

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ :

ศึกษารณីตามมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550



นายจรชัย ชัยพัฒนานันท์

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2553

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Public participation of people to amend of the Constitution :  
A case study on article 291 under the Constitution  
of the Kingdom of Thailand B.E.2550

Mr.Kajonchai Chaipipattananun



ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws program in Laws  
Faculty of Law  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2010  
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

: ศึกษากรณีตามมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

โดย

นายขจรชัย ชัยพัฒนานันท์

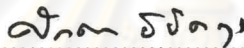
สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

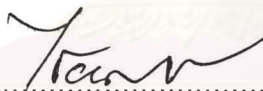
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต



..... คณบดีคณะนิติศาสตร์

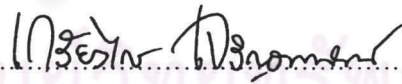
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



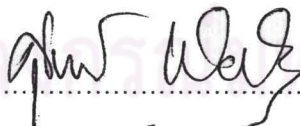
..... ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ไชยยศ เหมะรัชตะ)



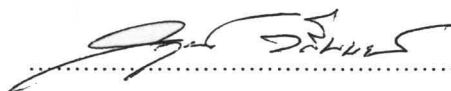
..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)



..... กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีจภูวดล)



..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(อาจารย์ ดร.กฤษณ์ วสันนท์)

ขจรชัย ชัยพิพัฒนานันท์ : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีตามมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (PUBLIC PARTICIPATION OF PEOPLE TO AMEND OF THE CONSTITUTION : A CASE STUDY ON ARTICLE 291 UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E.2550) อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รศ.ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 244 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงกระบวนการและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย ตามบทบัญญัติของมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยการศึกษาในครั้งนี้ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาของกระบวนการและขั้นตอนดังกล่าวและหาข้อเสนอแนะเพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทยประสบผลสำเร็จ

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทยเกิดจากกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ เช่น การที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนที่ต้องการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อประชาชน ขั้นตอนการตรวจสอบลายมือชื่อและเอกสาร รวมถึงขั้นตอนในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาที่ไม่มีกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน การที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ตัวแทนของประชาชนที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อที่ประชุมรัฐสภาในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ และร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกรรมาธิการวิสามัญในวาระที่สองขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา การที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม การที่อายุของสภาสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงการแทรกแซงกระบวนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนโดยรัฐสภา ซึ่งส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนทั้งสิ้น

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนให้มีความชัดเจนและเหมาะสมตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม การกำหนดระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนให้มีความแน่นอน การบัญญัติกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม การกำหนดให้รัฐสภาชุดใหม่ต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ตกไปในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาชุดก่อน หรือการไม่ให้รัฐสภาเข้าแทรกแซงกระบวนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนเพื่อมิให้ขัดต่อหลักประชาธิปไตยโดยตรง

สาขาวิชา .....นิติศาสตร์.....

ลายมือชื่อนิติสิด..... 

ปีการศึกษา .....2553.....

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก 

## 5085956434 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : PUBLIC PARTICIPATION / AMEND / CONSTITUTION

KAJONCHAI CHAIPIPATTANANUN : PUBLIC PARTICIPATION OF PEOPLE TO AMEND OF THE CONSTITUTION : A CASE STUDY ON ARTICLE 291 UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E.2550. ADVISOR : ASSOC. PROF. KRIENGGKRAI CHAROENTHANAVAT, Ph.D., 244 pp.

The objective of this study was to investigate the procedures and steps for public participation in amending the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 under Article 291. This study compared the procedures and steps for public participation in amending the Thai Constitution to those in other countries to determine problems and provide suggestions for successful public involvement.

It was found that the problems relating to public participation in amending the Thai Constitution stemmed from the various procedures and steps involved. For example, the law requires that those who would like to propose an amendment prepare a draft and related documents. The steps include the compilation of names, verification of the names and documents and Parliament's revision of the draft without a clear timeframe. Thailand does not have a law requiring the representatives of those who propose an amendment to present their rationale for the amendment to the Parliament during the first meeting which is the acceptance of the rationale. In addition, the representatives have to be a part of the ad hoc committee which considers the draft article by article. Neither are there laws which require public consensus on the draft, dissolution of the Parliament or intervention in the amendment proposal by the Parliament. All of the aforementioned problems affect public participation in the amendment process.

The suggestions are that there should be clear and appropriate criteria for proposing an amendment to the Constitution ranging from the drafting to providing a specific timeframe for each step, and the issuance of laws in conjunction with the intent of the Constitution and public consensus. Furthermore, the current Parliament should review articles in the draft dismissed by the former Parliament. There should also be a law which prevents the intervention of the Parliament in the amendment procedure, making it more democratic.

Field of Study : ..... LAWS .....

Student's Signature *Kajonchai* .....

Academic Year : ..... 2010 .....

Advisor's Signature *R. Charoenthanavatt* .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จได้ด้วยความสะดวกจากท่านอาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิประสาทวิชาความรู้ในการเรียนให้แก่ผู้เขียนซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นข้อมูลในการเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้จนสำเร็จ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ที่ให้ความเมตตาและกรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาโดยได้สละเวลาและให้คำชี้แนะจนวิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จบริบูรณ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ไชยยศ เหมะรัชตะ ที่มีเมตตาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีจภูวดล และอาจารย์ ดร.กฤษณ์ วสีนนท์ ที่กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่าในการเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ให้ผู้เขียน

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอขอบคุณครอบครัวนี้ละสมิตที่ให้ความช่วยเหลือและอุปการะผู้เขียนด้วยดีตลอดมา และที่สำคัญที่สุดผู้เขียนขอโน้มรำลึกถึงพระคุณบิดา มารดา ที่ให้การอบรมสั่งสอนและให้การสนับสนุนจนทำให้ผู้เขียนประสบความสำเร็จในทุกๆ เรื่อง

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# สารบัญ

|   | หน้า |
|---|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย.....  | ง    |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....   | จ    |
| กิตติกรรมประกาศ.....  | ฉ    |
| สารบัญ.....   | ช    |
| สารบัญตาราง.....  | ณ    |
| บทที่   |      |
| 1 บทนำ.....   | 1    |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....   | 1    |
| 1.2 สมมุติฐานของการวิจัย.....   | 3    |
| 1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....   | 3    |
| 1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....   | 3    |
| 1.5 วิธีการศึกษาวิจัย.....  | 4    |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย.....  | 4    |
| 2 แนวคิด ทฤษฎี และที่มาของอำนาจในการจัดทำและการแก้ไข<br>เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตย<br>และแนวคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามการปกครอง<br>ในระบอบประชาธิปไตย..... | 5    |
| 2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย.....   | 5    |
| 2.1.1 ความหมายของอำนาจอธิปไตย.....  | 6    |
| 2.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน.....   | 8    |
| 2.1.3 อำนาจอธิปไตยกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....   | 10   |
| 2.2 แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องในการจัดทำและการแก้ไข<br>เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....  | 11   |
| 2.2.1 แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องในการจัดทำรัฐธรรมนูญ.....  | 11   |
| 2.2.1.1 ความหมายของรัฐธรรมนูญ.....  | 12   |
| 2.2.1.2 ประเภทของรัฐธรรมนูญ.....  | 13   |
| 2.2.1.2.1 รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี.....   | 14   |

|  |    |
|--|----|
| 2.2.1.2.2 รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร.....                                      | 14 |
| 2.2.1.3 ผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ.....                                  | 15 |
| 2.2.1.3.1 อำนาจในการจัดตั้งองค์กรสูงสุด<br>ตามแนวความคิดของซีไอเอส.....      | 17 |
| 2.2.1.3.2 องค์กรผู้ที่มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ.....                       | 18 |
| 2.2.1.4 วิธีการในการจัดทำรัฐธรรมนูญ.....                                     | 22 |
| 2.2.1.4.1 การค้นหาหลักเกณฑ์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญเอง...                        | 22 |
| 2.2.1.4.2 การนำหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ<br>จากประเทศอื่นมาจัดทำรัฐธรรมนูญ..... | 23 |
| 2.2.1.5 เนื้อหาสาระที่สำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ.....                 | 23 |
| 2.2.1.5.1 การวางโครงสร้างและการกำหนดอำนาจ<br>หน้าที่ของสถาบันการเมือง.....   | 24 |
| 2.2.1.5.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ.....   | 24 |
| 2.2.1.5.3 การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ<br>ของประชาชน.....             | 25 |
| 2.2.1.5.4 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....                                      | 26 |
| 2.2.2 หลักการที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....                 | 27 |
| 2.2.2.1 ความหมายของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....                          | 28 |
| 2.2.2.2 กระบวนการและขั้นตอนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....                | 30 |
| 2.2.2.2.1 รัฐธรรมนูญได้บัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้.....                  | 31 |
| 2.2.2.2.2 รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้.....               | 36 |
| 2.2.2.3 วิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....                            | 38 |
| 2.2.2.3.1 รัฐธรรมนูญแบบแก้ไขง่าย.....  | 38 |
| 2.2.2.3.2 รัฐธรรมนูญแบบแก้ไขยาก.....   | 38 |
| 2.3 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ.....                               | 39 |
| 2.3.1 ความหมายของความเป็นกฎหมายสูงสุด.....                                   | 40 |
| 2.3.2 การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ.....                      | 41 |
| 2.3.3 ผลของการที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด.....                             | 42 |
| 2.3.3.1 กฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้.....                      | 43 |



