วงปี ๒๕๖๖ นี้

ในคราวที่ประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๕ นายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ ได้แสดงความเห็นดังนี้

ประเด็นข้อเสนอเรื่องเงื่อนไขเวลาการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ โดยหลักเป็นเพียงข้อสังเกตของตนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านว่า หากเป็นไปได้ควรจัดให้มีการออกเสียงประชามติพร้อมกันวันเลือกตั้งทั่วไป ด้วยเหตุผล ๒ ประการ คือ ๑) เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิออกเสียง และ ๒) เพื่อประหยัดงบประมาณ อย่างไรก็ตาม อาจมีข้อจำกัดด้านข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตนกับคณะอยู่ระหว่างเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติฯ โดยมีหลักการสำคัญ ๓ ส่วน สรุปได้ดังนี้

ส่วนที่ ๑ แก้ไขเพิ่มเติมให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีสามารถมีดุลพินิจกำหนดระยะเวลาออกเสียงประชามติพร้อมกันวันเลือกตั้งได้ เพื่อปลดล็อกจากเดิมที่กฎหมายกำหนดไว้ภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันแต่ไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

ส่วนที่ ๒ แก้ไขเพิ่มเติมเรื่อง “เขตออกเสียง” และ “หน่วยออกเสียง” หรือคุหาเลือกตั้งใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของเขตเลือกตั้ง และเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา ๘๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ กรณีสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งสัร้อยคนและแบบบัญชีรายชื่อหนึ่งร้อยคน ประกอบกับมาตรา ๘๖ กรณีการแบ่งเขตเลือกตั้ง เพื่อปลดล็อกให้สามารถใช้เขตออกเสียงเดียวกับเขตเลือกตั้งทั่วไปได้

ส่วนที่ ๓ แก้ไขประเด็นบุคลากร เพื่อตอบโจทย์เรื่องการประหยัดงบประมาณ กรณีหากสามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติพร้อมกันวันเลือกตั้งทั่วไปให้สามารถใช้บุคลากรชุดเดียวกันได้

สำหรับการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ดังกล่าว โดยส่วนตัวเห็นว่าไม่น่าจะเป็นเงื่อนไขที่ส่งผลกระทบต่อการลงมติเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับญัตติที่ได้เสนอ เนื่องจากหากคณะรัฐมนตรีประสงค์ให้มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติพร้อมกันวันเลือกตั้งทั่วไปตามข้อเสนอแล้ว คณะรัฐมนตรีสามารถนำร่างฉบับนี้ไปปรับแก้ไขและเสนอเป็นร่างพระราชกำหนดได้ และเชื่อว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยเนื่องจากเป็นประโยชน์กับประเทศชาติ

ต่อมาในคราวประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๔/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๕ นายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์ ชี้แจงข้อมูลที่เกี่ยวข้องประเด็นการจัดทำประชามติในวันเดียวกับการเลือกตั้งทั่วไปว่า กรณีที่มีการเสนอให้จัดทำประชามติในวันเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรขอนำเรียนข้อมูลว่า ข้อเสนอดังกล่าวเป็นเพียงข้อคิดเห็นของผู้เสนอญัตติที่ได้นำเสนอ ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในการชี้แจงเหตุและผลประกอบการเสนอญัตติเท่านั้น โดยในขณะนั้น มีความเห็นว่า หากสามารถกำหนดให้มีการจัดทำประชามติในวันเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรในสมัยหน้าได้ก็จะสามารถประหยัดงบประมาณของประเทศได้เป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ดี เมื่อได้พิจารณาเงื่อนไขและบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ก็พบว่าการจัดทำประชามติ ในวันเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เนื่องจากระยะเวลาของ ทั้งสองกรณีมีความไม่สอดคล้องกัน ดังนั้น กรณีดังกล่าวตนจึงเข้าใจในปัญหาอุปสรรค หากหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องไม่สามารถดำเนินการได้ตามข้อเสนอดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ขอยืนยันต่อที่ประชุมว่า โดยที่ข้อเสนอดังกล่าวเป็นเพียงข้อคิดเห็นของผู้เสนอญัตติเท่านั้น จึงเป็นกรณีที่ไม่มีข้อผูกมัดผู้มีอำนาจจัดให้มีการ ออกเสียงประชามติแต่อย่างใด

ต่อข้อเสนอดังกล่าว คณะกรรมาธิการสามัญได้เชิญผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้งมาร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูลว่ากรณีหากต้องมีดำเนินการทั้ง ๒ เรื่องในคราวเดียวกัน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ อย่างไร และหากมีการแก้ไข กฎหมายเพื่อให้ดำเนินการได้ในวันเดียวกัน คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถดำเนินการได้ในวันเดียวกัน ได้หรือไม่ และประมาณการค่าใช้จ่ายทั้ง ๒ เรื่องจะเป็นอย่างไร

๔.๖.๑ ข้อพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑

ในคราวประชุมคณะกรรมการสามัญ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๕ นายกิตติพงษ์ บริบูรณ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ข้อมูลต่อที่ประชุม สรุปได้ว่า การออกเสียงประชามติตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ ได้กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องดำเนินการจัดทำข้อมูล ซึ่งอย่างน้อยต้องมี รายละเอียด ประกอบด้วย

(๑) ชื่อเรื่องที่จะจัดทำประชามติและเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการทำ ประชามติ

(๒) สาระสำคัญของกิจการในเรื่องที่ทำประชามติ

(๓) ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินกิจการในเรื่องที่ทำประชามติ

(๔) ประมาณการค่าใช้จ่ายและที่มาของงบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายสำหรับกิจการ ในเรื่องที่ทำประชามติ

(๕) ประโยชน์ได้เสียที่อาจเกิดขึ้นกับประเทศชาติ ท้องถิ่น หรือประชาชน รวมทั้ง มาตรการ ป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการ พร้อมสรุป เปรียบเทียบข้อดีข้อเสีย

โดยที่กฎหมายได้กำหนดกรอบระยะเวลาการทำประชามติต้องดำเนินการไม่น้อยกว่า ๙๐ วันและไม่เกินกว่า ๑๒๐ วัน ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอที่จะให้ ผู้รับผิดชอบได้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจเรื่องการทำประชามติให้ประชาชนทราบได้

เป็นการทั่วไป แต่กรณีจะกำหนดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติเป็นวันเดียวกันนั้น อาจต้องมีการประกาศกำหนดวันออกเสียงประชามติไว้ล่วงหน้าก่อน แล้วภายหลังจึงมีการประกาศ กำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นวันเดียวกับวันออกเสียงประชามติ กรณีนี้ จึงพอจะทำให้ผู้รับผิดชอบมีเวลาประชาสัมพันธ์เรื่องการออกเสียงประชามติได้เพียงพอ

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเพื่อจัดให้มีการออกเสียงประชามติและการเลือกตั้ง ทั่วไปในคราวเดียวกันจะกระทำได้หรือไม่ ต้องพิจารณาจากเงื่อนไขและข้อกำหนดตามบทบัญญัติ ของกฎหมายแต่ละฉบับด้วย โดยข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องในกฎหมายแต่ละฉบับมีดังนี้

ข้อดำเนินการ/เงื่อนไข	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)	พระราชบัญญัติว่าด้วย การออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔
กรอบระยะเวลา ดำเนินการ	- สภาผู้แทนราษฎรครบวาระ (ภายใน ๔๕ วัน) (ม.๑๐๒ วรรคหนึ่ง) - ยุบสภาผู้แทนราษฎร (๔๕ – ๖๐ วัน) (ม.๑๐๓ วรรคสาม)	ไม่เร็วกว่า ๙๐ และไม่ช้ากว่า ๑๒๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง จากประธานรัฐสภา (ม. ๑๐)
วันดำเนินการ	กำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร (ม. ๑๐๒ วรรคสอง และ ม.๑๐๓ วรรคสาม)	กำหนดวัน-เวลาออกเสียง วันเดียวกัน (ม. ๓๙)
ผู้พิจารณากำหนด วันดำเนินการ	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	นายกรัฐมนตรีหรือร่วมกับ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ม. ๙ วรรคสี่)

สำหรับประเด็นความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ที่ประชุมได้สอบถาม ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า ขณะนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความพยายามในการ เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ เพื่อให้สามารถ กำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวันออกเสียงประชามติเป็นวันเดียวกันได้ ในการนี้ หากพิจารณาในแง่ของลำดับศักดิ์ของกฎหมายซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ เป็นพระราชบัญญัติ เมื่อมีการแก้ไข กฎหมายฉบับหนึ่งไปกระทบกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง เช่น การให้มีกล่องรับบัตรออกเสียงทั้ง ๒ แบบ ในหน่วยการออกเสียงลงคะแนนเดียวกัน จะสามารถทำได้หรือไม่ และการกำหนดให้ดำเนินการ ในวันเดียวกันเช่นนั้น ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินการได้หรือไม่

นายกิตติพงษ์ บริบูรณ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ความเห็นต่อที่ประชุมสรุปได้ว่า กรณีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สามารถกำหนดวันเลือกตั้งและวันออกเสียงประชามติเป็นวันเดียวกันนั้น ควรต้องมีการแก้ไขกฎหมายให้เนื้อหาสอดคล้องเชื่อมโยงกันทั้ง ๒ ฉบับมิใช่แก้ไขเพิ่มเติมเพียงฉบับใดฉบับหนึ่ง ซึ่งหากมีการแก้ไขเพียงฉบับใดฉบับหนึ่งอาจเกิดการแก้ไขที่ไม่สอดคล้องกันจนเกิดปัญหาการดำเนินการที่มีขอบได้ ทั้งนี้ หากกฎหมายมีบทบัญญัติที่สอดคล้องกันแล้ว แนวทางปฏิบัติอาจกำหนดให้คณะกรรมการประจำหน่วยการเลือกตั้งที่มีองค์ประกอบใหญ่กว่าคณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงประชามติเป็นหน่วยหลักในการปฏิบัติงาน โดยคณะกรรมการประจำเขตเลือกตั้ง ๔๐๐ เขต และคณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงประชามติ ๗๗ เขต อาจเป็นบุคคลคนเดียวกันได้ แต่ในแง่ขอบเขตความรับผิดชอบกระบวนการปฏิบัติจะต้องเพิ่มการปฏิบัติงานเป็น ๒ เท่า

๔.๖.๒ ข้อพิจารณาในทางปฏิบัติของการจัดให้มีการออกเสียงประชามติกับการเลือกตั้งทั่วไป

ในคราวประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๕ นายกิตติพงษ์ บริบูรณ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ข้อมูลว่า เนื่องจากขณะนี้ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายฉบับใดที่กำหนดให้คณะกรรมการทั้ง ๒ ส่วนทำหน้าที่ร่วมกันได้ ซึ่งจากการพิจารณาโครงสร้างการดำเนินงานของแต่ละหน่วยเลือกตั้งตามข้อมูลเบื้องต้น โดยหลักจะต้องดำเนินการตามกฎหมายคนละฉบับกัน มีการแยกหน่วยเลือกตั้งและเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการ รวมถึงมีการตั้งงบประมาณแยกต่างหากจากกัน ดังนั้น แม้จะมีการออกเสียงในวันเดียวกันได้ ปัจจุบันก็ยังไม่สามารถประหยัดงบประมาณในระดับที่แตกต่างชัดเจน

สำหรับประเด็นการแบ่งเขตลงคะแนน การกำหนดคณะกรรมการประจำเขต คณะกรรมการประจำหน่วย และเงื่อนไขอื่น ๆ จะเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้สรุปข้อมูลได้ดังตารางที่ปรากฏนี้

การปฏิบัติงาน	การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	การออกเสียงประชามติ
การแบ่งเขต	เขตเลือกตั้ง ๔๐๐ เขต	เขตจังหวัด ๗๗ เขต
คณะกรรมการประจำเขต	กกต.เขต ๔๐๐ ชุด	กกต. เขต ๗๗ ชุด
คณะกรรมการประจำหน่วย	หน่วยละ ๙ คน	หน่วยละ ๕ คน
การออกเสียงลงคะแนนล่วงหน้า	สามารถดำเนินการได้ *กรณีใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าแล้ว ต้องไปใช้สิทธิออกเสียงประชามติ อีกครั้ง	ไม่มีข้อกำหนดให้กระทำได้

ส่วนข้อพิจารณาเปรียบเทียบการเลือกตั้งครั้งล่าสุดปี ๒๕๖๒ เทียบกับการคาดการณ์การเลือกตั้งในปี ๒๕๖๖ และการจัดให้มีการออกเสียงประชามติครั้งหน้า ในประเด็นเกี่ยวกับงบประมาณ จำนวนหน่วยเลือกตั้ง และกรรมการประจำหน่วย สรุปได้เป็นตารางข้อมูลดังนี้

