

# ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560<sup>1</sup>

สุภัทรา ฉัตรไชย<sup>2</sup>

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ 2560 ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศทำหน้าที่เป็น “สัญญาประชาคม” ที่กำหนดโครงสร้างการปกครอง จัดสรรอำนาจรัฐ และรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยต้องไม่มีกฎหมายหรือการกระทำใดขัดต่อรัฐธรรมนูญตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุด (suprématie de la constitution) รัฐธรรมนูญที่ถูกตราขึ้นในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง อาจไม่สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนไปในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม การเมือง หรือเศรษฐกิจ การแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งจำเป็น แต่ต้องมีกระบวนการที่คุ้มครองไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงโดยง่ายเกินไป จนกระทบต่อหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามมาตรา 256 ตามรัฐธรรมนูญ 2560 แม้ว่าการเป็นบทบัญญัติให้แก้ไขได้ยากแต่ไม่ควรบัญญัติให้แก้ไขได้ยากจนไม่สามารถแก้ไขได้ในความเป็นจริงทางปฏิบัติที่อาจนำไปสู่การยกเลิกรัฐธรรมนูญหรือการยึดอำนาจทางการเมืองเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ การบัญญัติกฎหมายจึงควรมีความยืดหยุ่นที่พอสมควรเพื่อให้สามารถแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายสูงสุดของประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมบริบททางการเมือง เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปได้โดยไม่สูญเสียความเป็นกฎหมายสูงสุด และไม่ก่อให้เกิดการล้มล้างรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตามเมื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามมาตรา 256 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 และจากการศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ ดังนี้

ประการแรกคือ ปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ต้องผ่านความเห็นชอบของสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ตามมาตรา 256

---

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ณัฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์อรรณพ พจนานรัตน์

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีการกำหนดการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้การเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ ได้แก่ วาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ วาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา และวาระที่สามวาระการออกเสียงลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในขั้นสุดท้าย ซึ่งตามมาตรา 256 (3) การพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ได้มีการกำหนดให้รัฐสภาจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนนเพื่อรับหลักการ และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากถึง 2 ชั้น ได้แก่ 1) ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง 2) ในจำนวนตามข้อ 1) จะต้องสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 และเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 107 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคนซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ใน 20 กลุ่มอาชีพ การแก้ไขรัฐธรรมนูญในขั้นรับหลักการจึงต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยในการแก้ไขรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อยกว่า 67 คน<sup>3</sup> ซึ่งการบัญญัติกฎหมายการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามมาตรา 256 (3) ดังกล่าวกลับส่งผลให้ไม่สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ในความเป็นจริง เนื่องจากตามมาตรา 107 ได้กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ 20 อาชีพ<sup>4</sup> ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้ผู้สมัครสามารถสมัครเป็นตัวแทนกลุ่มอาชีพใน 20 กลุ่มอาชีพได้เพียง 1 กลุ่มอาชีพ และต่อ 1 อำเภอ และให้มีการเลือกตั้งโดยให้ผู้สมัครเลือกกันเองในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ โดยในแต่ละระดับจะมีขั้นตอนการเลือกสองรอบ คือ เลือกกันเองในกลุ่มเดียวกัน และเลือกผู้สมัครกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน หรือที่เรียกว่าเลือกไขว้ การเลือกตั้งดังกล่าวจึงเป็นการเลือกตั้งที่ขาดความยึดโยงกับประชาชนโดยสิ้นเชิง ประชาชนทั่วไปไม่ได้มีสิทธิออกเสียงเลือกสมาชิกวุฒิสภาเลยแม้แต่น้อยซึ่งขัดต่อหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ขัดต่อหลักความเสมอภาคและแนวคิดการปกครองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประกอบกับการเลือกตั้งที่กำหนดในมีการเลือกกันเองในกลุ่มเดียวกัน และเลือกผู้สมัครกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน หรือที่เรียกว่าเลือกไขว้เป็นการกำหนดวิธีการเลือกตั้งที่มีลักษณะซับซ้อนหลายชั้น โดยไม่มีกลไกการเปิดเผยรายชื่อผู้สมัครหรือหลักเกณฑ์การคัดเลือกอย่างชัดเจนซึ่งขัดต่อหลักนิติธรรมที่เน้นความโปร่งใสและตรวจสอบได้