|         |  |    |
|---------|--|----|
| 2.3.3.2 | การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยาก.....  | 43 |
| 2.3.4   | การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับความเป็นกฎหมายสูงสุด.....                              | 44 |
| 2.4     | แนวคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามการปกครอง<br>ในระบอบประชาธิปไตย.....          | 45 |
| 2.4.1   | ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง.....   | 46 |
| 2.4.2   | ลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมือง.....  | 47 |
| 2.4.2.1 | การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบที่เป็นทางการ.....  | 47 |
| 2.4.2.2 | การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบที่ไม่เป็นทางการ.....                                     | 49 |
| 2.4.3   | ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน.....  | 50 |
| 2.4.3.1 | การให้ข้อมูลประชาชน.....   | 51 |
| 2.4.3.2 | การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน.....  | 51 |
| 2.4.3.3 | การปรึกษาหารือ.....  | 51 |
| 2.4.3.4 | การวางแผนร่วมกัน.....  | 51 |
| 2.4.3.5 | การร่วมปฏิบัติ.....  | 51 |
| 2.4.3.6 | การควบคุมโดยประชาชน.....   | 51 |
| 2.4.4   | รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน.....  | 52 |
| 2.4.4.1 | ประชาธิปไตยทางตรง.....   | 52 |
| 2.4.4.2 | ประชาธิปไตยแบบผู้แทน.....  | 53 |
| 2.4.4.3 | ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม.....  | 55 |
| 3       | การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ.....                | 57 |
| 3.1     | การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<br>ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์.....  | 57 |
| 3.1.1   | คุณสมบัติของประชาชนผู้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....                            | 59 |
| 3.1.2   | กระบวนการและขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอ<br>ขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ..... | 59 |
| 3.1.2.1 | จำนวนประชาชนและระยะเวลาในการเข้าชื่อเสนอ<br>ขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....          | 59 |
| 3.1.2.2 | ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม<br>รัฐธรรมนูญโดยประชาชน.....           | 61 |

|   |    |
|---|----|
| 3.1.2.2.1 การจัดเตรียมบัญชีลายมือชื่อ.....  | 61 |
| 3.1.2.2.2 การรวบรวมลายมือชื่อ.....  | 62 |
| 3.1.2.2.3 การรับรองลายมือชื่อ.....  | 65 |
| 3.1.2.2.4 การอุทธรณ์คำวินิจฉัย.....   | 67 |
| 3.1.2.2.5 การออกเสียงลงประชามติ.....  | 68 |
| 3.1.3 รูปแบบในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน.....  | 70 |
| 3.1.3.1 การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนทั้งฉบับ.....  | 70 |
| 3.1.3.2 การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนบางส่วน...   | 72 |
| 3.1.3.2.1. การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<br>บางส่วนโดยทำเป็นเพียงข้อเสนอแนะทั่วไป.....                      | 73 |
| 3.1.3.2.2. การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<br>บางส่วนโดยแนบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข<br>เพิ่มเติมมาพร้อมคำร้อง..... | 76 |
| 3.1.4 ผลของการให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ<br>ที่แก้ไขเพิ่มเติม.....                                  | 80 |
| 3.1.5 ปัญหาการมีส่วนร่วมในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<br>โดยประชาชน.....                                  | 85 |
| 3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<br>ในประเทศสหรัฐอเมริกา.....                           | 87 |
| 3.2.1 คุณสมบัติของประชาชนผู้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....   | 88 |
| 3.2.2 กระบวนการและขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อ<br>เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....                      | 88 |
| 3.2.2.1 จำนวนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....  | 88 |
| 3.2.2.2 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม<br>รัฐธรรมนูญโดยประชาชน.....                              | 94 |
| 3.2.2.2.1 การยื่นคำร้องและการตรวจสอบความถูกต้อง<br>ทางด้านเนื้อหา.....  | 94 |
| 3.2.2.2.2 ระยะเวลาในการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม<br>รัฐธรรมนูญ.....  | 94 |

|  |     |
|--|-----|
| 1. ระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ<br>(circulation period).....  | 94  |
| 2. ระยะเวลาในการจัดส่งลายมือชื่อ<br>(deadline for signature submission).....                         | 95  |
| (ก) การจัดส่งลายมือชื่อก่อนมีการเลือกตั้ง.....   | 95  |
| (ข) การจัดส่งลายมือชื่อก่อนการประชุม<br>สภานิติบัญญัติ.....  | 97  |
| 3.2.2.2.3 การตรวจสอบลายมือชื่อ<br>(verification of petition signatures).....                         | 98  |
| 1. การสันนิษฐานว่าลายมือชื่อชอบด้วยกฎหมาย<br>(presumed valid).....                                   | 98  |
| 2. การสุ่มตัวอย่างลายมือชื่อ (random sampling)...  | 99  |
| 3. การตรวจสอบลายมือชื่อทั้งหมด<br>(full certification).....  | 100 |
| 3.2.2.2.4 การอุทธรณ์คำวินิจฉัย.....  | 101 |
| 3.2.2.2.5 การออกเสียงลงประชามติ.....   | 102 |
| 3.2.3 รูปแบบของข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....  | 104 |
| 3.2.4 ข้อจำกัดในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน.....                                     | 105 |
| 3.2.5 รูปแบบในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน.....                                       | 106 |
| 3.2.5.1 การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตรง<br>(direct initiative amendments) หรือ (DA).....     | 107 |
| 3.2.5.2 การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอ้อม<br>(indirect initiative amendments) หรือ (IDA)..... | 107 |
| 3.2.5.2.1 การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม<br>ต่อสภานิติบัญญัติ.....                              | 107 |
| 3.2.5.2.2 การนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาให้<br>ประชาชนออกเสียงลงประชามติ.....                   | 110 |
| 3.2.6 ผลของการให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ<br>ที่แก้ไขเพิ่มเติม.....                       | 111 |

|   |     |
|---|-----|
| 3.2.7 ปัญหาการมีส่วนร่วมในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<br>โดยประชาชน.....  | 113 |
| 3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<br>ในประเทศฟิลิปปินส์.....   | 115 |
| 3.3.1 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....   | 116 |
| 3.3.2 กระบวนการและขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไข<br>เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....  | 117 |
| 3.3.2.1 จำนวนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....  | 117 |
| 3.3.2.2 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม<br>รัฐธรรมนูญโดยประชาชน.....  | 117 |
| 3.3.2.2.1 การจัดทำคำร้อง.....   | 117 |
| 3.3.2.2.2 การยื่นคำร้องและการตรวจสอบลายมือชื่อ.....   | 118 |
| 3.3.2.2.3 การอุทธรณ์คำวินิจฉัย.....   | 118 |
| 3.3.2.2.4 การออกเสียงลงประชามติ.....  | 119 |
| 3.3.3 ข้อจำกัดในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน.....  | 121 |
| 3.3.4 รูปแบบการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตรง.....  | 121 |
| 3.3.5 ปัญหาการมีส่วนร่วมในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<br>โดยประชาชน.....  | 122 |
| 3.3.5.1 คดี Miriam Defensor Santiago, et al Vs.<br>Commission on Election, et al. (G.R. No.127325.<br>March 19,1997).....                     | 122 |
| 3.3.5.2 คดี Lambino, et al. Vs. COMELEC (G.R. No.174153.<br>October 25,2006).....   | 126 |
| 4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย.....  | 142 |
| 4.1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศไทยตั้งแต่อดีต<br>จนถึงปัจจุบัน.....  | 142 |
| 4.1.1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศไทยนับตั้งแต่<br>เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พุทธศักราช 2475 จนถึงก่อนปี<br>พุทธศักราช 2540..... | 143 |

|  |     |
|--|-----|
| 4.1.2 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศไทยตั้งแต่ปี<br>พุทธศักราช 2540 จนถึงปัจจุบัน.....   | 145 |
| 4.2 กระบวนการและขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไข<br>เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....   | 150 |
| 4.2.1 คุณสมบัติของประชาชนผู้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....  | 151 |
| 4.2.2 จำนวนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....   | 151 |
| 4.2.3 รูปแบบและขั้นตอนในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<br>โดยประชาชน.....   | 151 |
| 4.2.3.1 รูปแบบและขั้นตอนในการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม<br>รัฐธรรมนูญโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอตนเอง.....   | 152 |
| 4.2.3.1.1 การรวบรวมลายมือชื่อ.....   | 152 |
| 4.2.3.1.2 การยื่นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและ<br>เอกสารที่เกี่ยวข้อง.....   | 153 |
| 4.2.3.1.3 การตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร.....  | 153 |
| 1. การตรวจสอบความถูกต้องของร่างรัฐธรรมนูญ<br>แก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง.....   | 154 |
| 2. การตรวจสอบความถูกต้องของลายมือชื่อ.....   | 154 |
| 4.2.3.1.4 การประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม<br>รัฐธรรมนูญ.....   | 154 |
| 1. กรณีมีรายชื่อครบถ้วน.....   | 155 |
| 2. กรณีมีรายชื่อไม่ครบถ้วน.....  | 155 |
| 4.2.3.2 รูปแบบและขั้นตอนในการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม<br>รัฐธรรมนูญโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร้องขอให้<br>คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการ<br>การขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ..... | 156 |
| 4.2.3.2.1 การยื่นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสาร<br>ที่เกี่ยวข้อง.....   | 156 |
| 4.2.3.2.2 การตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร.....  | 157 |
| 4.2.3.2.3 การประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไข   |     |