ข้อพิจารณา	การเลือกตั้ง ส.ส. ครั้งล่าสุดในปี ๒๕๖๒	คาดการณ์การเลือกตั้ง ส.ส. ในปี ๒๕๖๖	คาดการณ์กรณีประชามติครั้งหน้า
บัตรเลือกตั้ง/ บัตรออกเสียง	๑ ใบ	๒ ใบ	๑ ใบ
งบประมาณ	ประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านบาท	ประมาณ ๕,๐๐๐ ล้านบาท	ประมาณ ๓,๕๐๐ ล้านบาท
หน่วยเลือกตั้ง/ หน่วยออกเสียง	ประมาณ ๙๒,๐๐๐ หน่วย	ประมาณ ๙๕,๐๐๐ หน่วย	ประมาณ ๙๕,๐๐๐ หน่วย
คณะกรรมการ ประจำหน่วย (หน่วยละ)	หน่วยละ ๙ คน (๙๒,๐๐๐ หน่วย คูณ ๙ คน รวม ๘๒๘,๐๐๐ คน)	หน่วยละ ๙ คน (๙๕,๐๐๐ หน่วย คูณ ๙ คน รวม ๘๕๕,๐๐๐ คน)	หน่วยละ ๕ คน (๙๕,๐๐๐ หน่วย คูณ ๕ คน รวม ๔๗๕,๐๐๐ คน)

จากการชี้แจงของผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิการสำมัญพิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ณ ปัจจุบัน การจะกำหนดวันเลือกตั้งและวันออกเสียงประชามติที่มีกรอบระยะเวลาการดำเนินการที่แตกต่างกัน การจะกำหนดวันออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งและวันทำประชามติให้เป็นวันเดียวกัน จะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบด้านกฎหมายและระยะเวลาด้วย ซึ่งน่าจะเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เนื่องจากมีเงื่อนไขและกรอบระยะเวลาตามกฎหมายที่แตกต่างกัน ดังนั้น กรณีที่จะกำหนดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติในวันเดียวกัน จะทำได้ก็ต่อเมื่อข้อกฎหมายมีความสอดคล้องกันแล้ว

๒. กรณีกำหนดให้ออกเสียงลงคะแนนในวันเดียวกัน จะไม่สามารถจัดให้มีการออกเสียงในพื้นที่หรือหน่วยเดียวกันได้ เนื่องจากการแบ่งเขตลงคะแนนและจำนวนบุคลากรผู้ปฏิบัติงานประจำหน่วยจะต้องดำเนินการตามกฎหมายที่มีความแตกต่างกัน

๓. กรณีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถจัดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าได้ แต่การออกเสียงประชามติยังไม่สามารถออกเสียงประชามติล่วงหน้าได้

นอกจากนี้ นายกิตติพงษ์ บริบูรณ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ชี้แจงข้อมูลเพิ่มเติมสรุปได้ว่า

๑. กรณีที่มีกำหนดวันเลือกตั้งและวันออกเสียงประชามติเป็นคนละวัน คาดว่าจะใช้งบประมาณการเลือกตั้ง ๕,๐๐๐ ล้านบาท และการออกเสียงประชามติ ๓,๕๐๐ ล้านบาท รวมราว ๘,๕๐๐ ล้านบาท

๒. กรณีหากมีการกำหนดให้วันเลือกตั้งและวันออกเสียงประชามติเป็นวันเดียวกัน ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นอาจจะสามารถยึดตามค่าใช้จ่ายการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก ยกเว้นว่าการออกเสียงประชามติจะมีกระบวนการใดที่เพิ่มเติมไปจากกระบวนการเลือกตั้ง ก็จะเป็นงบประมาณเฉพาะส่วนนั้น เช่น การเพิ่มหีบบัตรลงคะแนน ผู้ปฏิบัติงานประจำหน่วย คณะกรรมการนับคะแนนที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จในวันที่ยกเลิกออกเสียงประชามติ คาดว่าใช้เวลาประมาณ ๑ ชั่วโมง ๓๐ นาที หรือ ๒ ชั่วโมง ทั้งนี้ คาดว่าจะใช้งบประมาณเพิ่มจากการเลือกตั้งประมาณ ๑,๐๐๐ - ๑,๕๐๐ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม กรณีการออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักรอาจไม่สามารถนับคะแนนและรายงานผลให้เรียบร้อยได้ภายในวันเดียวกับหน่วยเลือกตั้งภายในประเทศ

๔.๗ ประเด็นข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติและการดำเนินการภายหลังการออกเสียงประชามติ

๔.๗.๑ การจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลายประเด็นในครั้งเดียวกัน

ในคราวประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ ๒/๒๕๖๖ วันอังคารที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้พิจารณาเปรียบเทียบกรณีระหว่างการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรายมาตรา ซึ่งจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ จะเห็นได้ว่า การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีกรณีที่จะต้องทำประชามติอย่างน้อย ๒ ขั้นตอน ทั้งขั้นตอนก่อนมีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และขั้นตอนที่เมื่อได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วและต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยในทางปฏิบัติแล้วยังอาจมีกรณีที่ต้องทำประชามติเพิ่มเติมในขั้นตอนการจัดทำกลไกหรือกระบวนการเพื่อนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีก ซึ่งยังไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะต้องจัดทำประชามติทั้งสิ้นกี่ครั้ง แต่ทว่า กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรายมาตรา โดยหลักหากการแก้ไขรายมาตราดังกล่าวเป็นมาตราที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ไม่จำเป็นต้องมีการจัดทำประชามติ อย่างไรก็ตาม หากเป็นมาตราที่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ก็จะมีการจัดทำประชามติ

สำหรับการจัดทำประชามติกรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญรายมาตราดังกล่าวนี้มีประเด็นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาว่า หากมีการเสนอให้แก้ไขหลายมาตราหรือหลายประเด็นจะสามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติในครั้งเดียวกันได้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งกรณีนี้ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า สามารถดำเนินการในครั้งเดียวกันได้ โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบการออกเสียงประชามติจะต้องออกแบบรูปแบบบัตรออกเสียงลงคะแนนให้มีความเหมาะสมและทำให้ผู้มาออกเสียงสามารถเลือกเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบคำถามประชามติแต่ละเรื่องหรือประเด็นได้อย่างชัดเจน

จะเห็นได้ว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญรายมาตราดังกล่าว แม้จะเป็นกรณีที่ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ และเป็นกรณีที่มีเรื่องหรือประเด็นที่จะต้องถามประชามติหลายเรื่องหรือหลายประเด็น ก็สามารถดำเนินการในครั้งเดียวกันได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีก่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว

จะเห็นได้ว่ากรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญรายมาตราเป็นภาระงบประมาณในการทำประชามติน้อยกว่า ดังนั้น การจะพิจารณาว่า “มีเหตุอันสมควร” จะให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ก็ควรนำประเด็นดังกล่าวนี้ไปเป็นข้อพิจารณาด้วย

๔.๗.๒ การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เรื่องที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

ในคราวประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ ๓/๒๕๖๖ วันพุธที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้พิจารณาประเด็นถอดบทเรียนจากการจัดให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... และประเด็นคำถามพ่วง เมื่อปี ๒๕๕๙ แล้วได้รับทราบข้อเท็จจริงว่า ก่อนการออกเสียงประชามตินั้น จะมีการรณรงค์และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ร่างรัฐธรรมนูญ และประเด็นคำถามพ่วงที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้ประชาชนได้รับทราบ ตามรูปแบบแนวทาง และวิธีการ ตามพระราชบัญญัติด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งในเวลานั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างร่วมมือกันเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ทุกช่องทาง นอกจากนี้ ยังมีกลไกการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ระดับจังหวัด (ครู ก) และระดับอำเภอ (ครู ข) เพื่อนำข้อมูลเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญและประเด็นคำถามพ่วงไปให้ถึงประชาชนให้ครอบคลุมมากที่สุด

อย่างไรก็ดี ด้วยข้อจำกัดหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งระยะเวลาในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ที่ต้องไม่เกินไปกว่าระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ มาตรา ๓๙/๑ กำหนด กล่าวคือ ภายในระยะเวลา ๙๐ - ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดวันออกเสียงประชามติ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการรณรงค์และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ได้รับทราบข้อเท็จจริงในประการสำคัญว่า การเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับให้ประชาชนได้พิจารณาศึกษานั้น เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและมีประเด็นต้องทำความเข้าใจจำนวนมาก ประชาชนจึงไม่มีเวลาเพียงพอในการศึกษาทำความเข้าใจเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการนำร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับไปจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ยังมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติทั้งด้านระยะเวลาและเนื้อหาสาระที่จะต้องสร้างความรู้ความเข้าใจ ซึ่งถือเป็นประการสำคัญต่อการตัดสินใจออกเสียงประชามติของประชาชนด้วย ที่ประชุมจึงเห็นว่ากรณีนี้เรื่องใดเป็นเรื่องที่สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญรายมาตราได้ แม้เรื่องนั้นจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ก็น่าจะสามารถเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เรื่องที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า

๔.๗.๓ การเตรียมการด้านงบประมาณเพื่อรองรับองค์กรที่ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ

ในคราวประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๒/๒๕๖๖ วันอังคารที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้พิจารณาไปถึงเหตุการณ์ในอนาคตในกรณีที่หากจะต้องมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ว่ากรณีดังกล่าวจะต้องมีการจัดเตรียมงบประมาณไว้สำหรับใช้จ่ายในองค์กรที่ทำหน้าที่ยกร่างอีกมากน้อยเพียงใด โดยได้นำข้อมูลค่าใช้จ่ายในการยกร่างรัฐธรรมนูญในอดีตซึ่งปรากฏตามที่มีสื่อมวลชนได้นำเสนออย่างเป็นสาธารณะมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาด้วย

สำหรับงบประมาณการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น จากเอกสารบันทึกข้อความที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้ประธาน

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) รับทราบ เรื่องการจัดสรรงบประมาณของ กรธ. ประจำปี ๒๕๕๙ เพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการจัดทำร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ในระยะเวลา ๖ เดือน ของการทำหน้าที่ ปรากฏว่ามีการใช้กรอบงบประมาณทั้งสิ้น ๑๐๖,๗๘๗,๖๐๐ บาท ทั้งนี้ เมื่อเทียบเคียงกับกรอบงบประมาณที่จัดสรรให้แก่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ชุดก่อนที่จะมีการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ) ซึ่งถือปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ บางตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๕๗ แล้ว ปรากฏว่ามีกรอบวงเงินค่าใช้จ่ายในรายการต่าง ๆ เป็นทำนองเดียวกัน

ในประเด็นดังกล่าวคณะกรรมการสามัญมีความเห็นว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่สูง และเป็นค่าใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินที่มาจากภาษีของประชาชน โดยนอกจากค่าใช้จ่ายทางตรงที่ปรากฏได้จากกรอบงบประมาณแล้ว ยังมีค่าใช้จ่ายทางอ้อม เช่น ค่าตอบแทนบุคลากรที่ต้องมาปฏิบัติหน้าที่ ค่าสาธารณูปโภค และค่าบริการอื่น ๆ ที่ต้องนำมาพิจารณาด้วย ดังนั้น จึงมีข้อสังเกตว่าการจะพิจารณาว่ามีเหตุอันสมควรจะให้มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามญัตติที่ได้พิจารณาเรื่องนี้หรือไม่ ก็ควรพิจารณาไปถึงผลในภายหลังที่หากมีการเห็นชอบประชามติด้วย เนื่องจากหากจะต้องจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็จะมีค่าใช้จ่ายในส่วนขององค์กรที่ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

บทที่ ๕
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ สรุปผลการพิจารณา

คณะกรรมการการสามัญได้พิจารณาสาระสำคัญของญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามที่สภามีมติในการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับความเห็นของประชาชนต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จำนวน ๒ ฉบับ ซึ่งมีสาระสำคัญอย่างเดียวกัน โดยมีนายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอ ตลอดจนพิจารณาจากคำถามประชามติที่ระบุไว้ในญัตติด่วนทั้งสองฉบับดังกล่าวว่า “ท่านเห็นชอบหรือไม่ ว่าประเทศไทยควรมีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับแทนที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน” เพื่อหยั่งถึงวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายสุดท้ายของการเสนอขอให้มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามญัตติด่วนทั้งสองฉบับดังกล่าว

ญัตติด่วนทั้งสองฉบับดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของผู้เสนอญัตติที่มีใช้การเสนอให้มีการทำประชามติโดยทั่วไปอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินหรือนโยบายของรัฐบาลหรือประโยชน์สาธารณะของประเทศ หากแต่เป็นการเสนอให้มีการทำประชามติเพื่อนำไปสู่การยกเลิกเพิกถอนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยในกรณีดังกล่าวย่อมอาจส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหรือกระทบต่อโครงสร้างองค์กรของรัฐ หน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ สิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนกระทบต่อคุณค่าร่วมกันของสังคมไทยที่พึงปกป้องรักษาไว้ ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งแตกแยกภายในสังคมได้ ด้วยเหตุนี้ แม้มาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญ จะได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจดุลพินิจขั้นสุดท้ายในการพิจารณาจัดให้มีการทำประชามติในเรื่องใด ๆ ที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่เนื่องจากญัตติดังกล่าวมีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับความดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญโดยตรง ดังนั้น วุฒิสภาในฐานะองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ย่อมมีอำนาจในการตรวจสอบกลั่นกรองญัตติดังกล่าว และพึงทำหน้าที่ดังกล่าวด้วยความละเอียดรอบคอบ มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การพิจารณาจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องดังกล่าว เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการการสามัญจึงได้รวบรวมข้อมูลและพิจารณาศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันกับเนื้อหาสาระของญัตติด่วนและคำถามประชามติที่ระบุไว้ในญัตติดังกล่าว โดยสามารถสรุปผลการพิจารณา อันเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของวุฒิสภาในประเด็นต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