ดังนั้นการกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ 20 อาชีพ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร ให้ความรอบคอบมากยิ่งขึ้น แต่ความเป็นจริงในทางปฏิบัติการรับสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น

<sup>3</sup> “พรรคประชาชนเสนอเขียนรัฐธรรมนูญใหม่ แก้ 256 ตัดเงื่อนไข สว. 1 ใน 3 – เลือกตั้ง สสร. 100%” ilaw,8 มกราคม 2568, ค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2568, <https://www.ilaw.or.th/articles/49780>.

<sup>4</sup> สมยศ พลอยด้วง และคนอื่น ๆ, การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ในเขตจังหวัดสมุทรสงคราม, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สถาบันวิทยาการพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง ค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2568, <https://www.ect.go.th>

ไม่ได้มีการถ่วงถ่วงจากคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด ส่งผลให้บุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติตามความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ หรือกลุ่มอาชีพ เข้ามาสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวนมากซึ่งเป็นช่องทาง ให้พรรคการเมืองหนึ่งใช้กลุ่มคนกลุ่มหนึ่งมาลงสมัครในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ และมีการสมยอมกันในการเลือก สมาชิกวุฒิสภา ส่งผลให้สมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งกันเองในทางปฏิบัตินำไปสู่การไม่เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงเห็นได้ว่าหากสมาชิกวุฒิสภายังมีที่มาตามมาตรา 107 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้มาจากการเลือกตั้งด้วยตนเอง การที่รัฐธรรมนูญมาตรา 256 (3) กำหนดให้การเสนอการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 หรือ ไม่น้อยกว่า 67 คน จึงไม่สามารถทำได้ เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาถูกรวบงำจากพรรคการเมืองและไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนในการ ถ่วงถ่วงกฎหมาย ขาดความเป็นอิสระในการให้ความเห็นชอบในการแก้ไขรัฐธรรมนูญและการออกเสียง ลงมติของสมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นเพียงเครื่องมือของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเท่านั้น การเสนอ ขอแก้ไขรัฐธรรมนูญตามมาตรา 256 จึงไม่สามารถทำได้ในความเป็นจริงทางปฏิบัติ

ประการที่สอง ปัญหาการการออกเสียงประชามติในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 256 (8) ได้กำหนดให้การเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญนอกจากให้การพิจารณาการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญพิจารณา เป็นสามวาระ และในกรณีแก้ไขเป็นการแก้ไขหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ต้องจัดให้ มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ เพื่อจัดให้ประชาชนออกเสียง ประชามติ และตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2564 มาตรา 13 ได้กำหนดให้ในเรื่อง ที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบในการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัด ให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ประชาชนให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่ได้มีการเสนอขอแก้ไข โดยการออกเสียงที่จะถือว่ามีข้อยุติในเรื่องที่จัดทำประชามติ ต้องมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเป็นจำนวนเกินกึ่ง หนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงและมีจำนวนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงในเรื่องที่จัดทำประชามติ หรือที่เรียกว่า “เสียงเกินกึ่งหนึ่งสองชั้น” (Double majority)<sup>5</sup>

บทบัญญัติของกฎหมายมาตรา 256 (8) กลับเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากการบัญญัติกฎหมาย มาตรา 256 (8) ตามรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดเพียงการแก้ไขหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้อง จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติเท่านั้น ไม่ได้มีการกำหนด ถึงจำนวนครั้งและช่วงเวลาในการทำประชามติจึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่ชัดเจนส่งผลให้เกิดปัญหา การตีความกฎหมาย อีกทั้ง การออกเสียงประชามติตามมาตรา 13 ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียง ประชามติ พ.ศ. 2564 กำหนดให้การออกเสียงประชามติจะถือว่ามีข้อยุติต้องมีผลการออกเสียงเกินกึ่งหนึ่ง สองชั้น (Double majority) จึงจะได้ข้อยุติในการทำประชามตินั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน เข้าใจยาก

<sup>5</sup> “ปัญหาเสียงเกินกึ่งหนึ่งสองชั้น” ใน พ.ร.บ. ประชามติ” ilaw,29 พฤษภาคม 2566,ค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2568, <https://www.ilaw.or.th/articles/6308>.