|   |     |
|---|-----|
| เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....  | 158 |
| 1. กรณีมีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครบถ้วน.....   | 159 |
| 2. กรณีมีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ครบถ้วน.....  | 159 |
| 4.2.3.2.4 การรวบรวมลายมือชื่อ.....  | 160 |
| 1. การเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเขตจังหวัดที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง.....  | 160 |
| 2. การเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนอกเขตจังหวัดที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง.....   | 161 |
| 4.2.3.2.5 การตรวจสอบลายมือชื่อ.....   | 162 |
| 1. กรณีรายชื่อครบถ้วน.....  | 162 |
| 2. กรณีรายชื่อไม่ครบถ้วน.....   | 163 |
| 4.2.4 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา.....  | 164 |
| 4.2.4.1 วาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ.....   | 164 |
| 4.2.4.2 วาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา.....   | 164 |
| 4.2.4.2.1 การพิจารณาของคณะกรรมาธิการ.....   | 164 |
| 4.2.4.2.2 การพิจารณาของรัฐสภา.....  | 165 |
| 4.2.4.3 วาระที่สามชั้นลงมติ.....  | 165 |
| 4.2.5 การประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม.....   | 166 |
| 4.2.6 กระบวนการและขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ..... | 166 |
| 4.3 ข้อจำกัดในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน.....  | 174 |
| 4.3.1 ข้อจำกัดในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนในประเทศไทย.....   | 174 |
| 4.3.2 ข้อจำกัดในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ.....                                 | 174 |
| 4.4 เจตนารมณ์ตามมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย   |     |

| บทที่   | หน้า |
|---|------|
| พุทธศักราช 2550.....  | 178  |
| 4.5 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....  | 185  |
| 4.5.1 ปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ของรูปแบบ เนื้อหาและวิธีการในการ<br>ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม.....  | 185  |
| 4.5.2 ปัญหาจากการที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจน.....   | 187  |
| 4.5.3 ปัญหาจากการที่ไม่ได้กำหนดให้ประชาชนเข้าชี้แจงหลักการของ<br>ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม.....  | 194  |
| 4.5.4 ปัญหาจากการที่ไม่ได้กำหนดให้ประชาชนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของ<br>คณะกรรมการวิสามัญ.....   | 196  |
| 4.5.5 ปัญหาจากการที่ไม่ได้กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจาก<br>ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม<br>ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ<br>สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารวมกันตาม<br>จำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด..... | 197  |
| 4.5.6 ปัญหาจากการที่ไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการออกเสียงลงประชามติ<br>ในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม.....  | 198  |
| 4.5.7 ปัญหาจากการที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการ<br>ยุบสภาผู้แทนราษฎร.....   | 200  |
| 4.5.8 ปัญหาจากการแทรกแซงกระบวนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม<br>รัฐธรรมนูญของประชาชน.....  | 201  |
| 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....  | 204  |
| 5.1 บทสรุป.....   | 204  |
| 5.2 ข้อเสนอแนะ.....   | 209  |
| รายการอ้างอิง.....  | 219  |
| ภาคผนวก.....  | 225  |
| ภาคผนวก ก.....  | 226  |
| ภาคผนวก ข.....  | 235  |
| ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....   | 244  |

## สารบัญตาราง

| ตารางที่ |  | หน้า |
|----------|--|------|
| 1        | แสดงผลการออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม<br>ในระดับสมาพันธ์รัฐระหว่างปี ค.ศ.1848-1993.....  | 83   |
| 2        | แสดงวันที่ออกเสียงลงประชามติ, ชื่อเรื่องที่เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม<br>รัฐธรรมนูญโดยประชาชนและการได้รับความเห็นชอบทั้งจากประชาชน<br>และกองตงด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วน หรือ double majority..... | 84   |
| 3        | แสดงจำนวนลายมือชื่อที่กฎหมายต้องการ, กำหนดเวลาในการ<br>รวบรวมลายมือชื่อและระยะเวลาในการจัดส่งลายมือชื่อ.....   | 91   |
| 4        | แสดงจำนวนลายมือชื่อที่ต้องการในการแก้ไขเพิ่มเติม<br>รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ.....   | 93   |
| 5        | แสดงรายชื่อมลรัฐ, ประเภทของกระบวนการในการเสนอกฎหมาย<br>และรูปแบบการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....   | 109  |
| 6        | แสดงจำนวนครั้งในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและค่าเฉลี่ย<br>ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนที่ประสบผลสำเร็จต่อปี.....   | 113  |

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อปีพุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) เป็นการปกครองแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) เป็นต้นมา ประชาชนชาวไทยไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองดังกล่าวแต่อย่างใด เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังกล่าวเกิดจากคณะราษฎรซึ่งเป็นบุคคลเพียงกลุ่มเดียวโดยที่ประชาชนทั้งประเทศไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในทางการเมืองการปกครองเลย ซึ่งตรงกันข้ามกับในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศทางตะวันตก เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยตรง ต่อมาแม้ว่าประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับ แต่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับส่วนใหญ่ก็ให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองก็แต่เฉพาะการให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งกระบวนการภายหลังการเลือกตั้งก็เป็นอันสิ้นสุดการมีส่วนร่วมของประชาชนและเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีก็แต่เฉพาะการเลือกตั้ง ส่วนกระบวนการมีส่วนร่วมอื่นๆ ภายหลังจากการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการรับรู้หรือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน หรือแม้กระทั่งการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบไม่สามารถกระทำได้เพราะไม่มีกฎหมายรองรับ

แต่อย่างไรก็ดีภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เริ่มมีผลบังคับใช้ประชาชนก็เริ่มมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้นดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการออกเสียงประชามติ (Referendum) การเสนอร่างกฎหมาย (Initiative) หรือการถอดถอน (Recall) นักการเมืองและข้าราชการระดับสูง เป็นต้น อย่างไรก็ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหลายมาตราที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนก็ยังไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้ได้ผลที่เป็นรูปธรรมอันเป็นอุปสรรคที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น เช่น การออกเสียงประชามติ (Referendum) เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติแต่กลับให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ริเริ่มหากเห็นว่าการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน และผลของการออกเสียงประชามติก็เป็นเพียงการ

ให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นๆ เท่านั้น ไม่มีผลผูกพันให้คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตาม อีกทั้งนับตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญเป็นต้นมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ยังไม่เคยมีการออกเสียงประชามติเลยสักครั้ง

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 อันเป็นรัฐธรรมนูญที่ผ่านการออกเสียงประชามติโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติ โดยมีสาระสำคัญที่มุ่งจะแก้ไขปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใน 4 แนวทางด้วยกันคือ<sup>1</sup>

1. การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่
2. การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม
3. การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม
4. การทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยเฉพาะการคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ ในข้อ 1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (1) ได้มีบทบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้นโดยกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนสามารถเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (เป็นการนำพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 มาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ) ซึ่งถือว่าเป็นครั้งแรกของประเทศไทยนับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญเป็นต้นมาอันเป็นการเพิ่มสิทธิของประชาชนให้มากกว่าที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 291 ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 แล้วปรากฏว่าการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนยังขาดความสมบูรณ์ของการเป็นประชาธิปไตยทางตรงทำให้ไม่สามารถเสริมข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทนได้ ผลก็คือประชาชนไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบการทำงานของผู้แทนปวงชนหรือของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ นอกจากนั้นบทบัญญัติของกฎหมายยังขาดหลักเกณฑ์บางประการทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อที่จะทำให้ประชาชนประสบผลสำเร็จในการมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อที่จะนำไป

<sup>1</sup> ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ)

ปรับปรุงและแก้ไขข้อบกพร่องกระบวนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนให้ประสบความสำเร็จและเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

## 1.2 สมมุติฐานของการวิจัย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 จะมีบทบัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งเป็นรูปแบบที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น แต่กระบวนการดังกล่าวยังขาดหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจน จึงควรบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการที่เหมาะสมต่อไป

## 1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาถึงเจตนารมณ์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
3. เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
4. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
5. เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนในต่างประเทศ
6. เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึงวิวัฒนาการการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในประเทศไทย เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในส่วนที่ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยศึกษาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐธรรมนูญต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และหาแนวทางการแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

### 1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐธรรมนูญต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้มาโดยการค้นคว้าจากหนังสือ บทความ วารสาร จุลสาร เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนต่างๆ รายงานการประชุม รายงานการวิจัย เอกสารประกอบการสัมมนา ข้อมูลจากระบบสารสนเทศ โดยการนำเอาข้อมูลการวิจัยจากเอกสารมาวิเคราะห์และหาข้อสรุป