๕.๑.๑ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ

โดยที่เป็นที่ปรากฏโดยชัดแจ้งจากคำถามประชามติซึ่งแนบท้ายญัตติด่วนทั้งสองฉบับดังกล่าวแล้วว่า เป็นญัตติที่มีวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งจากการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการการสามัญพบว่า การยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่มีความแตกต่างไปจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหลายประการ ทั้งในแง่ที่มาและกระบวนการ

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ตลอดจนข้อจำกัดและเงื่อนไขในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อโครงสร้างและความมั่นคงของรัฐในระดับที่แตกต่างกัน ดังนั้น คณะกรรมาธิการสามัญจึงได้พิจารณาศึกษาในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

๑) ที่มาและกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ : ศึกษาจากการจัดทำรัฐธรรมนูญในอดีตของประเทศไทยและต่างประเทศ

คณะกรรมาธิการสามัญได้พิจารณาศึกษากระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอดีต ตลอดจนบริบทด้านสถานการณ์สังคมและบ้านเมืองในห้วงเวลาดังกล่าวซึ่งนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในขณะนั้น โดยมีการสืบค้นและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทยที่มีผลใช้บังคับในอดีตย้อนหลังไปจำนวน ๓ ฉบับ ได้แก่

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ของประเทศไทยที่ผ่านเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงในช่วงปี ๒๕๓๕ จึงเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญที่มุ่งสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเริ่มจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ เพื่อกำหนดให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ มีจำนวน ๙๙ คน มีองค์ประกอบผสมผสานจากสมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งจังหวัดละ ๑ คน และสมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ จำนวน ๒๓ คน โดยในการจัดทำรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบของร่างรัฐธรรมนูญโดยจำกัดห้ามมิให้ยกร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ พร้อมทั้งกำหนดผลเอาไว้ด้วยว่า หากรัฐสภาวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะดังกล่าวย่อมมีผลให้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไป

อนึ่ง โดยที่เงื่อนไขการอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้ (ทั้งนี้หากคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ดำเนินการจัดทำประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ) ดังนั้น โดยหลักจึงเห็นได้ว่า กรณีการอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อาจไม่จำเป็นต้องทำประชามติก็ได้ หากรัฐสภาให้ความเห็นชอบได้ตามเงื่อนไขแล้ว และโดยข้อเท็จจริง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ทำให้การอนุมัติรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ไปถึงขั้นที่ต้องจัดทำประชามติ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นในช่วงที่ประเทศไทยอยู่ในช่วงของรอยต่อของการรัฐประหารในปี ๒๕๔๙ จึงมีการเร่งรัดให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อให้เปลี่ยนผ่านไปสู่สถานการณ์ปกติโดยเร็ว โดยเริ่มจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช

๒๕๔๙ ได้กำหนดให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่มาจากการสรรหา ซึ่งมีกระบวนการตั้งแต่การให้สมาชิกสมัครหาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งมีจำนวน ๒,๐๐๐ คน ลงมติคัดเลือกกันเองให้เหลือ ๒๐๐ คน จากนั้นคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) จะทำการคัดเลือกให้เหลือจำนวน ๑๐๐ คน โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่ยกร่างขึ้นโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ จากนั้น จึงจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญฉบับยกร่างขึ้นภายหลังการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยในระยะแรกได้มีการตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ขึ้นเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสภาปฏิรูปแห่งชาติจะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่ยกร่างขึ้น โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสภาปฏิรูปแห่งชาติมิได้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอ องค์กรทั้งสองดังกล่าวจึงได้ถูกยุบเลิกไป จากนั้น คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ตั้งองค์กรผู้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ คือ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ จากนั้นจึงนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยกร่างขึ้นไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติ เมื่อได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงข้างมากของประชาชนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติแล้วจึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ จากการตรวจสอบข้อมูล คณะกรรมการการสัมฤทธิ์พบว่ามีหลายประเทศมีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นภายใต้สถานการณ์พิเศษ อาทิ ประเทศเยอรมนีและประเทศญี่ปุ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้จัดทำขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ โดยรับการจัดทำขึ้นในขณะที่อยู่ภายใต้ความดูแลของประเทศผู้ชนะสงคราม อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญของประเทศดังกล่าวจะมีที่มาจากสถานการณ์พิเศษ แต่ก็ยังเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน โดยใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของสังคมและภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะกรณีของประเทศเยอรมนีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปกว่า ๕๐ ครั้ง โดยมีได้ยกเลิกเพิกถอนรัฐธรรมนูญฉบับเดิมแล้วจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ด้วยเหตุนี้ ที่มาของการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในแต่ละฉบับ หรือที่มาของรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจึงล้วนมีบริบทหรือสถานการณ์อันนำไปสู่กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกันไป โดยถือเป็นปัจจัยแวดล้อมที่ไม่อาจควบคุมได้และอาจเปลี่ยนแปลงไปเมื่อระยะเวลาผ่านไป ดังนั้น คณะกรรมการการสัมฤทธิ์จึงมีความเห็นว่า ประเด็นที่มาของการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องทางประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ซึ่งในทางข้อเท็จจริงย่อมไม่สามารถเปลี่ยนแปลงประวัติศาสตร์ดังกล่าวได้ และไม่ว่าที่มาจะเป็นอย่างไร การบังคับใช้รัฐธรรมนูญก็เกิดขึ้นแล้ว สิ่งที่สำคัญจึงควรเป็น “เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ” อันเป็นแก่นหรือสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญมากกว่า โดยหากพบว่ามีประเด็นใดที่สมควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงหรือพัฒนาให้ดีขึ้น ก็สามารถ

ใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้มีความเหมาะสมขึ้นได้โดยไม่จำเป็นต้องจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๒) อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

เมื่อเกิดกรณีที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ย่อมมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงอำนาจที่ใช้อ้างอิงในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งรวมเรียกว่า อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญหลายประการ ซึ่งจะนำไปสู่ขอบเขต เงื่อนไข และข้อจำกัดในการจัดทำรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกันไปด้วย ดังนั้น จึงสมควรทำความเข้าใจถึงอำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญทั้งสองกรณีดังกล่าว ดังนี้

๒.๑) “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ” หรืออำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่

อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นในสภาวะที่มีการยกเลิกเพิกถอนรัฐธรรมนูญเดิมเพื่อก่อตั้งหรือสถาปนารัฐธรรมนูญใหม่ กล่าวคือ เมื่อมีการยกเลิกเพิกถอนรัฐธรรมนูญเดิมจนอยู่ในสภาวะที่ปราศจากรัฐธรรมนูญหรือระบอบการเมืองแล้ว อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญย่อมปรากฏขึ้นและถูกใช้เพื่อก่อตั้งรัฐธรรมนูญหรือระบอบการเมืองขึ้นใหม่ ด้วยเหตุนี้ กรณีที่รัฐใดประสงค์จะให้มีการรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น ก็จำเป็นต้องยกเลิกเพิกถอนรัฐธรรมนูญเดิมที่ใช้บังคับอยู่เสียก่อน เพื่อให้เกิดสภาวะที่จะใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเพื่อก่อตั้งรัฐธรรมนูญใหม่ได้

สำหรับข้อพิจารณาว่า องค์กรหรือบุคคลใดจะเป็นผู้ใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ หรือที่เรียกว่า “ผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ” จากการตรวจสอบข้อมูลในทางวิชาการปรากฏว่า อาจมีได้ในหลายรูปแบบ แต่ในกรณีของประเทศไทย ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ วางหลักไว้โดยชัดเจนแล้วว่า ประชาชนเป็นผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญนั้นมีคุณลักษณะสำคัญ ๓ ประการ คือ เป็น “อำนาจแห่งการริเริ่ม อิสระ และปราศจากเงื่อนไข” และด้วยคุณลักษณะดังกล่าวนี้ ส่งผลให้โดยธรรมชาติของการใช้อำนาจดังกล่าวย่อมไม่ถูกผูกพันอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ใด ๆ ไม่ว่าในทางรูปแบบหรือเนื้อหาที่จะก่อตั้งรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ เป็นอำนาจที่ทำให้สามารถร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับได้โดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อจำกัด ซึ่งด้วยคุณลักษณะเช่นนี้เอง คณะกรรมาธิการสามัญจึงเห็นว่า การที่สาระสำคัญของญัตติตัวนและคำถามประชามติมิได้กล่าวถึงกรอบหรือขอบเขตของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เอาไว้ การทำประชามติในเรื่องดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อคุณค่าสำคัญที่สังคมไทยหวงแหนและรักษาไว้ร่วมกัน อาทิ การเป็นราชอาณาจักรหนึ่งเดียวและปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การเทิดทูนและรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ สถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งอาจนำไปสู่การขัดแย้งหรือแตกแยกในทางความคิดอย่างรุนแรงขึ้นในสังคมได้

๒.๒) อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ โดยถือเป็นอำนาจที่สืบเนื่องมาจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ จึงมิได้มีความเป็นอิสระอย่างอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

แต่จะถูกจำกัดไว้ภายใต้กฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงส่งผลให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถดำเนินการได้เพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ และไม่สามารถใช้อำนาจดังกล่าว ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเอาไว้ทั้งในเชิงเนื้อหาและในเชิงกระบวนการ ตัวอย่างเช่น เงื่อนไขในเชิงเนื้อหาปรากฏในมาตรา ๒๕๕ ซึ่งบัญญัติว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้” และเงื่อนไขในเชิงกระบวนการอาจพิจารณาได้จากมาตรา ๒๕๖ (๘) ซึ่งกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องสำคัญ ได้แก่ หมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ หน้าที่และอำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจได้ ก่อนนำร่างขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย จะต้องให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติเสียก่อน เป็นต้น

๓) องค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

ในกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ องค์กรใดจะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจดังกล่าวย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และโดยเหตุที่อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่รับมาจากรัฐธรรมนูญ จึงถือเป็นคนละกรณีกับอำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น โดยหลักแล้ว รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติจึงไม่อาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ เว้นแต่ รัฐธรรมนูญ นั้นเองได้บัญญัติมอบอำนาจให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้ “รัฐสภา” เป็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

สำหรับกรณีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ นั้น จากการพิจารณาศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอดีตพบว่า องค์กรในการจัดทำรัฐธรรมนูญมีความหลากหลาย โดยมีทั้งกรณีที่ใช้รูปแบบของ “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” หรือ “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้นอยู่กับบริบทและสถานการณ์ทางสังคมและการเมืองของประเทศในขณะนั้น ดังนั้น คณะกรรมาธิการสามัญจึงเห็นว่า ไม่ว่าจะกำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญในรูปแบบใด สิ่งสำคัญที่ควรพิจารณา คือ องค์กรประกอบขององค์กรและกระบวนการพิจารณาในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรมีความชัดเจนเพียงพอที่จะเป็นหลักประกันได้ว่า การจัดทำรัฐธรรมนูญดังกล่าวสามารถตอบสนองความต้องการของสังคมและประเทศชาติ ตลอดจนสามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนที่ประสงค์จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้

อย่างไรก็ดี ในประเด็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญนั้น เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ ได้วินิจฉัยไว้ว่า “รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว

ต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง” ซึ่งเมื่อประกอบกับการหารือร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐธรรมนูญแล้ว จึงถือเป็นกรณีที่สามารถฟังเป็นข้อยุติได้ว่า รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจดำเนินการเพื่อให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นแทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เว้นแต่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ เพื่อเพิ่มหมวดว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ โดยระบุรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการ คณะกรรมการ หรือสภาร่างรัฐธรรมนูญไว้โดยชัดเจน

๔) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

โดยทั่วไปการจัดทำรัฐธรรมนูญจะประกอบด้วย ๒ ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ และขั้นตอนการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้ใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามหลักการที่ว่าประชาชนเป็นผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญแล้ว หากประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ทั้งสองขั้นตอนย่อมถือว่าที่มาของรัฐธรรมนูญนั้นมีความเชื่อมโยงกับตัวประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญอย่างเข้มข้น แต่หากบริบททางภูมิรัฐศาสตร์การเมือง ประวัติศาสตร์ สภาพแวดล้อม และความรู้สึกของประชาชนในสังคมของประเทศนั้น ๆ มีข้อจำกัดต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรัฐธรรมนูญได้ทั้งสองขั้นตอน อย่างน้อยที่สุดควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง มิเช่นนั้น รัฐธรรมนูญดังกล่าวย่อมขาดจุดเชื่อมโยงว่ามีที่มาจากเจตจำนงของประชาชน และอาจส่งผลต่อการยอมรับนับถือของประชาชนต่อรัฐธรรมนูญ จนนำไปสู่ปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในภายหลังได้

สำหรับการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญในแต่ละขั้นตอนจะสามารถทำได้เพียงใด อาจพิจารณาได้ ดังนี้

๔.๑) ขั้นตอนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

การดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญหรือการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนยิ่งกว่าการยกร่างกฎหมายโดยทั่วไป การให้ประชาชนทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงมักใช้แนวทางอื่น เช่น การดำเนินการโดยผู้แทนของประชาชน เพื่อเป็นกลไกในการแก้ไขข้อจำกัดนี้ ซึ่งการยกร่างรัฐธรรมนูญหลายฉบับของประเทศไทยในอดีตก็ดำเนินการโดยอาศัยองค์กรในรูปแบบสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการ เพื่อเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะสามารถเปิดโอกาสให้มีตัวแทนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญได้

๔.๒) ขั้นตอนการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้ใช้รัฐธรรมนูญ

ขั้นตอนนี้เป็นขั้นที่ผ่านการยกร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรผู้ที่มีอำนาจยกร่างและองค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณาร่างมาแล้ว จากนั้น จึงไปสู่ขั้นตอนของการนำเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญไปสอบถามประชาชนว่า เห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาใช้บังคับหรือไม่ และโดยทั่วไปมักใช้วิธีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมีผลให้ประชาชนในฐานะผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญสามารถมีส่วนร่วมโดยตรงในการอนุมัติให้ใช้รัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณากระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แม้จะเป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นภายหลังการรัฐประหารก็ตาม แต่การเกิดรัฐประหารเป็นเพียงเหตุที่มาของการจัดทำรัฐธรรมนูญเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในแต่ละขั้นตอนนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าเมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ก็ได้นำร่างรัฐธรรมนูญมาผ่านการออกเสียงประชามติ อันเป็นขั้นตอนที่ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุมัติให้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว กรณีของประเทศไทย เมื่อประชาชนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากได้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในการออกเสียงประชามติเมื่อปี ๒๕๕๙ ย่อมถือได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเชื่อมโยงกับเจตจำนงของประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญแล้ว

๕) ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

๕.๑) ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

โดยที่อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐธรรมนูญนั่นเองจึงเป็นตัวกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการ ตลอดจนข้อจำกัดและเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเอาไว้ และในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจดำเนินการโดยขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติดังกล่าวได้ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดไว้ในหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๒๕๕ ได้บัญญัติถึงข้อจำกัดห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Eternity Clause) ใน ๒ กรณี คือ ห้ามแก้ไขเพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง และห้ามแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ในขณะที่ในมาตรา ๒๕๖ ได้กำหนดกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขในกรณีที่หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องสำคัญ อาทิ หมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ เป็นต้น ก่อนนำร่างขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย จะต้องให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติเสียก่อน

๕.๒) ข้อจำกัดและเงื่อนไขของการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ : พิจารณาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔

โดยหลักการแล้ว เนื่องจากการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ อันเป็นอำนาจที่อิสระไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดหรือเงื่อนไขใด ด้วยเหตุนี้ โดยสภาพของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะดำเนินการด้วยกระบวนการหรือหลักเกณฑ์เช่นใด และขอบเขตในเชิงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญจะเป็นประการใด ย่อมขึ้นอยู่กับผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจะเป็นผู้กำหนด

อย่างไรก็ดี ในกรณีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ ได้วินิจฉัยโดยมีข้อความตอนหนึ่งว่า “หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการให้ประชาชนพิจารณาเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แล้วจึงนำขึ้น

ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จึงนำประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป อันเป็นกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามครรลองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

จากเนื้อหาของคำวินิจฉัยข้างต้น จึงเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวางหลักการไว้ว่า การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขของการได้รับความเห็นชอบจากประชาชน โดยจัดให้มีการออกเสียงประชามติอย่างน้อยสองครั้ง คือ การทำประชามติเพื่อสอบถามประชาชนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และการทำประชามติเพื่อสอบถามประชาชนว่าเห็นชอบกับเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่

แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในเชิงกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ ยังคงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า การทำประชามติเพื่อสอบถามประชาชนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่นั้น เป็นการดำเนินการก่อนหรือหลังการยกร่างรัฐธรรมนูญ และในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องมีการทำประชามติรวมจำนวนกี่ครั้ง ทั้งนี้ จากการที่คณะกรรมการการสามัญได้หารือและรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านรัฐธรรมนูญ สามารถรวบรวมความเห็นในประเด็นดังกล่าวได้ ดังนี้

๕.๒.๑) ประเด็นการทำประชามติเพื่อสอบถามความเห็นชอบให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นการดำเนินการก่อนหรือหลังการยกร่างรัฐธรรมนูญ ปรากฏความคิดเห็นเป็นแนวทางเดียวกันว่า ต้องดำเนินการทำประชามติ “ก่อนยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” เพื่อถามความเห็นของประชาชนเสียก่อนว่า ประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ดังนั้น จึงไม่อาจนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไปทำประชามติได้ในทันที เพราะจะถือว่าเป็นกรณีที่ได้ยกร่างขึ้นมาก่อนทำประชามติเพื่อขอความเห็นชอบในการมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งย่อมไม่เป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง มีผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ข้อสังเกตว่า หากกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับมีการแก้ไขเพื่อเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวดที่ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ การทำประชามติข้างต้นอาจดำเนินการได้ทั้งก่อนและหลังสภาให้ความเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว

๕.๒.๒) ประเด็นการทำประชามติต้องดำเนินการกี่ครั้ง ซึ่งในประเด็นนี้ คณะกรรมการการสามัญ สามารถรวบรวมความเห็นได้เป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ ๑ เห็นว่า **ต้องดำเนินการจัดทำประชามติจำนวน ๓ ครั้ง** ดังนี้

(๑) การทำประชามติ ครั้งที่ ๑ เพื่อสอบถามประชาชนว่า เห็นชอบที่จะให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่

(๒) การทำประชามติ ครั้งที่ ๒ คือ กรณีที่ประชาชนเห็นชอบให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หากมีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อเพิ่มหมวดว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก่อนการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวย่อมต้องมีการจัดทำประชามติ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

(๓) การทำประชามติ ครั้งที่ ๓ กรณีที่ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว จะต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว หากประชาชนเห็นชอบกับเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแล้ว จึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

อนึ่ง แนวความเห็นนี้สอดคล้องกับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอญัตติ โดยเห็นว่าญัตติดังกล่าวเป็นการเสนอให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติ ครั้งที่ ๑

แนวทางที่ ๒ เห็นว่า ดำเนินการจัดทำประชามติ จำนวน ๒ ครั้ง ซึ่งแนวทางนี้ยังจำแนกได้อีกเป็น ๒ กรณี ได้แก่

- กรณีที่ ๑ กรณีใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะดำเนินการทำประชามติ ดังนี้

๑) การจัดทำประชามติ ครั้งที่ ๑ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อเพิ่มหมวดว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งมีบทบัญญัติที่กำหนดกระบวนการและหลักเกณฑ์ ตลอดจนองค์กรผู้ทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก่อนการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะต้องมีการจัดทำประชามติ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยกรณีนี้ถือเป็นการถามประชามติประชาชนไปในคราวเดียวว่าเห็นควรจะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ พร้อมกับการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มหมวดว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้ประชาชนได้พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วย

๒) การจัดทำประชามติ ครั้งที่ ๒ เมื่อองค์กรผู้จัดทำรัฐธรรมนูญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวผ่านการออกเสียงประชามติเพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชน จากนั้นจึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

- กรณีที่ ๒ กรณีรัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เอง ซึ่งเป็นวิธีการที่สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ซึ่งวางหลักว่า รัฐสภาเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งในกรณีดังกล่าวจะดำเนินการทำประชามติ ดังนี้

๑. การจัดทำประชามติ ครั้งที่ ๑ เพื่อสอบถามประชาชนว่า เห็นชอบที่จะให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่

๒. การจัดทำประชามติ ครั้งที่ ๒ คือ กรณีที่ประชาชนเห็นชอบให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐสภาจะดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยอาจใช้การตั้งคณะกรรมการหรือคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ และเมื่อดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้ว จึงนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวผ่านการออกเสียงประชามติเพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชน จากนั้นจึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

๕.๑.๒ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของญัตติและคำถามประชามติ

คณะกรรมการการสามัญได้พิจารณาเนื้อหาสาระของญัตติและคำถามประชามติ พร้อมทั้งรับฟังข้อชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้เสนอญัตติ โดยจำแนกเนื้อหาสาระได้เป็น ๓ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ ๑ ที่มาของการเสนอญัตติ เป็นกรณีที่ผู้เสนอญัตติเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากการทำรัฐประหาร แม้จะมีการออกเสียงประชามติเพื่อความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็มีลักษณะเป็นการออกเสียงประชามติที่มีความไม่เสรี และไม่เป็นธรรม จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย และนำไปสู่ความขัดแย้งในสังคมของผู้ที่มีความเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ ผู้เสนอญัตติจึงเห็นว่า การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยอาศัยหลักการมีส่วนร่วมจากประชาชนโดยตรงจะสามารถแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าวได้ และมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งมีที่มาจากกระบวนการที่มีความชอบธรรม โดยผ่านความเห็นชอบจากประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

ส่วนที่ ๒ เนื้อหาของญัตติ โดยในส่วนของญัตติเป็นการกล่าวโดยรวมถึงข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งผู้เสนอญัตติเห็นว่า มีเนื้อหาหลายส่วนที่แสดงถึงความถดถอยทางประชาธิปไตย อาทิ การขยายอำนาจของสถาบันทางการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง มีกลไกในการสืบทอดอำนาจของคณะรัฐประหาร และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัดกุมน้อยกว่ารัฐธรรมนูญในอดีต

ส่วนที่ ๓ คำถามประชามติ ซึ่งแนบท้ายญัตติโดยตั้งไว้ว่า “ท่านเห็นชอบหรือไม่ว่าประเทศไทยควรมีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ แทนที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน”

อนึ่ง ในการจำแนกสาระสำคัญของญัตติเป็น ๓ ส่วนดังกล่าว เป็นไปเพื่อประโยชน์ในตรวจสอบว่าญัตติดังกล่าวมีองค์ประกอบสอดคล้องและชอบด้วยหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภา ตลอดจนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง หรือไม่ ซึ่งสามารถสรุปผลการพิจารณาได้ตามประเด็นดังต่อไปนี้

๑) ญัตติและคำถามประชามติมีลักษณะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง หรือไม่

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหลักในการพิจารณาประเด็นนี้ คือ มาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดอันมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ขณะเดียวกัน มาตรา ๑๑๖วรรคสาม ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ ก็ได้บัญญัติรองรับหลักการดังกล่าวไว้ โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีดุลพินิจที่จะพิจารณาว่ากรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีเหตุอันสมควรตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ที่จะให้มีการออกเสียงประชามติหรือไม่

จากบทบัญญัติข้างต้นแสดงให้เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญและกฎหมายจะกำหนดให้ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้ดุลพินิจขั้นสุดท้ายในการพิจารณาจัดให้มีการออกเสียงประชามติก็ตาม แต่ก็มีใช้ดุลพินิจโดยอิสระ หากแต่ต้องพิจารณาตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ กล่าวคือ หากเรื่องที่จะขอให้มีการออกเสียงประชามติเป็นเรื่องที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องดังกล่าวมิได้

คณะกรรมการการสามัญได้พิจารณาในส่วนของคำถามประชามติ ซึ่งใจความสำคัญเพื่อสอบถามประชาชนว่า เห็นชอบที่จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ “โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน” หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญมีเพียงบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามกระบวนการและเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น โดยยังมีได้ปรากฏถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ รวมทั้งยังมีได้ปรากฏถึงองค์กรผู้จัดทำรัฐธรรมนูญในรูปแบบอื่นนอกจากรัฐสภา ดังนั้น การตั้งคำถามประชามติเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงเป็นการถามประชามติในสิ่งที่มีได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ หรือในเรื่องที่รัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจไว้

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ที่ได้วินิจฉัยไว้ว่า “รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ...” จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้โดยชัดเจนว่า ในกรณีที่ประสงค์จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับแทนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รัฐสภาย่อมเป็นองค์กรผู้ที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการการสามัญจึงมีความเห็นในประเด็นนี้ว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) เอาไว้ ในการออกเสียงประชามติจึงไม่อาจมีคำถามถึงองค์กรผู้จัดทำรัฐธรรมนูญที่มีได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญหรือที่รัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจเอาไว้ได้ เพราะย่อมเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเอง รวมทั้งขัดต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔

๒) **ยุติและคำถามประชามติสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔** ตลอดจนข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาที่เกี่ยวข้อง หรือไม่

มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อมีกรณีของรัฐสภาได้พิจารณาและมีมติว่าเป็นเรื่องที่มีเหตุสมควรที่จะให้มีการออกเสียงประชามติ ให้ประธานรัฐสภาแจ้งมติเห็นชอบของแต่ละสภาให้นายกรัฐมนตรีทราบ ซึ่งในการแจ้งดังกล่าวจะต้อง “ส่งสาระสำคัญของเรื่องที่จะขอทำประชามติในลักษณะที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญได้โดยสะดวก” ให้นายกรัฐมนตรีทราบด้วย

ขณะเดียวกันตามข้อ ๔๘/๑ ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งกำหนดรองรับไว้ในหลักการเดียวกัน คือ ญัตติที่ริเริ่มโดยฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจะขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ นอกจากจะต้องมีคำถามประชามติแล้ว ยังต้องมี “สาระสำคัญของเรื่องที่จะขอทำประชามติในลักษณะที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญได้โดยสะดวก” ด้วย

สำหรับในส่วนของวุฒิสภา ข้อ ๓๙/๑ ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๕ กำหนดให้ญัตติที่ริเริ่มโดยวุฒิสภาเพื่อขอให้มีการจัดทำประชามติ ต้อง “ระบุเรื่องและประเด็นที่ประสงค์จะให้มีการออกเสียงประชามติที่ชัดเจนเพียงพอ พร้อมด้วยสภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และเหตุผลความจำเป็น” โดยต้องมี “สาระสำคัญของเรื่องที่จะขอทำประชามติในลักษณะที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญได้โดยง่ายและสะดวก”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้ญัตติที่ขอให้มีการออกเสียงประชามติไม่ว่าเป็นกรณีที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก็ตาม ต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

(๑) ต้องมีคำถามประชามติ

(๒) ต้องมีสาระสำคัญของเรื่องที่จะขอทำประชามติ ซึ่งต้องมีลักษณะที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญได้โดยง่ายและสะดวก นอกจากนี้ ในกรณีที่เป็นญัตติที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภา ยังต้องระบุเรื่องและประเด็นที่ประสงค์จะให้มีการออกเสียงประชามติที่ชัดเจนเพียงพอ พร้อมด้วยสภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และเหตุผลความจำเป็น เอาไว้ด้วย

ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการสามัญได้พิจารณาองค์ประกอบของญัตติในส่วนต่าง ๆ ตามที่ได้จำแนกไว้ในตอนต้น โดยมีความเห็นและข้อสังเกต ดังนี้

๒.๑) ญัตติดังกล่าวมีคำถามประชามติที่มุ่งหมายถึงการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับแทนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ดี ในสาระสำคัญของญัตติกลับมุ่งแสดงถึงที่มาของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเท่านั้น และมีการกล่าวถึงข้อบกพร่องในเชิงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญหรือข้อบกพร่องในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญเพียงเล็กน้อย ทั้งนี้ได้ปรากฏรายละเอียดชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้เข้าใจได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติส่วนใดที่สมควรได้รับการแก้ไข และสมควรแก้ไขโดยแนวทางใด เหตุใดจึงใช้วิธีการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ แทนการใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

๒.๒) ในส่วนที่ญัตติได้กล่าวอ้างถึงที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นผลมาจากการทำรัฐประหารนั้น คณะกรรมาธิการสามัญมีความเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะมีที่มาอย่างไรก็ตาม แต่ในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็ได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับเสียงข้างมากจากประชาชนผู้มาออกเสียงประชามติที่ให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้ว ข้อกล่าวอ้างในเรื่องนี้จึงยังมีใช้เหตุผลอันสมควรที่จะถือว่าเป็นกรณีที่สมควรจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๒.๓) เมื่อพิจารณาในส่วนของคุณคำถามประชามติ จะพบว่ามีการใช้ถ้อยคำในลักษณะที่เป็นคำเฉพาะ อาทิ คำว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” และคำว่า “การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน”

ซึ่งเมื่อพิจารณาในส่วนสาระสำคัญของญัตติ จะพบว่า มิได้มีการอธิบายหรือให้รายละเอียดเกี่ยวถ้อยคำเหล่านี้ให้เกิดความชัดเจนเพียงพอที่ประชาชนจะเข้าใจได้ว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญมีองค์ประกอบอย่างไร มีหน้าที่และอำนาจเพียงใด หรือในส่วนที่กล่าวถึงที่มาของสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมาจาก “การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน” ก็ไม่พบว่ามีสาระสำคัญเพียงพอที่จะทำให้เข้าใจได้ว่า “การเลือกตั้งโดยตรง” ดังกล่าวจะใช้วิธีการใด และใช้สำหรับสมาชิกในองค์ประกอบส่วนใดของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ขณะที่ “ประชาชน” ที่จะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะหมายรวมถึงประชาชนชาวไทยทุกคน หรือจำกัดเฉพาะแต่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ คำถามประชาคมติซึ่งมีการใช้ถ้อยคำเฉพาะหรือเป็นถ้อยคำที่อาจตีความได้หลายนัย โดยมีได้มีการอธิบายหรือให้รายละเอียดในเรื่องดังกล่าวอย่างเพียงพอ อาจส่งผลกระทบต่อการศึกษาทำความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์และสาระสำคัญของการทำประชามติ หรือเกิดความสับสนและความเข้าใจที่ไม่ตรงกันของประชาชนผู้ออกเสียงประชามติได้

โดยความเห็นดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมาธิการสามัญจึงเห็นว่า ญัตติที่ขอให้มีการออกเสียงประชามติดังกล่าว มีลักษณะที่มุ่งเพียงการตั้งคำถามเท่านั้น แต่มิได้มีการแสดงถึงข้อบกพร่องอันเกี่ยวกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เหตุจำเป็นที่ต้องใช้วิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับเดิม และแนวทางของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันเป็นเรื่องที่จะขอทำประชามติ ในลักษณะที่ชัดเจนเพียงพอให้ประชาชนสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญในเรื่องดังกล่าวได้โดยสะดวก ญัตติดังกล่าวจึงอาจไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้มีการออกเสียงประชามติ ตามมาตรา ๑๑ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ และตามข้อ ๔๘/๑ ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๕ ตลอดจนข้อ ๓๙/๑ ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๕

นอกจากนี้ โดยที่มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ ได้กำหนดให้ประธานรัฐสภาแจ้งมติของแต่ละสภาให้นายกรัฐมนตรีทราบพร้อมกันนั้นให้ส่งสาระสำคัญของเรื่องที่จะขอทำประชามติในลักษณะที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญได้โดยสะดวกให้นายกรัฐมนตรีทราบด้วย บทบัญญัติดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นในตัวว่า สาระสำคัญของเรื่องที่จะขอทำประชามติต้องมีที่มาจากเนื้อหาสาระของญัตตินั้นเอง ดังนั้น ตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอญัตติ ผู้เสนอญัตติจึงต้องดำเนินการเสนอญัตติโดยมีประเด็นที่จะขอให้มีการออกเสียงประชามติ พร้อมทั้งเหตุผลความจำเป็น หรือรายละเอียดต่าง ๆ อย่างชัดเจนเพียงพอที่จะสามารถสรุปเป็นสาระสำคัญของเรื่องเพื่อแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้ วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีซึ่งมิได้อยู่ในฐานะเจ้าของญัตติ ย่อมไม่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระของญัตติดังกล่าวที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาแล้วได้

๕.๑.๓ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติพร้อมกับการเลือกตั้งทั่วไป

โดยที่สาระสำคัญของญัตติได้ปรากฏว่ามีข้อเสนอให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติในวันเดียวกับวันเลือกตั้งทั่วไปที่จะเกิดขึ้นในช่วงปี ๒๕๖๖ เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิออกเสียง และเพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ ซึ่งในการพิจารณาประเด็นดังกล่าว

คณะกรรมการการสามัญได้เชิญผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเข้าร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูลถึงความเป็นไปได้ของการดำเนินการในลักษณะดังกล่าว โดยสามารถรวบรวมข้อมูลได้ตามประเด็น ดังนี้

๑) ความเป็นไปได้ในทางกฎหมาย

จากการพิจารณารายละเอียดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ จะพบว่า กฎหมายทั้งสองฉบับต่างกำหนดให้การจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ แต่ละกรณีต้องมีกำหนดวันดำเนินการเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร หากแต่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดหลักเกณฑ์ของการกำหนดวันออกเสียงเลือกตั้งและวันออกเสียงประชามติไว้แตกต่างกัน ดังนี้

- วันเลือกตั้งทั่วไป ต้องกำหนดไว้ภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรครบวาระหรือไม่ก่อน ๔๕ วัน แต่ไม่เกิน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

- วันออกเสียงประชามติ ต้องกำหนดไว้โดยไม่เกินกว่า ๙๐ และไม่น้อยกว่า ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา

จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดกรอบระยะเวลาการทำประชามติในลักษณะที่ต้องมีการเว้นช่วงระยะเวลาดำเนินการไม่น้อยกว่า ๙๐ วันและไม่เกินกว่า ๑๒๐ วัน ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอให้ผู้รับผิดชอบได้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจในเรื่องที่มีการออกเสียงประชามติ

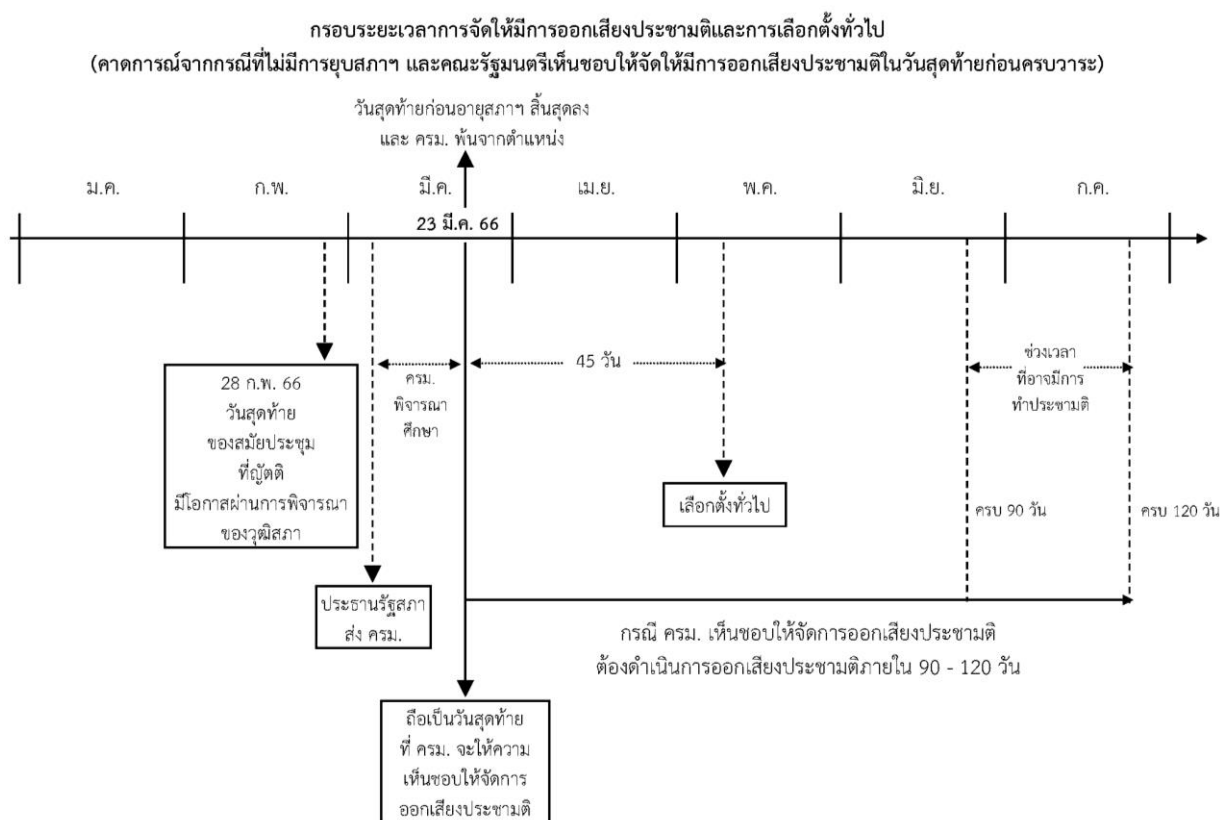
ทั้งนี้ การกำหนดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติในวันเดียวกัน นั้น มิได้มีข้อห้ามในทางกฎหมาย ดังนั้น จึงสามารถทำได้โดยอาจต้องมีการประกาศกำหนดวันออกเสียงประชามติไว้ก่อน และภายหลังจึงมีการประกาศกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นวันเดียวกับวันออกเสียงประชามติ เพื่อให้มีช่วงเวลาเพียงพอที่จะดำเนินการประชาสัมพันธ์และให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะออกเสียงประชามติ แต่อย่างไรก็ดี การจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติในวันเดียวกันจะสามารถดำเนินการได้ในทางปฏิบัติหรือไม่ ยังมีปัจจัยและเงื่อนไขของกฎหมายในด้านอื่น ๆ ที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบด้วย