อีกทั้งเป็นเรื่องยากในการที่จะได้ข้อยุติในเรื่องที่ทำให้ประชามติและทำให้ประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ออกมาใช้สิทธิของตนเองในการออกเสียงทำประชามติ

ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 256 (8) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 ความไม่ชัดเจนในเรื่องของจำนวนครั้งในการทำประชามติ และตามมาตรา 13 ตามพระพระราชบัญญัติการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2564 ให้การออกเสียง 2 ครั้ง เป็นการบัญญัติบทบัญญัติของกฎหมายเพิ่มขึ้นตอนในการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ไม่สามารถแก้ไขได้จริง การกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติจึงกลายเป็นเครื่องมือในการขัดขวางการแก้ไขรัฐธรรมนูญเท่านั้น<sup>6</sup> อีกทั้งการให้ออกเสียงประชามติหลายครั้งจนเกินควร กลับทำให้เสียงของประชาชนในการออกเสียงประชามติไม่มีความหมายและท้ายที่สุดก็ทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เป็นสัญญาประชาคมการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โครงสร้างสังคม ตลอดจนอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ที่กระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนนั้น ประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมในแก้ไขได้จึงอันขัดกับจุดประสงค์หลักของหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน

ประการที่สาม 3 ปัญหาการกำหนดให้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน ตามมาตรา 256 (6) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้การเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม ซึ่งเป็นการพิจารณาในขั้นสุดท้าย โดยกำหนดให้ผ่านต้องมีคะแนนเสียงให้ได้รับความเห็นชอบถึง 3 ครั้ง ได้แก่ 1) ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา 2) และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา 3) ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน โดยอ้างความมุ่งหมายเพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความแก้ไขได้ยากกว่าการแก้ไขกฎหมายปกติ ซึ่งได้กำหนดวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับที่สำคัญมากจะกำหนดให้การแก้ไขเป็นไปได้อย่างยากมาก ส่วนระดับที่ไม่มีผลกระทบต่อรูปแบบของรัฐหรือโครงสร้างทางการเมืองมากนัก จะกำหนดให้แก้ไขได้ในระดับที่ยากกว่าปกติ<sup>7</sup>

อย่างไรก็ตามการกำหนดการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามมาตรา 256 (6) แม้เป็นการกำหนดให้แก้ไขรัฐธรรมนูญในระดับที่สำคัญมากกำหนดให้การแก้ไขเป็นไปได้อย่างยากมากนั้น แต่การกำหนดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปอาจทำให้บทบัญญัติเดิมไม่ตอบสนองในการไขปัญหาในสังคมได้ การแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติกฎหมายให้มีความยืดหยุ่น

<sup>6</sup> “ประชามติแบบสองชั้น: เมื่อปีศาจอยู่ในรายละเอียด” Thai PBS POLICY WATCH จับตาดูอนาคตประเทศไทย, 8 ตุลาคม 2567, ค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2568, [https://policywatch.thaipbs.or.th/article/legal-20?utm\\_source=chatgpt.com](https://policywatch.thaipbs.or.th/article/legal-20?utm_source=chatgpt.com).

<sup>7</sup> รองศาสตราจารย์ ดร. ฐาตุร ศิริยุทธ์วัฒนา, กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: วิญญูชน).