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
2. ทำให้เกิดความเข้าใจในเจตนารมณ์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
3. ทำให้ได้รับความรู้ความเข้าใจในหลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
4. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
5. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนในต่างประเทศ
6. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และที่มาของอำนาจในการจัดทำและการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และแนวคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศและมีฐานะเป็นกฎหมายที่สูงที่สุดภายในรัฐ หากมีกฎหมายอื่นใดภายในรัฐที่จะอยู่สูงกว่ารัฐธรรมนูญไม่ เมื่อถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมาจึงเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศหรือมีฐานะเป็นรัฐสภาสมัยในขณะนั้น นอกจากนี้จะเป็นอำนาจของผู้ปกครองแล้วอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการบัญญัติกฎหมาย โดยที่ผ่านมาไม่เคยมีครั้งใดเลยที่อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะเป็นของประชาชน ซึ่งอาจเป็นเพราะว่าประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ หรืออาจเป็นเพราะผู้ใช้อำนาจปกครองขาดความรู้ความเข้าใจถึงที่มาของอำนาจปกครองเป็นเหตุให้ผู้ใช้อำนาจปกครองไม่เห็นถึงความสำคัญของประชาชน ทำให้ประชาชนไม่มีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากศึกษาถึงที่มาของอำนาจแล้วก็จะพบว่าอำนาจที่แท้จริงนั้นเป็นของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยจึงมีความสำคัญอย่างมากในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งในกรณีนี้มีแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

#### 2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยนี้เกิดขึ้นมาจากทฤษฎีทางการเมืองโดยมีแนวคิดว่าการปกครองไม่ว่าจะเป็นการปกครองในรูปแบบใดก็ตามจะต้องมีอำนาจหนึ่งที่มีลักษณะเป็นอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย โดยอำนาจนี้อาจเป็นของบุคคลหรือองค์กรใดๆ ก็ตามที่จะเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจและสามารถบังคับการให้เป็นไปตามความต้องการนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจดังกล่าวก็คือ รัฐสภาสมัยหรือผู้ที่มีอำนาจในการปกครองนั่นเอง ดังนั้น ในรัฐทุกรัฐจึงต้องมีอำนาจอธิปไตยเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการดำรงอยู่ของรัฐ เพราะความเป็นรัฐไม่อาจมีอยู่ได้หากขาดอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจในการปกครองประเทศอันจะทำให้รัฐนั้นขาดเอกราชในทางการเมืองการปกครอง ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงเป็นอำนาจที่รัฐทุกรัฐ

ต้องมี และมีอำนาจเหนือดินแดนของตนเองอย่างเด็ดขาด ไม่อาจมีอำนาจอื่นใดภายในรัฐที่เหนือกว่า ในทางกลับกันรัฐอื่นก็ไม่อาจล่วงล้ำหรือก้าวล่วงอำนาจอธิปไตยภายในของอีกรัฐหนึ่งได้เลย หากมีการก้าวก้าวยอำนาจภายในย่อมถือได้ว่าละเมิดหรือล่วงล้ำอำนาจอธิปไตย นอกจากนี้ อำนาจอธิปไตยยังมีอยู่ตราบเท่าที่รัฐยังคงดำรงอยู่ อีกทั้งเป็นอำนาจที่เป็นหนึ่งเดียวไม่อาจแบ่งแยกได้ ดังนั้น อำนาจอธิปไตยที่แต่ละรัฐมีอยู่สามารถแยกได้เป็น 2 ประเภทคือ

### 1. อำนาจอธิปไตยภายในประเทศ (Internal Sovereignty)

เป็นอำนาจในการที่รัฐใช้ในการควบคุมดูแลและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ภายในประเทศ ซึ่งสามารถแสดงออกโดยการที่รัฐนั้นสามารถออกกฎหมายมาใช้บังคับกับบุคคลที่อาศัยอยู่ในรัฐนั้นโดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้ที่มีสัญชาติเดียวกับรัฐที่ตนอาศัยอยู่หรือไม่ก็ตาม

### 2. อำนาจอธิปไตยระหว่างประเทศ (External Sovereignty)

นอกจากในแต่ละรัฐจะมีอำนาจอธิปไตยภายในของตนเองอย่างเด็ดขาดแล้ว อำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐยังขยายออกไปภายนอกประเทศของตนเองอีกด้วย ซึ่งอำนาจอธิปไตยภายนอกประเทศนี้สามารถแสดงออกโดยการแสดงความสัมพันธ์กับประเทศอื่นๆ

#### 2.1.1 ความหมายของอำนาจอธิปไตย

เมื่ออำนาจอธิปไตยถือเป็นจุดเริ่มต้นหรือเป็นที่มาแห่งอำนาจทั้งหลายของรัฐ และถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรือเป็นอำนาจที่แสดงออกถึงความเป็นเจ้าของประเทศ อำนาจอื่นใดหากจะมีก็จะใช้ไปในทางที่ขัดกับอำนาจอธิปไตยหาได้ไม่ อำนาจอธิปไตยจึงเป็นอำนาจที่มีอยู่เหนือทุกองค์กรภายในรัฐ องค์กรใดก็ตามที่อยู่ภายใต้รัฐนั้นย่อมต้องให้ความเคารพต่ออำนาจอธิปไตยนี้ ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงหมายถึง อำนาจสูงสุดที่ไม่ได้ถ่ายทอดต่อมาจากอำนาจอื่น และเป็นอำนาจที่ไม่มีการจำกัดทั้งภายในรัฐและภายนอกรัฐ อำนาจอื่นๆ ภายในรัฐจึงล้วนเป็นอำนาจที่ได้รับการถ่ายทอดมาจากอำนาจอธิปไตยนี้ทั้งสิ้น อำนาจอธิปไตยจึงเป็นอำนาจที่มุ่งไปที่ความสามารถในการบังคับให้เป็นไปตามความต้องการของรัฐ แต่ทั้งนี้การใช้อำนาจนั้นจะต้องมีความชอบธรรมอันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของอำนาจอธิปไตยอีกด้วย<sup>1</sup> นอกจากนี้ อำนาจอธิปไตยยังมีความแตกต่างไปตามระบอบการปกครองของแต่ละประเทศ หรือแต่ละยุคแต่ละสมัย เช่น ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอำนาจอธิปไตยย่อมเป็นของประชาชน ส่วนประเทศที่มีการปกครองในระบอบเผด็จการอำนาจอธิปไตยอาจเป็นของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคล เช่น ทหารหรือพลเรือนที่ใช้อำนาจปกครองแบบเผด็จการ เป็น

<sup>1</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 266-269.

ต้น หรือยุคสมัยหนึ่งอำนาจอธิปไตยอาจเป็นของพระเจ้า ต่อมาอีกยุคสมัยหนึ่งอำนาจอธิปไตยอาจเป็นของกษัตริย์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในยุคสมัยหนึ่งๆ และเมื่อบุคคลใดเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยบุคคลนั้นย่อมสามารถใช้อำนาจอธิปไตยในการบริหารปกครองประเทศให้เป็นไปตามแนวนโยบายของตน ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญและเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ รัฐทุกรัฐจึงต้องมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองเพื่อที่จะจัดสรรหรือบริหารการใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย

เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยนี้ได้มีนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสชื่อ ฌอง โบแดง (Jean Bodin) ได้เขียนหนังสือชื่อสาธารณรัฐใน 6 บรรพ (six livres de la République 1576) โดยอธิบายหลักการปกครองในศตวรรษที่ 16 กล่าวถึงอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศฝรั่งเศสอยู่ในสภาวะที่การเมืองไม่ปกติ จึงได้สร้างทฤษฎีอำนาจอธิปไตยพร้อมกับแนะนำแนวทางในการพัฒนาการปกครองให้กับประเทศฝรั่งเศส โดยฌอง โบแดง ได้กล่าวถึงอำนาจอธิปไตยว่าเป็นสิทธิในการปกครองกลุ่มบุคคลหลายๆ กลุ่ม และที่เป็นส่วนร่วมของกลุ่มเหล่านี้ คือ อำนาจอธิปไตย (puissance souveraine)<sup>2</sup> และได้ให้ลักษณะของอำนาจอธิปไตยไว้ว่า อำนาจอธิปไตยคืออำนาจสูงสุดเหนือประชาชนในรัฐอันไม่ถูกจำกัดหรือยับยั้งโดยกฎหมายใดๆ เป็นอำนาจที่เด็ดขาดและเป็นนิรันดร์ อำนาจนี้แสดงออกโดยการออกกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมาย รัฐจึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดและอยู่เหนือกฎหมาย เนื่องจากตนเองเป็นผู้ออกกฎหมาย นอกจากนี้รัฐยังมีอำนาจในการประกาศสงครามและสันติภาพ อำนาจในการจัดเก็บภาษี อำนาจในการพิพากษาคดี อำนาจในการให้อภัยโทษ ฯลฯ ซึ่งทั้งหมดนี้ต่างก็รวมอยู่ในอำนาจในการออกกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายนั่นเอง เมื่ออำนาจในการออกกฎหมายเป็นอำนาจโดยอิสระของรัฐนั้นไม่อยู่ภายใต้บังคับของใคร อำนาจในการออกกฎหมายนี้จึงเป็นสิ่งที่แสดงออกถึงความเป็นเอกภาพของรัฐนั้นว่ามีอำนาจอธิปไตยหรือไม่<sup>3</sup> นอกจากนี้ฌอง โบแดง ยังได้จำแนกระบบการปกครองโดยอาศัยอำนาจอธิปไตยเป็นเครื่องมือในการแบ่งเช่น หากอำนาจอธิปไตยอยู่ที่กษัตริย์ก็จะเป็นการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หากอำนาจอธิปไตยอยู่ที่คนส่วนน้อยก็จะเป็นการปกครองระบอบคณาธิปไตย หากอำนาจอธิปไตยอยู่ที่คนส่วนใหญ่ก็จะเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย

แม้ว่าฌอง โบแดง จะกล่าวว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดที่อยู่เหนือประชาชนในรัฐก็ตาม แต่เนื่องจากโบแดงได้อธิบายถึงอำนาจอธิปไตยในช่วงระยะเวลาที่ประเทศฝรั่งเศสอยู่ในช่วงที่เหตุการณ์ไม่ปกติ กล่าวคือเป็นช่วงเวลาที่กษัตริย์ฝรั่งเศสกำลังต่อสู้หรือแย่งชิงอำนาจกับฝ่ายศาสนจักร โบแดงซึ่งเป็นฝ่ายที่นิยมกษัตริย์จึงได้คิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยขึ้น

<sup>2</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 : วิชาและการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 30.

<sup>3</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), หน้า 87-88.

เพื่อรักษาพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐและผู้ที่ใช้อำนาจอธิปไตยก็คือกษัตริย์นั่นเอง แต่อย่างไรก็ดีโบแดงยังได้กล่าวเกี่ยวกับรัฐไว้ว่ารูปแบบของรัฐบาลจะเป็นรูปแบบใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของใครหรือใครเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในขณะนั้น โดยโบแดงได้จำแนกว่า หากอำนาจปกครองเป็นของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์อำนาจของรัฐก็จะเป็นของกษัตริย์ซึ่งจะเป็นองค์อธิปัตย์หนึ่งเดียว หากอำนาจปกครองเป็นของคณะบุคคลการปกครองก็จะเป็นรูปแบบคณาธิปไตย ในขณะที่หากเป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตยอำนาจอธิปไตยก็เป็นของคนส่วนใหญ่หรือประชาชน ดังนั้น อำนาจอธิปไตยในความหมายของโบแดงจึงต้องพิจารณาว่าในรัฐนั้นมีรูปแบบการปกครองเป็นแบบใด อำนาจปกครองหรืออำนาจอธิปไตยก็จะเปลี่ยนแปลงไปตามระบอบการปกครองนั้น

### 2.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันอำนาจอธิปไตยได้ถูกนำมาเป็นข้ออ้างในการสร้างความชอบธรรมให้กับผู้ปกครองโดยในระยะแรกของการใช้อำนาจผู้ปกครองมักกล่าวอ้างว่าตนเองได้รับอำนาจมาจากสิ่งที่สูงกว่า แต่ต่อมาเมื่อบริบทของสภาพทางสังคมเปลี่ยนแปลงไปอำนาจที่เคยกล่าวอ้างว่าได้รับมาจากเบื้องบนก็ถูกปรับเปลี่ยนแนวความคิดทางปรัชญาและตามหลักทฤษฎีที่เคยมีมาในอดีต ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าผู้ใช้อำนาจในขณะนั้นเป็นบุคคลใด เช่นแต่เดิมผู้ปกครองมักอ้างว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้าเป็นเจ้าของในเวลาต่อมาได้อ้างอำนาจอธิปไตยเป็นของพระสันตะปาปาทั้งนี้โดยมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้อำนาจของฝ่ายศาสนจักรอยู่เหนืออำนาจของฝ่ายอาณาจักรโดยเด็ดขาด แต่ภายหลังกลับมีความเห็นว่าฝ่ายศาสนจักรควรทำหน้าที่ในการดูแลปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับความเชื่อและความศรัทธาในทางศาสนาเท่านั้นไม่ควรที่จะเข้ามายุ่งเกี่ยวในเรื่องเกี่ยวกับการปกครองและในทางการเมืองเพราะสิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องของทางอาณาจักรโดยแท้ ทำให้เกิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ อย่างไรก็ตามเมื่อกษัตริย์เป็นผู้ปกครองและเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดหรือเด็ดขาดในทางการเมือง การใช้อำนาจของกษัตริย์ก็เริ่มที่จะล่วงล้ำเข้าไปในดินแดนของปัจเจกชนมากขึ้นทุกที ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนต่างๆ ในสังคมจึงมีแนวคิดในการต่อต้านกษัตริย์ โดยนักปราชญ์ในสมัยนั้นได้นำเอาหลักการของกฎหมายธรรมชาติมาผสมผสานกับปรัชญาเสรีนิยมทางการเมืองทำให้เกิดการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนส่วนใหญ่โดยการให้ความสำคัญกับปัจเจกชนหรือมนุษย์แต่ละคนว่าจะถูกล่วงละเมิดมิได้<sup>4</sup> การจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองยอมทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง เนื่องจากผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจได้อีกต่อไป

<sup>4</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า 47-48.



ดังนั้น การอ้างเอานาจอธิปไตยกลับมาเป็นของประชาชนโดยถือว่าประชาชนเป็นที่มาแห่งอำนาจหรือเป็นผู้ทรงสิทธิในทางการเมืองจึงเป็นแนวความคิดที่ถูกต้องเพราะประเทศชาติประกอบไปด้วยประชาชนจำนวนมาก การปกครองประเทศจึงต้องปกครองไปตามความต้องการของประชาชนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศมิใช่ปกครองไปตามความต้องการของคนส่วนน้อย เช่น ผู้นำศาสนจักรหรือพระมหากษัตริย์ซึ่งอาจทำให้เกิดความขัดแย้งและต่อต้านตามมาดังเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต เมื่อการปกครองประเทศต้องเป็นไปตามความต้องการของประชาชนจึงแสดงให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยโดยแท้จริงแล้วเป็นของประชาชน

นักปราชญ์ที่ให้กำเนิดแนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนก็คือฌอง ฌัก รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) โดยรูสโซได้อธิบายว่า สังคมเกิดขึ้นเพราะราษฎรในสังคมสมัครใจสละสภาพตามธรรมชาติอันเสรีเพื่อมาทำสัญญาประชาคมขึ้น สังคมจึงเกิดจากสัญญามิใช่เกิดจากการขู่บังคับ ดังนั้น ราษฎรทุกคนจึงเป็นผู้มีส่วนเป็นเจ้าของสังคมหรืออำนาจอธิปไตย มิใช่พระเจ้าหรือกษัตริย์เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยดังที่ได้เคยมีการอธิบายกันมาในอดีต โดยรูสโซให้ตัวอย่างว่ารัฐประกอบไปด้วยประชาชนหนึ่งหมื่นคน ประชาชนแต่ละคนของรัฐย่อมมีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่งในหนึ่งหมื่นส่วน<sup>5</sup> นั้นหมายความว่า สังคมเกิดจากการที่ประชาชนแต่ละคนยอมสละเสรีภาพบางประการด้วยความสมัครใจ สังคมจึงประกอบไปด้วยเจตจำนงร่วมกันของประชาชน ประชาชนแต่ละคนภายในรัฐย่อมมีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเท่าเทียมกันทุกคนจึงไม่มีใครมีอำนาจอธิปไตยมากกว่ากัน ดังนั้น ประชาชนแต่ละคนจึงต่างเป็นผู้ทรงสิทธิส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย

นอกจากนี้รูสโซยังได้กล่าวว่า เพื่อให้เกิดเจตนารมณ์ร่วมกันอย่างแท้จริง จะต้องไม่มีองค์ใดมาคั่นกลางระหว่างการแสดงเจตนารมณ์ของปวงชนโดยตรงกับเจตนารมณ์ที่แสดงออก ซึ่งเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนที่แสดงออกของประชาชนโดยตรง ซึ่งในเวลาต่อมาแนวคิดนี้เองได้มีอิทธิพลอย่างมากในประเทศฝรั่งเศส ดังจะเห็นได้ในมาตรา 6 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ที่กล่าวว่า “กฎหมายคือเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน...พลเมืองทุกคนย่อมเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมาย...”<sup>6</sup> หรือปรากฏในคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1776 ที่แสดงให้เห็นถึงแนวความคิดเรื่องหลักความเสมอภาคของปัจเจกชนทุกคนอีกด้วย

<sup>5</sup> โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โครงการศึกษานโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529), หน้า 11.

<sup>6</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550), หน้า 190-191.

แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของรูสโซเป็นแนวคิดที่สนับสนุนแนวคิดประชาธิปไตยทางตรงที่ให้ประชาชนเป็นผู้แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของตนเองโดยตรง การที่ประชาชนแต่ละคนต่างมีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่งส่วน ประชาชนแต่ละคนจึงสามารถใช้อำนาจอธิปไตยเช่นว่านี้ในการออกกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายได้ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ดังนั้น ในการออกกฎหมายใดก็ตามจะต้องออกมาจากประชาชนโดยตรงเพื่อให้กฎหมายที่ออกโดยประชาชนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง โดยปราศจากการคั่นกลางขององค์กรใดระหว่างการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนกับเจตนารมณ์ที่แสดงออกโดยประชาชน แนวคิดนี้จึงเป็นแนวความคิดที่สนับสนุนรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงที่ให้ประชาชนใช้อำนาจในการออกกฎหมายด้วยตนเองโดยตรง

แต่อย่างไรก็ดีประชาชนอาจละสิทธิที่จะไม่ใช้อำนาจในการออกกฎหมายด้วยตัวเองก็ได้โดยการที่ประชาชนสามารถเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจในการออกกฎหมายแทนประชาชนด้วยวิธีการแสดงออกโดยการเลือกตั้งตัวแทนด้วยตนเอง ซึ่งส่งผลให้ตัวแทนที่ประชาชนได้เลือกตั้งต้องอยู่ภายใต้อาณัติของประชาชนผู้เลือกตั้ง ดังนั้น การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนในการออกกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายโดยตัวแทนของประชาชนจึงต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ตัวแทนของประชาชนจึงไม่สามารถออกกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายโดยปราศจากความยินยอมหรือโดยขัดต่อเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนได้ เมื่อเป็นดังนี้การออกกฎหมายหรือการยกเลิกกฎหมายไม่ว่าจะได้กระทำโดยประชาชนโดยตรงหรือกระทำโดยตัวแทนของประชาชนผลลัพธ์ที่ได้จะต้องไม่แตกต่างกับเจตนารมณ์หรือความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ดังนั้น ตามแนวความคิดของรูสโซประชาชนจึงเป็นผู้บัญญัติกฎหมายและรัฐสภาเป็นเพียงเครื่องมือของประชาชนเท่านั้น

### 2.1.3 อำนาจอธิปไตยกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เมื่อเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งเป็นแนวความคิดที่เห็นถึงความสำคัญของประชาชนหรือมองว่าประชาชนเป็นประธาน (Subject) มิได้มองว่าประชาชนเป็นเพียงสิ่งของหรือทรัพย์สินอีกต่อไป สิทธิของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่สำคัญและมองข้ามไม่ได้ ประชาชนจึงสามารถใช้อำนาจอธิปไตยของตนเองได้โดยตรง โดยไม่จำเป็นต้องผ่านผู้แทนของตนอันเป็นรูปแบบประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงของประชาชนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็คือ

1. การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งเป็นการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องผ่านผู้แทนของประชาชน โดยให้ประชาชนเข้าชื่อกันตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเพื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยไม่ผ่านผู้แทนของประชาชน และให้

ประชาชนออกเสียงลงคะแนนโดยตรงว่าจะยอมรับหรือปฏิเสธข้อเสนอลงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

2. การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอ้อม ซึ่งเป็นการที่ประชาชนเข้าชื่อกันตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญผ่านสภานิติบัญญัติ เพื่อให้สภานิติบัญญัติผ่านความเห็นชอบ หากสภานิติบัญญัติไม่ให้ความเห็นชอบหรือมีการแก้ไขเพิ่มเติม ก็จะต้องให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะยอมรับหรือปฏิเสธตามที่สภานิติบัญญัติพิจารณาหรือไม่

3. การออกเสียงลงประชามติของประชาชนในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยสภานิติบัญญัติ เมื่อสภานิติบัญญัติให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ก็จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติเสียก่อนว่าจะยอมรับหรือปฏิเสธตามที่สภานิติบัญญัติเสนอมาหรือไม่

ทั้งสามกรณีเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงของประชาชนตามแนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จำต้องพิจารณาถึงอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญซึ่งต้องอาศัยแนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นพื้นฐาน เพื่อพิจารณาว่าใครเป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะอำนาจอธิปไตยย่อมมีความสัมพันธ์กับอำนาจในการจัดทำและอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แม้ว่าในแต่ละยุคสมัยผู้ที่มีอำนาจในการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอาจไม่ใช่บุคคลเดียวกันก็ตาม

## 2.2 แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องในการจัดทำและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

### 2.2.1 แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

ในรัฐทุกรัฐจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการปกครองประเทศเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความเป็นระเบียบขึ้นในสังคม โดยผู้ปกครองจะใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ ดังนั้น หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้จึงต้องมีในรัฐทุกรัฐโดยไม่จำกัดว่ารัฐนั้นๆ จะมีรูปแบบการปกครองอย่างไร รัฐใดที่ขาดซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็จะเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง หลักเกณฑ์ที่ว่านี้ก็คือ “รัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายที่นำมาใช้บังคับกับประชาชนภายในประเทศก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญในบางประเทศก็ได้ถือกำเนิดมาจากประชาชน แต่มาจากบุคคลหรือคณะบุคคลเพียงไม่กี่คนเป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าอำนาจอธิปไตยในประเทศนั้นๆ จะเป็นของ

บุคคลใด แต่อย่างไรก็ดี ในรัฐเสรีประชาธิปไตยรัฐธรรมนูญย่อมถือกำเนิดมาจากประชาชนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย รัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งที่แสดงออกจากเจตจำนงร่วมกันของประชาชน ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงเป็นสัญญาประชาคมที่เกิดจากประชาชนทุกคนในสังคมร่วมกันสร้างขึ้นมา ซึ่งที่มาของอำนาจและผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

### 2.2.1.1 ความหมายของรัฐธรรมนูญ

มีผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ความหมายของคำว่า “รัฐธรรมนูญ” ไว้หลายท่าน เช่น ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ให้ความหมายว่า “รัฐธรรมนูญ คือ ตัวยกกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ตามปกติได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการมากบ้างน้อยบ้างเป็นกฎหมายที่กำหนดองค์การทางการเมืองของรัฐ”<sup>7</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายของคำว่ารัฐธรรมนูญตามความหมายในทางกฎหมายว่าหมายถึงความถึง “กฎหมายที่กำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านี้ต่อกันและกัน” และให้ความหมายของคำว่ารัฐธรรมนูญตามความหมายในทางการเมืองว่าหมายถึง “รัฐธรรมนูญแห่งระบอบประชาธิปไตย”<sup>8</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ได้อธิบายว่า “รัฐธรรมนูญก็คือกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งกำหนดรูปแบบและหลักการปกครอง ตลอดจนวิธีการดำเนินการปกครองไว้อย่างเป็นทางการ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของประชาชนที่พึงกระทำต่อรัฐกับรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งรัฐละเมิดมิได้ไว้ด้วย”<sup>9</sup>

ศาสตราจารย์ Konrad Hesse อดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมัน ปรมาจารย์ทางกฎหมายรัฐธรรมนูญได้อธิบายว่า “รัฐธรรมนูญเป็นระบบพื้นฐานทางกฎหมายของประชาคม ที่วางแนวทางพื้นฐานสำหรับการสร้างความเป็นเอกภาพทางการเมืองและการดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงซึ่งภารกิจต่างๆ ของรัฐ รวมทั้งกำหนดกระบวนการในการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในประชาคม นอกจากนี้แล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดเกี่ยวกับการจัดองค์กรและกระบวนการของการสร้างความเป็นเอกภาพทางการเมือง และการใช้อำนาจต่างๆ ของรัฐ อีกทั้งยังกำหนดพื้นฐานและกรอบสำหรับระบบกฎหมายทั้งระบบ”<sup>10</sup>

<sup>7</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราชุดตำรา ลำดับที่ 5 คณะกรรมการสัมมนาและวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 77.

<sup>8</sup> หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2538), หน้า 39-40.

<sup>9</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2524), หน้า 1.

<sup>10</sup> ไบรด์ดู K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Neudruck der 20. Auf., Heidelberg 1999, S. 10. อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 281.