๒) ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

เนื่องจากขั้นตอนของการดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งและการจัดให้มีการออกเสียงประชามติย่อมมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปตามกฎหมายแต่ละฉบับ อาทิเช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้งและการแบ่งเขตการออกเสียงประชามติที่มีความแตกต่างกัน หรือกรณีที่ในขณะนี้ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายฉบับใดที่กำหนดให้คณะกรรมการประจำหน่วยทั้ง ๒ กรณี สามารถทำหน้าที่ร่วมกันได้ ก็ย่อมทำให้ไม่อาจจัดให้มีการออกเสียงในพื้นที่หรือหน่วยเดียวกันได้ โดยในแง่โครงสร้างการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งยังคงต้องแยกการดำเนินการไปตามกฎหมายแต่ละฉบับ กล่าวคือ มีการแยกหน่วยเลือกตั้งและเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการ รวมถึงมีการตั้งงบประมาณแยกต่างหากจากกัน จึงเห็นได้ว่า แม้จะสามารถกำหนดวันเลือกตั้งและวันออกเสียงประชามติในวันเดียวกันได้ก็ตาม ก็อาจส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคแก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ ยังไม่มีผลต่อการอำนวยความสะดวกให้กับผู้มาใช้สิทธิออกเสียงหรือการประหยัด

งบประมาณในระดับที่แตกต่างจากกรณีการกำหนดวันเลือกตั้งและวันออกเสียงประชามติคนละวันอย่างมีนัยสำคัญ แต่ประการใด

อนึ่ง คณะกรรมาธิการสามัญได้ตั้งข้อสังเกตว่า กรณีที่จะทำให้สามารถจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติในวันเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องอาศัยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงการดำเนินการอันเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติเข้าด้วยกันได้ ทั้งในแง่ของงบประมาณ กระบวนการ และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากระยะเวลาและความเป็นไปได้ในสถานการณ์ปัจจุบัน เห็นว่าโอกาสในการจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติในวันเดียวกันนั้น มีความเป็นไปได้น้อยมาก รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพต่อไปนี้



๕.๑.๔ ข้อพิจารณาถึงผลกระทบและการดำเนินการภายหลังการออกเสียงประชามติ

ข้อพิจารณาในประเด็นนี้ เป็นกรณีที่คณะกรรมาธิการสามัญได้คาดหมายถึงผลกระทบในกรณีหากจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อสอบถามประชาชนเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รวมทั้งการดำเนินการที่สืบเนื่องภายหลังจากการออกเสียงประชามติดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้ว

๑) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับงบประมาณในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

เนื่องจากญัตติดังกล่าวมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ซึ่งได้วางหลักเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับไว้ว่า จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติอย่างน้อยสองครั้ง โดยในครั้งแรกเพื่อสอบถามประชาชนว่าประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และอีกครั้งเมื่อยกร่าง

รัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว เพื่อสอบถามประชาชนว่าเห็นชอบกับเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้น เมื่อกรณีตามญัตติดังกล่าวเป็นการเสนอให้มีการทำประชามติเพื่อสอบถามประชาชนว่าประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นแทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หรือไม่ จึงถือเป็นการทำประชามติครั้งแรก ซึ่งหากประชาชนให้ความเห็นชอบ จะต้องมีการดำเนินการทำประชามติอีกอย่างน้อยหนึ่งครั้ง จึงจะสิ้นสุดกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาจากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งประมาณการไว้ว่า ในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ๑ ครั้ง จะใช้งบประมาณไม่ต่ำกว่า ๓,๕๐๐ ล้านบาท ดังนั้น ในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับหากมีการทำประชามติอย่างน้อย ๒ ครั้ง จะใช้งบประมาณการทำประชามติรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ๗,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งถือเป็นการกระทบต่อการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ ยังถือเป็นการใช้จ่ายงบประมาณนอกแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในทางปฏิบัติจึงอาจต้องใช้วิธีการเบิกจ่ายจากงบกลางหรือตราเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะต้องมีกระบวนการทางกฎหมายและการเงินการคลังเพิ่มขึ้นด้วย

๒) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการภายหลังการออกเสียงประชามติ

ในกรณีที่ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว การดำเนินการภายหลังจากนั้น คือ กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งย่อมจะต้องเตรียมการด้านบุคลากรและงบประมาณเพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการสามัญได้ตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งปรากฏข้อมูลว่า เฉพาะในขั้นของการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อปี ๒๕๕๙ มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการจัดทำร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ในระยะเวลา ๖ เดือนของการทำหน้าที่ รวมงบประมาณทั้งสิ้น จำนวน ๑๐๖,๗๘๗,๖๐๐ บาท

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมาธิการสามัญจึงเห็นว่า การจะพิจารณาว่ามีเหตุอันสมควรที่จะการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามญัตติดังกล่าวหรือไม่ ควรพิจารณาไปถึงผลในภายหลัง เมื่อประชาชนให้ความเห็นชอบให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย เนื่องจากในกรณีที่ต้องจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ย่อมจะมีค่าใช้จ่ายในส่วนของการยกร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการทำประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเมื่อพิจารณาตลอดทั้งกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับแล้วจะเห็นว่า เป็นกระบวนการที่มีค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งย่อมเป็นภาระทางงบประมาณแผ่นดินซึ่งมาจากภาษีของประชาชน

๕.๒ ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสามัญ

คณะกรรมการสามัญได้พิจารณาข้อพิจารณาต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับญัตติและที่เป็นข้อมูลแวดล้อมญัตติซึ่งมีความสัมพันธ์กับญัตติดังกล่าวแล้ว นอกจากข้อสรุปผลการพิจารณาที่กล่าวข้างต้น คณะกรรมาธิการสามัญมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะจากผลการพิจารณา ดังนี้

๑) โดยที่ญัตติที่ขอให้มีการออกเสียงประชามติดังกล่าว มีลักษณะเป็นการนำเสนอข้อมูลเพื่อมุ่งไปสู่การตั้งคำถามประชามติ แต่ทว่า ยังขาดสาระสำคัญที่ชัดเจนเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่องอันเกี่ยวกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เหตุจำเป็นที่ต้องใช้วิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รวมถึงแนวทางของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันเป็นเรื่องที่จะขอทำประชามติ ในลักษณะที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญในเรื่องดังกล่าวได้โดยสะดวก ซึ่งเข้าข่ายที่จะไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ ดังนั้น ผู้เสนอญัตติจึงควรเสนอญัตติที่มีสาระสำคัญที่ชัดเจนพอเพียง โดยอย่างน้อยพึงแสดงให้เห็นความชัดเจนในประเด็นดังกล่าวข้างต้นด้วย

๒) โดยที่ญัตติดังกล่าวมีคำถามประชามติที่มุ่งหมายถึงการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับแทนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่ยังมีถ้อยคำในคำถามดังกล่าวที่ยังมีความไม่ชัดเจนและก่อให้เกิดการตีความได้หลายนัย เช่น คำว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ที่ยังไม่มีความชัดเจนว่ามืองค์ประกอบอย่างไร และมีหน้าที่และอำนาจเพียงใด หรือว่าคำว่า “การเลือกตั้งโดยตรง” ที่ก็ไม่มีความชัดเจนว่าการเลือกตั้งดังกล่าวจะใช้วิธีการใด เป็นต้น ดังนั้น การตั้งคำถามประชามติญัตติจึงควรมีลักษณะที่ชัดเจน ตรงตามความมุ่งหมายของผู้เสนอญัตติ และไม่เปิดช่องให้เกิดการตีความหลายนัย อันจะก่อให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ตรงกันในหมู่ประชาชน แล้วกระทบต่อการตัดสินใจให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในการออกเสียงประชามติได้

๓) จากการพิจารณาที่มาของการจัดทำรัฐธรรมนูญของต่างประเทศและการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอดีต จะเห็นได้ว่า ที่มาของการจัดทำรัฐธรรมนูญนั้นมีได้อย่างหลากหลาย ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ บริบททางการเมือง ภูมิรัฐศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในแต่ละประเทศ และแต่ละช่วงเวลา ซึ่งเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นแล้ว ประเด็นของที่มาจึงเป็นเรื่องทางประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ซึ่งในทางข้อเท็จจริงย่อมไม่สามารถเปลี่ยนแปลงประวัติศาสตร์ดังกล่าวได้อยู่แล้ว ดังนั้น ประเด็นที่ควรให้ความสนใจจึงควรเป็นเรื่องในทางเนื้อหาของรัฐธรรมนูญมากกว่า เนื่องจากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ และรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดกลไกในส่วนดังกล่าวไว้อยู่แล้ว

๔) จากการพิจารณาประเด็นการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจเรื่องที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ จะเห็นว่า การถามประชามติเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับนั้น เป็นเรื่องที่ซับซ้อนและมีประเด็นต้องทำความเข้าใจจำนวนมาก ซึ่งจากการจัดทำประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ๒ ครั้งที่ผ่านมา แม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะร่วมมือกันเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนทุกระดับแล้วก็ตาม แต่ด้วยข้อจำกัดด้านระยะเวลาเมื่อเทียบกับเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญที่มีจำนวนมาก จึงทำให้ประชาชนมีข้อจำกัดในการตัดสินใจออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ เมื่อเทียบเคียงกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรายมาตราหรือรายประเด็น การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในประเด็นที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ น่าจะทำได้มีประสิทธิภาพมากกว่า ดังนั้น การจะพิจารณาจัดให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ จึงควรนำข้อพิจารณาไปประกอบการพิจารณาอย่างรอบคอบด้วย

๕) จากการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ จะเห็นได้ว่าการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในแต่ละครั้ง มีกรอบวงเงินงบประมาณสำหรับการดำเนินการดังกล่าว

ไม่น้อยกว่า ๓,๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งการจัดให้มีการออกเสียงประชามติทั้งกระบวนการสำหรับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องมีการทำประชามติอย่างน้อย ๒ ครั้ง ซึ่งรวมแล้วอาจต้องใช้งบประมาณไม่น้อยกว่า ๗,๐๐๐ ล้านบาท และหากประชาชนให้ความเห็นชอบให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก็ยังจะมีค่าใช้จ่ายสำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญอีกจำนวนมากด้วย นอกจากนี้ การจัดให้มีการออกเสียงประชามติยังถือเป็นการใช้จ่ายงบประมาณนอกแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีที่จะต้องมีการกระบวนการทางกฎหมายและการเงินการคลังเพิ่มขึ้น ในกรณีนี้ แม้จะได้ดำเนินกระบวนการทั้งหมดแล้ว ก็ยังไม่อาจคาดหมายได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะมีเนื้อหาที่เหมือนหรือแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมากนักเพียงใด ดังนั้น การพิจารณาว่าสมควรจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามญัตติดังกล่าว จึงต้องพิจารณาถึงความคุ้มค่าและความได้สัดส่วนกันของผลสัมฤทธิ์ที่จะได้รับกับกรอบวงเงินงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการด้วย

บรรณานุกรม

หนังสือ/บทความภาษาไทย

กองบรรณาธิการ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. *อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญกับอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภา*. บทสัมภาษณ์พิเศษ รองศาสตราจารย์มานิต จุ่มปา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๗, จุลินิติ (ก.ค. – ส.ค. ๒๕๕๗) เจษฏ์ โทณะวณิก. (๒๕๖๔). *สถาบันพระปกเกล้า. รอบโลกรัฐธรรมนูญ*. พิมพ์ครั้งที่ ๒.

กรุงเทพ : สถาบันพระปกเกล้า.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (๒๕๕๔). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์จากต่างประเทศ*.

พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพ : วิญญูชน.

ชมพูนุท ตั้งถาวร. (๒๕๖๕). *ประเด็นสำคัญที่พึงมีและควรแก้ไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ : การออกแบบรัฐธรรมนูญ กระบวนการยกร่างและแก้ไขเพิ่มเติม*.

กรุงเทพ : สถาบันพระปกเกล้า.

ฐากร ศิริยุทธวัฒนา. (๒๕๖๕). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย*. กรุงเทพ : วิญญูชน.

ณรงค์เดช สรุโฆษิต. (๒๕๖๔). *รัฐ รัฐธรรมนูญและสิทธิเสรีภาพ ทฤษฎีและปัญหาท้าทายในยุค ๒๐๒๑*.