ที่เหมาะสมเพื่อให้แก้ไขได้ เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติจะเห็นได้ว่ามาตรา 256 (6) เป็นการพิจารณาในวาระที่สามที่จะต้องผ่านการออกเสียงประชามติของประชาชนในการให้ความเห็นชอบการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และผ่านการพิจารณาออกเสียงลงมติของรัฐสภามาแล้วถึงสองวาระด้วยกัน การกำหนดเงื่อนไขในการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่นอกจากต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภายังกำหนดเพิ่มเติมต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน เป็นการกำหนดการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มีขั้นตอนซับซ้อน<sup>8</sup> ที่ทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีการแก้ไขความยากจนเกินความจำเป็น อีกทั้งยังเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองใหญ่ในการไม่ออกเสียงได้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญแม้จะเป็นเรื่องที่เป็นสัญญาประชาคมเป็นกฎหมายสูงสุดที่มีความสำคัญส่งผลกระทบต่อประเทศจึงต้องบัญญัติให้แก้ไขได้ยากเพื่อป้องกันการแก้ไขรัฐธรรมนูญจนบ่อยครั้งจนส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของประเทศ อย่างไรก็ตามการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญควรเป็นการบัญญัติให้แก้ไขได้ยากแต่ก็ไม่ควรบัญญัติให้แก้ไขได้ยากจนไม่สามารถแก้ไขได้ในความเป็นจริงทางปฏิบัติซึ่งอาจนำไปสู่การยกเลิกรัฐธรรมนูญหรือการยึดอำนาจทางการเมืองเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ การบัญญัติกฎหมายจึงควรมีความยืดหยุ่นให้สามารถแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายสูงสุดของประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคม บริบททางการเมือง เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

ปัญหาที่สี่ ปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ หน้าที่หรืออำนาจขององค์กรอิสระที่ต้องจัดให้มีการทำประชามติ ตามมาตรา 256 (8) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมใน 5 เรื่อง ดังนี้ 1) การแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป 2) การแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 2 พระมหากษัตริย์ 3) การแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 4) การแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ 5) การแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว ซึ่งเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญรูปแบบพิเศษที่กำหนดให้จัดทำประชามติก่อนการเสนอการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย มีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีผลกระทบต่อประชาชน เป็นการออกเสียงลงมติโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเกี่ยวกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับส่วนรวม

<sup>8</sup> ธนธร จิรจุริเชช “เปิดใหม่” ไลน์เขียน รธน. ใหม่ เทียบแก้ ม.256 ฉบับ พท. – ปชท.” Thai PBS POLICY WATCH จับตาคอนาตคประเทศไทย, 13 กุมภาพันธ์ 2568, ค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2568, [https://policywatch.thaipbs.or.th/article/legal-20?utm\\_source=chatgpt.com](https://policywatch.thaipbs.or.th/article/legal-20?utm_source=chatgpt.com).

อย่างไรก็ตามการกำหนดรูปแบบการแก้ไขเพิ่มเติมรูปแบบพิเศษที่ต้องจัดทำประชามติดังกล่าวนั้นเป็นการกำหนดสำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติหรือเรื่องที่สำคัญมาก กล่าวคือ เป็นเรื่องที่อาจส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางการปกครองและก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศเป็นวงกว้าง แต่ในบทบัญญัติการแก้ไขกฎหมายที่ไม่ใช่เรื่องที่สำคัญมากที่จะส่งผลต่อโครงสร้างการเมืองการปกครองของประเทศ หรือ เป็นบทบัญญัติกฎหมายทั่วไปไม่ใช่การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จำเป็นต้องกำหนดให้การแก้ไขบทบัญญัติต้องเป็นรูปแบบพิเศษที่ต้องกำหนดให้มีความยากในการแก้ไขมากกว่าปกติ และควรเป็นการแก้ไขในรูปแบบของการแก้บทบัญญัติของกฎหมายทั่วไป ไม่จำเป็นต้องมีวิธีการที่พิเศษแต่อย่าง ทั้งนี้ การกำหนดการแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ หน้าที่หรืออำนาจขององค์กรอิสระที่ต้องจัดให้มีการทำประชามติ ตามมาตรา 256 (8) นั้นจึงเป็นเรื่องที่เป็นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไปที่ไม่ได้มีผลกระทบต่อโครงสร้างการเมืองการปกครองของประเทศ การกำหนดให้ต้องจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติ จึงเป็นการบัญญัติบทกฎหมายที่สร้างขึ้นตอนเกินความจำเป็นมีความซับซ้อน