จากความหมายต่างๆ ของผู้ทรงคุณวุฒิสามารถสรุปได้ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่วางรูปแบบการปกครองและวิธีการในการปกครองของสถาบันทางการเมืองไว้ อย่างเป็นระเบียบแบบแผนรวมถึงการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมือง โดยกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองด้วยกันเอง และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองกับประชาชน นอกจากนี้ยังกำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนที่รัฐต้องให้ความเคารพอีกด้วย” ดังนั้น รัฐทุกรัฐจึงต้องมีรัฐธรรมนูญเนื่องจากรัฐธรรมนูญจะเป็นตัวกำหนดองค์กรซึ่งเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ ไม่ว่าจะรัฐนั้นจะมีรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยก็ต้องมีรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีหรือรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรก็ตาม ส่วนจะใช้ชื่อว่ารัฐธรรมนูญหรือไม่สำคัญ ความเป็นรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้อยู่ที่ชื่อหากแต่อยู่ที่เนื้อหาสาระที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่ามีการกำหนดรูปแบบและวิธีการปกครองรวมถึงการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมือง โดยมีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจไว้ต่อกันหรือไม่ ซึ่งคำว่า “รัฐธรรมนูญ” แตกต่างกับคำว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นคำกว้างซึ่งรวมถึงรัฐธรรมนูญด้วย กฎหมายที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญย่อมเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง<sup>11</sup> เพราะกฎหมายเหล่านี้มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบและวิธีการปกครองและเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมือง หรือเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาอันเป็นการขยายสาระสำคัญของหลักการในรัฐธรรมนูญให้ปรากฏรายละเอียดที่มีเนื้อหาชัดเจนยิ่งขึ้น

### 2.2.1.2 ประเภทของรัฐธรรมนูญ

การแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญโดยแท้จริงแล้วสามารถแบ่งได้เป็นหลายประเภท เช่น การแบ่งแยกรัฐธรรมนูญตามเนื้อหาและรัฐธรรมนูญตามแบบพิธี การแบ่งเป็นรัฐธรรมนูญแบบรัฐเดี่ยวและรัฐธรรมนูญแบบรัฐรวม การแบ่งเป็นรัฐธรรมนูญแบบชั่วคราวและรัฐธรรมนูญแบบถาวร การแบ่งแยกเป็นรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีและรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าจะถือสิ่งใดเป็นหลักในการแบ่งแยกประเภทของรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ว่าจะใช้สิ่งใดเป็นหลักในการแบ่งแยกประเภทก็ตามผลที่ได้ก็จะทำให้เราได้ทราบถึงคำว่า “รัฐธรรมนูญ” ในแง่มุมต่างๆ แต่ในที่นี้ขอแบ่งประเภทเป็นรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีและรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่ได้ศึกษามาแล้ว นอกจากนี้ยังทำให้สามารถมองเห็นภาพของรัฐธรรมนูญทั้งสองประเภทได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

<sup>11</sup> ไพรจัน ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป, หน้า 77.

### 2.2.1.2.1 รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี

รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี หมายถึงรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่ลายลักษณ์อักษร แต่เป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนได้เห็นจริงว่าข้อความนั้นๆ เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และได้มีการปฏิบัติต่อเนื่องกันมาในรัฐนั้นในฐานะที่เป็นรัฐธรรมนูญ<sup>12</sup> ซึ่งประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีที่เรารู้จักกันเป็นอย่างดีก็คืออังกฤษซึ่งเป็นชาติที่ยึดมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณีมากจนถึงกับใช้ธรรมเนียมประเพณีเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ<sup>13</sup> แต่มีใช่ว่าอังกฤษจะไม่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร เพราะสิ่งเหล่านี้ปรากฏในอังกฤษมานานแล้ว เช่น แมกนาคาร์ตา (Magna Carta, 1215) คำขอสิทธิ (Petition of Right, 1628) พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Bill of Rights, 1689) กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ (The Act of Settlement, 1701) แต่สาเหตุที่อังกฤษไม่นิยมรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรก็เพราะชาวอังกฤษยึดมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณีและมีวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองมาอย่างยาวนานมิได้เปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างทันทีทันใดหากแต่อาศัยระยะเวลาในการสร้างระบบการปกครองด้วยอาศัยจารีตประเพณีและมติมหาชนโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด สิ่งเหล่านี้ทำให้ชาวอังกฤษไม่ชวนชวากับการมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร<sup>14</sup>

การที่รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีไม่มีบทบัญญัติกำหนดไว้แน่นอนตายตัวจึงมีลักษณะยืดหยุ่นสามารถปรับใช้กับเหตุการณ์บ้านเมืองได้ดีกว่ารัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร แต่เนื่องจากความที่ไม่มีบทบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรนี้เองทำให้รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีไม่มีความแน่นอนทำให้เกิดปัญหาได้แย้งได้ว่ารัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติอย่างไรก็ดี อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถทำได้ด้วยความรวดเร็วเท่ากับรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเพราะต้องอาศัยระยะเวลาให้ประชาชนปฏิบัติต่อเนื่องกันมาเป็นระยะเวลาหนึ่งจนกลายเป็นจารีตประเพณีที่ประชาชนให้การยอมรับในฐานะที่เป็นรัฐธรรมนูญ

### 2.2.1.2.2 รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร

รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร หมายถึง รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติรวบรวมอยู่ในเอกสารฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับกำหนดถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเช่นว่านี้ต่อกันและกัน<sup>15</sup> ซึ่งภายหลังการประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาและการปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศสทำให้นานาประเทศได้รู้จักคำว่า “รัฐธรรมนูญ”

<sup>12</sup> หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, หน้า 44.

<sup>13</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2530), หน้า 109.

<sup>14</sup> Alex N. Dragnich and Jorgen Rasmussen, *Major European Governments*, pp. 37-70. อ้างถึงใน วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 124.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

มากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เนื่องจากรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรมีข้อความที่ปรากฏชัดเจนจึงมีความแน่นอนกว่ารัฐธรรมนูญจารีตประเพณี นอกจากนี้ยังมีความเหมาะสมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองระบอบนี้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ดังนั้น ข้อความที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจึงแสดงให้เห็นว่าประชาชนมีอำนาจมากน้อยเพียงใดซึ่งแตกต่างกับรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีที่อำนาจของประชาชนจะไม่มีชัดเจนแน่นอน อีกทั้งรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรยังมีการกำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงสามารถให้ความคุ้มครองประชาชนดีกว่ารัฐธรรมนูญจารีตประเพณี หากมีการฝ่าฝืนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็จะทราบได้โดยง่าย ซึ่งประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรส่วนใหญ่จะเป็นประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ เช่น ประเทศที่แยกตัวออกมาจากสหภาพโซเวียต เช่น ยูเครน คาซัคสถาน อุซเบกิสถาน หรือประเทศที่เดิมมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้วเปลี่ยนการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย เป็นต้น

แต่การที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรย่อมทำให้รัฐธรรมนูญไม่มีความยืดหยุ่นเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีเป็นเหตุให้การปกครองประเทศในบางสถานการณ์ไม่มีความเหมาะสมหากจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็จะทำได้ยากกว่ารัฐธรรมนูญจารีตประเพณี ซึ่งกรณีดังกล่าวมีผลทำให้เกิดการปฏิวัติ รัฐประหารได้ง่ายเพราะไม่ต้องใช้กระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ยุ่งยาก อย่างไรก็ตามประเทศไทยที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรก็ได้หมายความว่าไม่มีจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีประเทศใดในโลกที่มีรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีหรือรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรแต่เพียงอย่างเดียว

### 2.2.1.3 ผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อจะได้ทราบถึงตัวบุคคลหรือผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ รวมถึงตลอดถึงตัวบุคคลที่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ต้องย้อนกลับไปพิจารณาถึงอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรือบางตำราเรียกว่าอำนาจในการก่อตั้งองค์การทางการเมือง (pouvoir constituant) เนื่องจากเป็นอำนาจแรกเริ่มก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญ และในทางทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญอำนาจทั้งสองเป็นอำนาจที่อยู่คู่กัน ทั้งนี้เพราะหากไม่มีผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญก็ไม่มีผู้จัดทำรัฐธรรมนูญ เว้นแต่ผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญและผู้จัดทำรัฐธรรมนูญจะเป็นบุคคลคนเดียวกัน<sup>16</sup>

<sup>16</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 84.

อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ หรืออำนาจในการก่อตั้งองค์การทางการเมือง (pouvoir constituant) หมายถึง อำนาจของบุคคลหรือคณะบุคคลที่อยู่ในฐานะที่ตัดสินใจในเรื่องความเป็นอยู่ในการเมืองของตนเองได้ ทั้งนี้หมายความว่าผู้ใดมีอำนาจอันสูงสุดและแท้จริงในรัฐในขณะใดขณะหนึ่ง ผู้นั้นก็มีอำนาจที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญได้<sup>17</sup> ผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญจึงถือว่าเป็นรัฐอธิปไตย (sovereign) และมีอำนาจสูงสุดในรัฐในขณะนั้น และเมื่อเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดจึงย่อมมีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญซึ่งรวมถึงมีอำนาจในการกำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรืออำนาจในการก่อตั้งองค์การทางการเมืองจึงเป็นอำนาจสูงสุดโดยสภาพในตัวเองอันเนื่องมาจากการแสดงออกของเจตนารมณ์ที่สูงที่สุดทางการเมือง<sup>18</sup> ส่วนอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่สืบเนื่องมาจากอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรืออำนาจในการก่อตั้งองค์การทางการเมือง (pouvoir constituant) และเป็นอำนาจที่ได้รับมาจากอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรืออำนาจในการก่อตั้งองค์การทางการเมือง (pouvoir constituant) อีกครั้งหนึ่ง

ผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญอาจมีหลายประเภทขึ้นอยู่กับลักษณะของการปกครองในรัฐนั้นๆ ว่ามีรูปแบบการปกครองเป็นอย่างไร โดยในระยะเริ่มแรกผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญเป็นของพระเจ้าตามคตินิยมจากลัทธิเทวสิทธิ์ ต่อมาเมื่อมีการต่อต้านอำนาจของพระเจ้าทำให้กษัตริย์มีอำนาจสูงสุดตามการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเมื่อมีการต่อต้านอำนาจของกษัตริย์ก็ได้มีเกิดแนวความคิดใหม่ๆ เกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ เช่น ประมุขของรัฐเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ราษฎรเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ หรือทั้งประมุขของรัฐ ผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารและราษฎรเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ หรืออาจเกิดจากอำนาจภายนอกรัฐเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐที่แยกตัวเป็นอิสระจากรัฐเจ้าอาณานิคม เป็นต้น<sup>19</sup> อย่างไรก็ตามผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญอาจกำหนดตัวบุคคลให้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญก็ได้ เช่น คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ หรือสมาชิกสภานิติบัญญัติ หรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นต้น<sup>20</sup> หรือผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญอาจเป็นบุคคลคนเดียวกับผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญก็ได้

<sup>17</sup> หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, หน้า 69.