รวมบทความทางวิชาการในโอกาสที่ ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ อายุครบ

๖๐ ปี. กรุงเทพ : กรุงเทพ : โรงพิมพ์เดือนตุลา

บวรศักดิ์ อวรรณโณ. (๒๕๓๘). *กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ : ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพ : วิญญูชน.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (๒๕๕๘). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. พิมพ์ครั้งที่ ๘. กรุงเทพ : โครงการตำรา

และเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปิยบุตร แสงกนกกุล. (๒๕๕๙). *รัฐธรรมนูญ ประวัติศาสตร์ข้อความคิด อำนาจสถาปนา*

และการเปลี่ยนผ่าน. นนทบุรี : ฟ้าเดียวกัน.

มานิตย์ จุ่มปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (๒๕๕๒). *รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา*

คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา. กรุงเทพ : วิญญูชน.

มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. (๒๕๔๒). *เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช*

๒๕๔๐. กรุงเทพ : วิญญูชน.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (๒๕๕๙). *ข้อมูลสถิติการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๙*.

กรุงเทพ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

อนันตชัย จินดาวัฒน์. (๒๕๕๖). *ประวัติศาสตร์อเมริกา*. กรุงเทพ : ยิปซี.

หนังสือ/บทความภาษาอังกฤษ

Erwin Chemerinsky. (2006). *Constitutional Law Principles and Policies*. 3rd edition. New York: Aspen Publisher.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ปัญญา อุดชาชน. อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ. บทความสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. สืบค้นจาก https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1603

1948: Parlamentarischer Rat nimmt Arbeit auf. (2022). Retrieved from <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/1948-parlamentarischer-rat-nimmt-arbeit-auf-1527924>

National Archives Foundation. (2022). *AMENDMENTS TO THE U.S. CONSTITUTION*. Retrieved from <https://www.archivesfoundation.org/amendments-u-s-constitution/>

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติ
ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ
จำนวน ๒ ญัตติ

ญัตติด่วน

**เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีดำเนินการ
ตามที่สภามีมติในการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับความเห็นของประชาชน
ต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่**

(นายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ เป็นผู้เสนอ)

ญัตติด่วนด้วยวาจา

ชื่อญัตติ ขอสเสนอญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามที่ สภามีมติในการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับความเห็นของประชาชนต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่

สาระสำคัญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกสังคมนิเวศวิทยาวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง และเป็นส่วนหนึ่งของต้นตอความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงกว่า ๕ ปีที่ผ่านมา เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีที่มาจากคณะรัฐประหาร มีกระบวนการรับรองโดยอาศัยการจัดทำประชามติใน พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่ไม่เสรีและไม่เป็นธรรมตามมาตรฐานสากล รวมทั้งมีเนื้อหาหลายส่วนที่มีความถดถอยทางประชาธิปไตย อาทิ การขยายอำนาจของสถาบันทางการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่มีกลไกสืบทอดอำนาจของคณะรัฐประหาร และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัดกุมน้อยกว่าในอดีต ปัญหาดังกล่าวทำให้ภาคประชาชนหลายส่วน แสดงออกถึงข้อเรียกร้องให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวได้รับการตอบรับจากสมาชิกรัฐสภาทุกกลุ่ม (ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจาก พรรคฝ่ายรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคฝ่ายค้าน และจากสมาชิกวุฒิสภา) ที่โหวตรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (เสนอโดย นายวิรัช รัตนเศรษฐ์ กับคณะ) ซึ่งเป็นการริเริ่มกระบวนการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อมาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในการพิจารณาของรัฐสภาในวาระที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๓ ด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย ๒๔๗ ไม่เห็นด้วย ๑๗ งดออกเสียง ๕๕ ส่วนคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑) ที่วินิจฉัยว่า “รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนา รัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่” ทำให้เกิดความไม่ชัดเจน และเป็นเหตุให้เสียงส่วนใหญ่ของรัฐสภาไม่ลงมติเห็นชอบกับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน (เสนอโดย นายวิรัช รัตนเศรษฐ์ กับคณะ) ในการพิจารณาในวาระที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ด้วยการตีความของสมาชิกรัฐสภาบางกลุ่มที่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำประชามติ ตั้งแต่ก่อนมีการเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จะนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ ๑ ของรัฐสภา ซึ่งการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อสอบถามประชาชนว่าเห็นชอบหรือไม่กับการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับพร้อมกับการเลือกตั้งสมัชชา เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ดังนั้นจึงขอสเสนอญัตติด่วนดังกล่าวมาตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๕๐ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๕ ข้อ ๔๘/๑ เพื่อให้คณะรัฐมนตรี ดำเนินการตามมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ ในการจัดทำประชามติเพื่อถามประชาชนว่าเห็นชอบจะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ผ่านกลไกของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจาก การเลือกตั้งหรือไม่ และส่งผลการพิจารณาให้รัฐบาลรับไปดำเนินการ ส่วนเหตุผลและรายละเอียดจะได้ชี้แจงในที่ประชุมสภาฯ ต่อไป

คำถาม

“ท่านเห็นชอบหรือไม่ ว่าประเทศไทยควรมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ แทนที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ?”

คำตอบ

- (๑) เห็นชอบ
- (๒) ไม่เห็นชอบ
- (๓) ไม่แสดงความคิดเห็น



(นายกรัฐมพงษ์ เรืองปัญญาวิฑิต)

พรรคก้าวไกล

ผู้เสนอญัตติ

ญัตติด่วน

**เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีดำเนินการ
ตามที่สภามีมติในการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับความเห็นของประชาชน
ต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่**

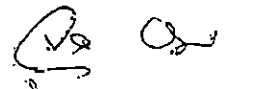
(นายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์ เป็นผู้เสนอ)

ญัตติด้วยวาจา

ชื่อญัตติ ขอเสนอญัตติด้วยวาจา เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามที่ สภามีมติในการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับความเห็นของประชาชนต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่

สาระสำคัญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกสังคม วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง และเป็นส่วนหนึ่งของต้นตอความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงกว่า ๕ ปีที่ผ่านมา เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีที่มาจากคณะรัฐประหาร มีกระบวนการรับรองโดยอาศัยการจัดทำประชามติใน พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่ไม่เสรีและไม่เป็นธรรมตามมาตรฐานสากล รวมทั้งมีเนื้อหาหลายส่วนที่มีความถดถอยทาง ประชาธิปไตย อาทิ การขยายอำนาจของสถาบันทางการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่มีกลไกสืบพหุศ ต์อำนาจของคณะรัฐประหาร และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัดกุมน้อยกว่าในอดีต ปัญหา ดังกล่าวทำให้ภาคประชาชนหลายส่วน แสดงออกถึงข้อเรียกร้องให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนที่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวได้รับการตอบรับจากสมาชิก รัฐสภาทุกกลุ่ม (ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจาก พรรคฝ่ายรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรค ฝ่ายค้าน และจากสมาชิกวุฒิสภา) ที่โหวตรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (เสนอโดย นายวิรัช รัตนเศรษฐ กับคณะ) ซึ่งเป็นการริเริ่มกระบวนการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อบรร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในการพิจารณาของรัฐสภาในวาระที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๓ ด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย ๖๔๗ ไม่เห็นด้วย ๑๗ งดออกเสียง ๕๕ ส่วนคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และ อำนาจของรัฐสภา ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑) ที่วินิจฉัยว่า “รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนา รัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่” ทำให้เกิดความ ไม่ชัดเจน และเป็นเหตุให้เสียงส่วนใหญ่ของรัฐสภาไม่ลงมติเห็นชอบกับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน (เสนอโดย นายวิรัช รัตนเศรษฐ กับคณะ) ในการพิจารณาในวาระที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ด้วยการตีความของสมาชิกรัฐสภาบางกลุ่มว่ามีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำประชามติ ตั้งแต่ก่อนมีการเสนอ ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จะนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ ๑ ของรัฐสภา ซึ่งการขัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อสอบถามประชาชนว่าเห็นชอบหรือไม่กับการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ทั้งฉบับพร้อมกับการเลือกตั้งสภานี้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ดังนั้น จึงขอเสนอญัตติด้วยวาจาว่ามาขอเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๕๐ และ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๕ ถึง ๔๘/๖๑ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ ตามมาตรา ๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๕ ในการจัดตั้งประชามติ เพื่อถามประชาชนว่าเห็นชอบหรือไม่ให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ผ่านกลไกของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากการ เลือกตั้งหรือไม่ และตั้งคณะกรรมการพิจารณาให้รัฐบาลรับไปดำเนินการ สาระเหตุผลและรายละเอียดจะได้ชี้แจงในที่ ประชุมสภาฯ ต่อไป

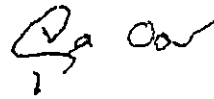

(โปรดพลิก)

คำถาม

“ท่านเห็นชอบหรือไม่ ว่าประเทศไทยควรมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ แทนที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ?”

คำตอบ

- (๑) เห็นชอบ
- (๒) ไม่เห็นชอบ
- (๓) ไม่แสดงความคิดเห็น



(นายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์)

พรรคเพื่อไทย

ผู้เสนอญัตติ

ภาคผนวก ข
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔



(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๔

วันที่ ๑๑ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑)

ประธานรัฐสภา (ผู้ร้อง) ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑) ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ที่ประชุมพิจารณาญัตติด่วน เรื่อง ขอเสนอญัตติตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๑ ให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งนายไพบูลย์ นิติตะวัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



- ๒ -

ในฐานะสมาชิกรัฐสภา และนายสมชาย แสวงการ สมาชิกวุฒิสภา ในฐานะสมาชิกรัฐสภา เป็นผู้เสนอญัตติ โดยกล่าวอ้างว่าการที่มีสมาชิกรัฐสภายื่นญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน ๒ ฉบับ คือ (๑) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ พร้อมบันทึกหลักการและเหตุผล ที่นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ และคณะ เป็นผู้เสนอ และ (๒) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ พร้อมบันทึกหลักการและเหตุผล ที่นายวิรัช รัตนเศรษฐ และคณะ เป็นผู้เสนอ และการที่มีประชาชนเข้าชื่อยื่นญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช จำนวน ๑ ฉบับ ปรากฏว่าญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑) ทั้ง ๓ ฉบับ มีหลักการและเหตุผลให้มีการจัดทำ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมีเนื้อหาสาระในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยบัญญัติให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมาตรา ๒๕๖/๑ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ได้ และตามหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” หมายความว่าหากไม่มี บทบัญญัติใดให้อำนาจไว้ จะกระทำมิได้ รัฐสภาจึงไม่มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คงมีเพียง อำนาจเฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ คือ อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้น การกระทำใด ๆ เพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น จึงเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ โดยผู้เสนอญัตติให้เหตุผลประกอบไว้ ดังนี้ เมื่อไม่มีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้ชัดเจน ดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๒ ที่บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ...” และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่เห็นเป็นการจำเป็นและสมควร คณะรัฐมนตรีและ คณะรักษาความสงบแห่งชาติจะมีมติร่วมกันให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ก็ได้ โดยจัดทำเป็น ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อให้ความเห็นชอบ” ซึ่งหมายความว่า ในกรณีที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับถาวร รัฐสภาจะนำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม



รัฐธรรมนูญไปจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับมิได้ แต่รัฐสภาใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา ดังเช่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ หมวด ๘ การเสนอและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๑๑๔ วรรคสาม ที่กำหนดว่า “การแก้ไขเพิ่มเติม หรือการยกเลิกมาตราใดของรัฐธรรมนูญให้ระบุมাত্রาที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกไว้ในหลักการหรือจะระบุไว้ในเหตุผลด้วยก็ได้” ทั้งนี้ ญัตติทั้ง ๓ ฉบับ ในส่วนที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ไม่ปรากฏการระบุมাত্রาที่ต้องการยกเลิก และไม่ได้บัญญัติให้ใช้ข้อความใดแทน จึงมิใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่อยู่ในอำนาจของรัฐสภาตามหมวด ๑๕ ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะแก้ไขเพิ่มเติมได้เป็นรายมาตราเท่านั้น โดยต้องระบุมাত্রาที่ต้องการยกเลิกและให้ใช้ข้อความใดแทน หากรัฐธรรมนูญให้อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับได้ จะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีข้อความจำกัดเพียงให้เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังเช่นที่บัญญัติให้จัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติใหม่ทั้งฉบับได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ และมาตรา ๑๓๓ เป็นต้น ซึ่งต่างกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ที่บัญญัติแต่เพียงให้อำนาจรัฐสภาเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยเฉพาะได้เท่านั้น รัฐสภาจึงไม่มีอำนาจเสนอญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ อีกทั้งการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่สามารถทำประชามติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ ได้ การพิจารณาและวินิจฉัยว่ารัฐสภาไม่มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๒) มาตรา ๔๑ (๔) และมาตรา ๔๔ การขอให้รัฐสภามีมติส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาที่เกิดขึ้นแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๕๖ (๑๕) ประกอบข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๑ จึงสมควรให้รัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว ควบคู่กับการดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๒ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าจัดทำ



รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ ก็ดำเนินการลงมติในวาระที่ ๓ ต่อไป แต่หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ารัฐสภาไม่มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ก็สามารถดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ โดยให้ตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา เพื่อดำเนินการจัดทำญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสนอสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เมื่อมีการอภิปรายญัตติดังกล่าวนี้ครบถ้วนแล้ว ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติโดยเสียงข้างมากเห็นด้วยให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)

ผู้ร้องมีหนังสือขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑)

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์การอิสระ ซึ่งการยื่นคำร้องต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๗ (๒) คือ ต้องเป็นปัญหาซึ่งเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจที่เกิดขึ้นแล้วและในกรณี que que ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นกับหน่วยงานใด ให้หน่วยงานนั้นเป็นผู้มีสิทธิยื่นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่าในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา เมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเห็นว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาและมีมติโดยเสียงข้างมากให้ส่งปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบพระราชบัญญัติ



- ๕ -

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๔ ประกอบ มาตรา ๗ (๒) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีหน้าที่และอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์ แห่งการพิจารณาให้พยานผู้เชี่ยวชาญคือ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ นายสมคิด เลิศไพฑูรย์ และนายอุดม รัฐอมฤต ทำความเห็นเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งพยานผู้เชี่ยวชาญ ทั้งสี่ทำความเห็นเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว

นายประเสริฐ จันทรรวงทอง และคณะ ยื่นคำร้องขอส่งบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริง หรือความเห็น ศาลรัฐธรรมนูญส่งรับไว้เพื่อประกอบการพิจารณา

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง ความเห็นเป็นหนังสือของพยานผู้เชี่ยวชาญและผู้เกี่ยวข้อง ทุกฝ่าย และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอ ที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดรูปแบบของประเทศ องค์สภาพพ ในการบริหารกิจการบ้านเมือง และความสัมพันธ์ขององค์สภาพพดังกล่าว ที่สำคัญเป็นเสมือนสัญญา ประชาคมที่จะยอมให้รัฐมีบทบาทในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากน้อยเพียงใดภายใต้ เงื่อนไขอย่างไร แต่โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและกลไกทางการเมืองอันถือเป็น กติกาของสังคมหรือกฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมของประเทศนั้น ๆ และถือเป็น กฎหมายที่ต้องมีความยืดหยุ่นเพื่อให้คนในสังคมรุ่นใหม่สามารถจัดการกับความเปลี่ยนแปลงหรือ ความหลากหลายทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาได้ ดังนั้น ผู้มีอำนาจ สถาปนารัฐธรรมนูญย่อมเล็งเห็นถึงความเป็นพลวัตของรัฐธรรมนูญด้วยการกำหนดให้มีบทบัญญัติว่าด้วย การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง โดยการกำหนดให้องค์กรผู้ที่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงกระบวนการที่เกี่ยวข้อง เพียงแต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องไม่มีลักษณะอันเป็น การต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ หรือต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีหลักการสำคัญ กระบวนการจัดทำ และการประกาศใช้บังคับ ปรากฏในคำปรารภดังนี้ “.. การปกครองของประเทศไทยได้ดำรงเจตนารมณ์ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขต่อเนื่องมาโดยตลอด แม้ได้มีการยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อจัดระเบียบการปกครองให้เหมาะสมหลายครั้ง แต่การปกครองก็มิได้มีเสถียรภาพหรือราบรื่นเรียบร้อยเพราะยังคงประสบปัญหาและข้อขัดแย้งต่าง ๆ ... เหตุอีกส่วนหนึ่งเกิดจากกฎเกณฑ์การเมืองการปกครองที่ยังไม่เหมาะสมแก่สภาพการณ์บ้านเมืองและกาลสมัยให้ความสำคัญแก่รูปแบบและวิธีการยิ่งกว่าหลักการพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่อาจนำกฎเกณฑ์ที่มีอยู่มาใช้แก่พฤติกรรมของบุคคลและสถานการณ์ในยามวิกฤติที่มีรูปแบบและวิธีการแตกต่างไปจากเดิมให้ได้ผล ... โดยได้กำหนดกลไกเพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ด้วยการจัดโครงสร้างของหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และสัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้เหมาะสม การให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เทียงธรรมและมีส่วนในการป้องกันหรือแก้ไขวิกฤติของประเทศตามความจำเป็นและความเหมาะสม การรับรอง ปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ... คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้สร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในหลักการและเหตุผลของบทบัญญัติต่าง ๆ เป็นระยะ ๆ ... และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ... เมื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ก็เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ ... และจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ในการนี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเสนอประเด็นเพิ่มเติมอีกประเด็นหนึ่ง ... การออกเสียงประชามติปรากฏผลว่าประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงมติโดยคะแนนเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญและประเด็นเพิ่มเติมดังกล่าวคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติม และได้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ... และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการแก้ไขตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ต่อมา ...



- ๗ -

นายกรัฐมนตรีขอรับพระราชทานร่างรัฐธรรมนูญนั้นคืนมาแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะบางประเด็น ... เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป ทรงพระราชดำริว่าสมควรพระราชทานพระราชานุมัติ จึงมีพระราชโองการ ... ให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ขึ้นไว้ ... ตั้งแต่วันประกาศนี้เป็นต้นไป ขอปรวงชนชาวไทย จงมีความสมัครสมมิตเป็นเอกฉันท์ ในอันที่จะปฏิบัติตามและพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้ เพื่อธำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยและอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย ...”

สำหรับบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในหมวด ๑๕ ดังนี้ มาตรา ๒๕๕ บัญญัติว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้” และมาตรา ๒๕๖ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (๒) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ (๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (๔) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย (๕) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป



(๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (๗) เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (๖) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม (๘) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (๗) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (๗) ต่อไป (๙) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม (๗) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญตาม (๗) ขัดต่อมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะตาม (๘) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้” และรัฐธรรมนูญกำหนดองค์กรผู้พิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๕ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา มาตรา ๑๕๖ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน ... (๑๕) การแก้ไขเพิ่มเติม



รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ ...” เห็นได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้นเป็นการกำหนดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็น ๒ ระดับ ๓ ลักษณะ คือ ระดับที่ ๑ สำคัญมากจะกำหนดให้การแก้ไขเป็นไปได้อย่างมาก และระดับที่ ๒ ไม่มีผลกระทบต่อรูปแบบของรัฐหรือโครงสร้างทางการเมืองมากนัก จะกำหนดให้แก้ไขได้ในระดับที่ยากกว่าปกติโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเป็นสำคัญ ส่วน ๓ ลักษณะนั้น ลักษณะที่ ๑ ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ลักษณะที่ ๒ การแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องต่อไปนี้ ๑) หมวด ๑ บททั่วไป ๒) หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ๓) หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๔) เรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และ ๕) เรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจได้ โดยให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เป็นผู้เสนอ แล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติด้วย และลักษณะที่ ๓ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติอื่นใดต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ดังนั้น หลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกำหนดข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ มิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเด็ดขาด ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕๖ (๑) ถึง (๙) และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้โดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๖ (๑๕) โดยกำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ ซึ่งต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยเคร่งครัดว่ากรณีใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยเด็ดขาด ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๕



หรือกรณีใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ หากแต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๕๖ (๘)

การที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ทั้งสองฉบับต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา ๒๕๖ ซึ่งมีหลักการและเหตุผลให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดยมีเนื้อหาสาระในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมาตรา ๒๕๖/๑ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวดนี้ นั้น เห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ (๑๕) บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามุ่งประสงค์ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้กระบวนการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาในกรณีดังกล่าวมีหลักเกณฑ์และวิธีการซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากการทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติทั่วไป โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและรักษาความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ กล่าวได้ว่าแม้รัฐสภาใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาซึ่งถูกจำกัดทั้งรูปแบบกระบวนการ และเนื้อหา รัฐสภาจึงต้องทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบอย่างเคร่งครัด โดยไม่อาจกระทำนอกขอบของหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่ในเงื่อนไขที่มีความผูกพันกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ยึดโยงกับหลักการพื้นฐานและให้เหมาะสมและสอดคล้องกับมติมหาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๕ เพียงบัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้จัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับ

การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่



กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการให้ประชาชนพิจารณาเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แล้วจึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จึงนำประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป อันเป็นกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามครรลองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง





(คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔)

[Signature]

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Signature]

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Signature]

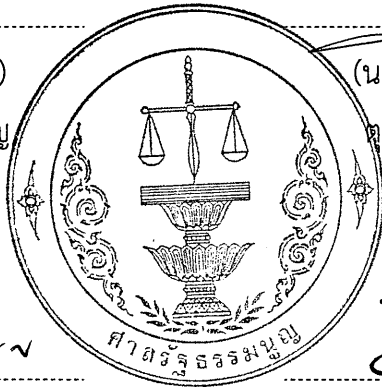
(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Signature]

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



[Signature]

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Signature]

(นายจิรนิติ หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Signature]

(นายนภดล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Signature]

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ภาคผนวก ค

รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
(นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค เป็นประธาน)

รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทาง
การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
(นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค เป็นประธาน)



URL :

https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25act_editconstitution/download/article/article_20200914105921.pdf

(ไฟล์ขนาดใหญ่ควรเชื่อมต่อ WiFi)

ภาคผนวก ง

รายงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ก่อนรับหลักการ
รัฐสภา
(นายวิรัช รัตนเศรษฐ เป็นประธาน)

รายงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ก่อนรับหลักการ
รัฐสภา
(นายวิรัช รัตนเศรษฐ เป็นประธาน)



URL :

<http://edoc.parliament.go.th/Meeting/MeetingViewer.aspx?id=635>

(ไฟล์ขนาดใหญ่ควรเชื่อมต่อ WiFi)

ภาคผนวก จ

บันทึกการประชุมคณะกรรมการสิทธิการสามัญพิจารณาญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่อง
ที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ

วุฒิสภา

จำนวน ๑๑ ครั้ง

(ระบบข้อมูลออนไลน์)

บันทึกการประชุมคณะกรรมการการสามัญพิจารณาญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควร
จะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ

วุฒิสภา

จำนวน ๑๑ ครั้ง

๑. บันทึกการประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๕
๒. บันทึกการประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๕
๓. บันทึกการประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๕
๔. บันทึกการประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๔/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๕
๕. บันทึกการประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๕
๖. บันทึกการประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๖/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๕
๗. บันทึกการประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ วันอังคารที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๖
๘. บันทึกการประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๖ วันอังคารที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๖
๙. บันทึกการประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๖ วันพุธที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๖
๑๐. บันทึกการประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๔/๒๕๖๖ วันอังคารที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖
๑๑. บันทึกการประชุมคณะกรรมการการสามัญ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๖ วันศุกร์ที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖



URL :

<https://www.senate.go.th/view/365/%E0%B8%81%E0%B8%B3%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%94%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B8%E0%B8%A1/TH-TH?cid=2698&ctype=1>

(ไฟล์ขนาดใหญ่ควรเชื่อมต่อ WiFi)

รายงานของคณะกรรมการสามัญ
พิจารณาญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควร
จะให้มีการออกเสียงประชามติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ
วุฒิสภา

คณะผู้รับผิดชอบ
ในการจัดทำรายงานของคณะกรรมการสามัญ
พิจารณาญัตติขอให้สภามีมติส่งเรื่องที่มีเหตุสมควรจะให้มีการออกเสียงประชามติ
ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ
วุฒิสภา

นายเอกชัย บุตสีนนท์

ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๓

ฝ่ายเลขานุการ : กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา

นายพิรพล ยวงนาค	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน
นายภาคภูมิ เปี้ยปลุก	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการสามัญ
นายชัชชัย ทองเจริญ	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการสามัญ
นายสิทธิวรชัย ศรีใหม่	นิติกรเชี่ยวชาญ
นายพิสิษฐ์ นิธิสิริวรรณ	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางสาวสุภาภรณ์ ติงอินทร์	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นายโกศล เดชสีดา	นิติกรชำนาญการ
นายเอกพันธ์ เฟ็งศรี	วิทยากรชำนาญการ
นางสาวศิริินภา น้ำขาว	วิทยากรชำนาญการ
นางสาวดารารัตน์ ถนอมรอด	วิทยากรชำนาญการ
นางสาวปารมิตา แป้นสกุล	นิติกรปฏิบัติการ
นางสาวสาวิตรี เพชรทอง	นิติกรปฏิบัติการ
นายณภัทร สุทธิอนันต์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน
นายกฤติน ผูกพันธ์	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
นายอดิสรณ์ เนตรทอง	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
นางสาวปณิธาน เยี่ยงกุลเขาว์	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
นางสาวสร้อยทิพย์ สร้อยพูล	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน

สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ สำนักกรรมการ ๓ กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา

โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๔๐

สำนักกรรมการ ๓
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