อีกทั้ง บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 256 (8) ได้มีการบัญญัติให้การดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไปรูปแบบของรัฐ และการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 2 พระมหากษัตริย์ ต้องจัดให้มีการทำประชามติก่อนการเสนอการแก้ไขนั้น หากพิจารณาประกอบกับมาตรา 255 ได้บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้ บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นข้อห้ามเด็ดขาดในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังนั้นตามมาตรา 256 (8) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 จึงเป็นรูปแบบการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ห้ามแก้ไขโดยเด็ดขาด การที่บทบัญญัติตามมาตรา 256 (8) ได้กำหนดให้ต้องมีการจัดทำประชามติจึงเป็นการบัญญัติกฎหมายซ้ำซ้อนและขัดกันของบทบัญญัติกฎหมายซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น รัฐจะดำเนินการที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น และการตรากฎหมายจึงควรกระทำเท่าที่จำเป็น เมื่อบังคับใช้แล้วกฎหมายนั้นต้องมีกลไกที่สามารถทำงานได้ตามเป้าหมายโดยไม่สร้างภาระให้แก่ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามมากจนเกินสมควร

ดังนั้นแล้วเพื่อให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญสามารถทำได้ตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติมีความยืดหยุ่นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมและสอดคล้องกับบริบทสังคม การเมือง หรือเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ต้องผ่านความเห็นชอบของสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ผู้ศึกษาเห็นว่าควรกำหนดให้รัฐสภาจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนนเพื่อรับหลักการที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากถึง 2 ชั้น ได้แก่ 1) สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภารวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง 2) ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า 1

ใน 3 ส่งผลให้ไม่สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ในความเป็นจริงทางปฏิบัติ เนื่องจากตามมาตรา 107 ได้กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกกันเอง กล่าวคือ ให้ผู้สมัครเลือกกันเองในกลุ่มเดียวกัน และเลือกผู้สมัครกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน แม้ว่าจะเป็นการเลือกตั้งโดยอ้อมแต่การเลือกตั้งดังกล่าวกลับขาดความยึดโยงกับประชาชน โดยสิ้นเชิง ประชาชนทั่วไปไม่ได้มีสิทธิออกเสียงเลือกสมาชิกวุฒิสภาเลยแม้แต่น้อย ซึ่งขัดต่อหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ขัดต่อหลักความเสมอภาคและแนวคิดการปกครองที่อำนาจธิปไตยเป็นของปวงชน ขาดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ อีกทั้งยังเป็นการเปิดช่องว่างให้มีการทุจริตการเลือกตั้งและการแทรกแซงจากพรรคการเมือง ส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาขาดความเป็นอิสระถูกรอบงำจากพรรคการเมืองและไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนในการถ่วงดุลอำนาจ ขาดความเป็นอิสระในการให้ความเห็นชอบในการแก้ไขรัฐธรรมนูญและการออกเสียงลงมติของสมาชิกวุฒิสภาก็เป็นเพียงเครื่องมือของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเท่านั้น ประกอบกับการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาให้ความเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม ไม่มีความจำเป็นเนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาสามารถลงมติรับหลักการในรัฐสภาอยู่แล้ว การกำหนดดังกล่าวจึงไม่จำเป็นและนำมาซึ่งอุปสรรคในการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญตามมาตรา 256 ให้ไม่สามารถทำได้ในความเป็นจริงทางปฏิบัติ

เพื่อให้กระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไปได้และเป็นไปตามจุดมุ่งหมายเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายที่ป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของสภาผู้แทนราษฎร และยังคงไว้ซึ่งการทำหน้าที่ของวุฒิสภาในการถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นเครื่องประกันเสรีภาพและคุ้มครองการใช้อำนาจโดยมิชอบ เพื่อให้สภาทั้งสองยังคงเป็นเครื่องถ่วงดุล (Balance) ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และส่งเสริมความเชื่อมั่นของประชาชนในกระบวนการประชาธิปไตย จึงเห็นควรแก้ไขดังนี้

เดิม มาตรา 256 (3) กำหนดให้ “การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขเป็น มาตรา 256 (3) กำหนดให้ “การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา”

2. ปัญหาการการออกเสียงประชามติในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 256 (8) ได้กำหนดให้การเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญนอกจากให้การพิจารณาการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญพิจารณาเป็นสามวาระและในกรณีแก้ไขเป็นการแก้ไขหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ เพื่อจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติ และตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2564 มาตรา 13 ได้กำหนดให้ในเรื่องที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การออกเสียงที่จะถือว่ามีข้อยุติในเรื่องที่จัดทำ

ประชามติ ต้องมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเป็นจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงและมีจำนวนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงในเรื่องที่จัดทำประชามติหรือที่เรียกว่า “เสียงเกินกึ่งหนึ่งสองชั้น” (Double majority) นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน เข้าใจยาก อีกทั้งเป็นเรื่องยากในการที่จะได้ข้อยุติในเรื่องที่จัดทำประชามติและทำให้ประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ออกมาใช้สิทธิของตนเองในการออกเสียงทำประชามติ

เพื่อให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ต้องจัดให้มีการทำประชามติก่อนนั้น ไม่ก่อให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมาย และเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการให้ประชาชนผู้มีส่วนร่วมแสดงเจตจำนงในการเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นเสมือนสัญญาประชาคม ตามแนวคิดของการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนที่มีความสำคัญตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นการคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมในการรับรู้ การรับฟังความคิดเห็น และการตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญ หรือมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น จึงเห็นควรแก้ไขดังนี้

เดิมมาตรา 256 (8) กำหนดให้ “ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะ ต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (7) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (7) ต่อไป”

แก้ไขเป็น มาตรา 256 (8) “ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก่อนดำเนินการตาม (7) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติสองครั้ง ก่อนการออกเสียงในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการตาม (3) และหลังการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไขแล้วเสร็จ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (7) ต่อไป”

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2564

เดิมมาตรา 13 กำหนดให้ “การออกเสียงที่จะถือว่ามีข้อยุติในเรื่องที่จัดทำประชามติ ต้องมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเป็นจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงและมีจำนวนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงในเรื่องที่จัดทำประชามตินั้น”

แก้ไขเป็น “การออกเสียงที่จะถือว่ามีข้อยุติในเรื่องที่จัดทำประชามติ ให้ใช้เสียงข้างมากของผู้มาออกเสียง โดยต้องมีผู้เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จัดทำประชามติไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิออกเสียง”

3. ปัญหาการกำหนดให้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมือง เห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน ตามมาตรา 256 (6) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้การเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ



ในวาระที่สาม ซึ่งเป็นการพิจารณาในขั้นสุดท้าย โดยกำหนดให้ผ่านต้องมีคะแนนเสียงให้ได้รับความเห็นชอบว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองและต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นการกำหนดการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มีขั้นตอนซับซ้อน ที่ทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีการแก้ไขความยากจนเกินความจำเป็น อีกทั้งยังเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองใหญ่ในการไม่ออกเสียงให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญได้

เพื่อให้กระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญยังคงเป็นการกำหนดกระบวนการแก้ไขตามรูปแบบพิเศษที่มีการกำหนดให้มีการแก้ไขได้ยากกว่าปกติเพื่อป้องกันไม่ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่บ่อยครั้งจนส่งผลต่อโครงสร้างความมั่นคงของประเทศ และเพื่อให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามกระบวนการแก้ไขพิเศษยังคงวิธีการที่สามารถแก้ไขได้ในกรณีที่รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศนั้น ไม่สอดคล้องกับบริบททางสังคมที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของคนในประเทศได้ ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขดังนี้

เดิมมาตรา 256 (6) กำหนดให้ “การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้รัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิก มิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วย ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า หนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา”

แก้ไขเป็น มาตรา 256 (6) “การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้รัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา”

4. ปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ หน้าที่หรืออำนาจขององค์กรอิสระที่ต้องจัดให้มีการทำประชามติ ตามมาตรา 256 (8) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมใน 5 เรื่อง ดังนี้ 1) การแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป 2) การแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 2 พระมหากษัตริย์ 3) การแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 4) การแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ 5) การแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาล หรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้ จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นการบัญญัติบทกฎหมายที่สร้างขั้นตอนเกินความจำเป็นมีความซับซ้อน อีกทั้ง การบัญญัติให้การดำเนินการนำร่าง

รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไปรูปแบบของรัฐ และการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 2 พระมหากษัตริย์ ต้องจัดให้มีการทำประชามติก่อนการเสนอการแก้ไขนั้น หากพิจารณาประกอบกับมาตรา 255 ได้บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐจะกระทำมิได้ บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นข้อห้ามเด็ดขาดในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การที่บทบัญญัติตามมาตรา 256 (8) ได้กำหนดให้ต้องมีการจัดทำประชามติจึงเป็นการบัญญัติกฎหมายซ้ำซ้อนและขัดกันของบทบัญญัติกฎหมาย

เพื่อให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ หน้าที่หรืออำนาจขององค์กรอิสระเป็นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไป ไม่เป็นการสร้างขึ้นตอนเกินความจำเป็นยากต่อการแก้ไขและไม่เป็นการบัญญัติกฎหมายที่ซ้ำซ้อนและขัดกันของบทบัญญัติกฎหมายส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไข ดังนี้

เดิมมาตรา 256 (8) กำหนดให้ “ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะ ต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (7) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (7) ต่อไป”

แก้ไขเป็นมาตรา 256 (8) “ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก่อนดำเนินการตาม (7) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติสองครั้ง ก่อนการออกเสียงในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการตาม (3) และหลังการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไขแล้วเสร็จ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (7) ต่อไป”

## เอกสารอ้างอิง

- รองศาสตราจารย์ ดร. ฐาณูร ศิริยุทธ์วัฒนา. กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2567.
- “พรรคประชาชนเสนอเขียนรัฐธรรมนูญใหม่ แก่ 256 ตัดเงื่อนไข สว. 1 ใน 3 – เลือกตั้ง สสร. 100%” ilaw, 8 มกราคม 2568, ค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2568, <https://www.ilaw.or.th/articles/49780>.
- สมยศ พลอยด้วง และคนอื่น ๆ. การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในเขตจังหวัดสมุทรสงคราม. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สถาบันวิชาการพรรคการเมืองและการเลือกตั้งค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2568. <https://www.ect.go.th>
- “ปัญหาเสียงเกินกึ่งหนึ่งสองชั้น” ใน พ.ร.บ. ประชาชาติ” ilaw 29 พฤษภาคม 2566 ค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2568 <https://www.ilaw.or.th/articles/6308>.
- “ประชามติแบบสองชั้น: เมื่อปีศาจอยู่ในรายละเอียด” Thai PBS POLICY WATCH จับตาดอนาคตประเทศไทย. 8 ตุลาคม 2567,ค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2568,[https://policywatch.thaipbs.or.th/article/legal-20utm\\_source=chatgpt.com](https://policywatch.thaipbs.or.th/article/legal-20utm_source=chatgpt.com).
- ธนธร จิรรุจิเรข “เปิดไทม์ไลน์เขียน รธน. ใหม่ เทียบแก้ ม.256 ฉบับ พท. – ปชช.”. Thai PBS POLICY WATCH จับตาดอนาคตประเทศไทย,13 กุมภาพันธ์ 2568.ค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2568. [https://policywatch.thaipbs.or.th/article/legal-20utm\\_source=chatgpt.com](https://policywatch.thaipbs.or.th/article/legal-20utm_source=chatgpt.com).