<sup>18</sup> เกียรติไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, หน้า 117.

<sup>19</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 73-74.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.



### 2.2.1.3.1 อำนาจในการจัดตั้งองค์กรสูงสุดตามแนวความคิดของซีเอเย่ส์

ซีเอเย่ส์ (Emmanuel Joseph Sièyès) ได้อธิบายที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยถือว่าอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) เป็นของประชาชน(ประชาชนที่มารวมอยู่ด้วยกันเป็นชาติหรือในนามของชาติ) โดยประชาชนเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจทุกอย่างโดยมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจเหนือรูปแบบของการดำรงอยู่ทางการเมือง ซึ่งแนวความคิดนี้เป็นผลมาจากการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ.1789 โดยซีเอเย่ส์ได้แบ่งแยกให้เห็นระหว่างอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรืออำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) และอำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญและอำนาจที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุด (pouvoir constitué) ดังนี้<sup>21</sup>

#### 1. อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุด : ที่มาของรัฐธรรมนูญ

อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) เป็นที่มาของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากก่อนที่จะมีการจัดทำรัฐธรรมนูญจะต้องมีบุคคลผู้ที่มีอำนาจในทางการเมืองหรือรัฐสภาธิบดีเป็นผู้ก่อตั้งระบบกฎหมายและระบบองค์กร เมื่อเป็นผู้ก่อตั้งองค์กรทางการเมืองและเป็นผู้สร้างหรือเป็นผู้ให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองจึงเป็นที่ยึดมาโดยตรงของรัฐธรรมนูญ ผลของการนี้ทำให้อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) มีอยู่เหนือสิ่งที่ถูกสร้างและอยู่เหนืออำนาจขององค์กรที่ถูกสร้างขึ้น (pouvoir constitué)

#### 2. อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญและอำนาจที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุด

ภายหลังที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญย่อมก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบอีกทั้งยังก่อตั้งองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองด้วย ซึ่งผลของกรณีนี้ก็เช่นเดียวกับกรณีของอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) นั่นก็คือ รัฐธรรมนูญอยู่เหนือระบบกฎหมายและองค์กรทั้งหลายที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เช่น ประมุขของรัฐ รัฐสภา ฝ่ายบริหาร องค์กรตุลาการ ฯลฯ โดยที่องค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญ (pouvoir constitué) และจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) ดังนั้น อำนาจที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ (pouvoir constitué) จึงหมายถึงอำนาจขององค์กรหรือสถาบันหรือบุคคลที่ได้ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ โดยอำนาจดังกล่าวนี้เป็นอำนาจที่มีขอบเขตและเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด<sup>22</sup> ซึ่งการที่อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองเป็นผู้สร้างรัฐธรรมนูญก็ดี หรือการที่รัฐธรรมนูญ

<sup>21</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), หน้า 19-21.

<sup>22</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 95.

ได้ก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบและก่อตั้งองค์กรทั้งหลายที่ใช้อำนาจทางการเมืองก็ดีเป็นผลให้อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองเป็นอำนาจสูงสุด ในขณะที่อำนาจขององค์กรที่ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ถูกจำกัดจึงไม่อาจใช้อำนาจไปในทางที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ และการตีความรัฐธรรมนูญก็ต้องตีความตามเจตนารมณ์ของอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง

นอกจากนี้เมื่ออำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองเป็นอำนาจที่มีอยู่ก่อนรัฐธรรมนูญและมีอยู่เหนือรัฐ อำนาจประเภทนี้จึงเป็นอำนาจที่มีอยู่นอกรัฐ (en dehors de l'Etat) เพราะอำนาจนี้มีอยู่ได้ทั้งที่ไม่มีรัฐ ในขณะที่เดียวกันอำนาจขององค์กรที่ถูกก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจในรัฐ (pouvoir dans l'Etat) อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและสามารถใช้อำนาจนี้ภายในรัฐเท่านั้น และที่สำคัญเมื่อองค์กรที่ถูกก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญมีอำนาจเพียงพอที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้โดยปกติจึงไม่สามารถใช้อำนาจที่มีอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เว้นแต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้สามารถดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

เนื่องจากอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ต่อเนื่องจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุด (pouvoir constituant) ซึ่งเราเรียกอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่า “อำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กร” (pouvoir constituant derivé) ทำให้ต้องเรียกอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองใหม่ว่า “อำนาจในการก่อตั้งองค์กรดั้งเดิม” (pouvoir constituant originaire) เมื่ออำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กร (pouvoir constituant derivé) เป็นอำนาจที่ต่อเนื่องจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุด (pouvoir constituant) อำนาจนี้จึงอยู่สูงกว่าอำนาจนิติบัญญัติ (pouvoir législatif) เพราะหากอำนาจนี้เท่ากับอำนาจนิติบัญญัติก็เท่ากับยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่ถูกก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญสามารถขยายขอบอำนาจของตนเองได้โดยไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งจะเป็นการทำลายดุลยภาพขององค์กรและอำนาจที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถใช้องค์กรและวิธีการเดียวกับกรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา มาใช้กับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่จะต้องมีองค์กรและกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นกรณีพิเศษ

#### 2.2.1.3.2 องค์กรผู้ใช้อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่าคุณคณผู้ใช้อำนาจในการทางการเมืองหรือรัฐสภาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด และเมื่อเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในทางการเมืองจึงย่อมมีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญซึ่งรวมถึงมีอำนาจในการกำหนดตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญด้วย เปรียบเสมือนตัวการยอมมีอำนาจมอบให้ตัวแทนกระทำการใดๆ แทนตัวการได้

รัฐธรรมนูญจึงเกิดจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด และภายหลังจากที่ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญก็ได้ก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบและยังก่อตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ หรือที่เรียกว่า “องค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญ” (pouvoir constitué) ดังนั้นโดยหลักการแล้วองค์กรที่ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐธรรมนูญย่อมจะต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และผลจากการนี้องค์กรดังกล่าวจึงไม่สามารถใช้อำนาจเกินไปกว่าที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจได้ การพิจารณาถึงองค์กรผู้ใช้อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญจึงต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าวด้วย โดยผู้ใช้อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญมีดังนี้

1. สถานิติบัญญัติ : องค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญ

สถานิติบัญญัติเป็นองค์กรหนึ่งที่รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งขึ้นตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ เมื่อเป็นองค์กรที่ถูกตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญจึงถือว่าเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญ (pouvoir constitué) และจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) การใช้อำนาจของสถานิติบัญญัติจึงเป็นการใช้อำนาจภายในกรอบของรัฐธรรมนูญและอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ เมื่อเป็นองค์กรที่ถูกก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญจึงมิใช่องค์กรที่ใช้อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ เพราะได้กล่าวมาแล้วว่าผู้ใช้อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญคือผู้ใช้อำนาจในทางการเมืองหรือรัฐสภาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดอยู่ในขณะนั้น แต่โดยสภาพของสถานิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณากฎหมายเพื่อนำมาใช้ในการปกครองประเทศ สถานิติบัญญัติจึงมิใช่ผู้ใช้อำนาจสูงสุดหรือรัฐสภา หากพิจารณาในแง่นี้สถานิติบัญญัติจึงไม่มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้องค์กรใดสามารถจัดทำรัฐธรรมนูญได้โดยการบัญญัติข้อความไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน องค์กรนั้นก็ใช้อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญได้ตามอำนาจที่ได้รับมอบ ดังนั้น หากรัฐธรรมนูญกำหนดให้สถานิติบัญญัติมีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญโดยการยกเว้นรัฐธรรมนูญได้แล้ว สถานิติบัญญัติก็จะเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งทำให้สถานิติบัญญัติมีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจไว้ แต่ในกรณีดังกล่าวถือว่าสถานิติบัญญัติมีอำนาจจำกัด กล่าวคือสถานิติบัญญัติมีอำนาจเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เท่านั้น สถานิติบัญญัติไม่สามารถใช้อำนาจไปในทางที่ขัดกับรัฐธรรมนูญได้ กรณีที่จะให้สถานิติบัญญัติจัดทำรัฐธรรมนูญได้แก่กรณีที่ต้องการยกเว้นรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่าทั้งฉบับ ซึ่งการให้สถานิติบัญญัติเป็นผู้จัดทำย่อมเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายเพราะอำนาจหน้าที่ของสถานิติบัญญัติก็มีหน้าที่พิจารณากฎหมายอยู่แล้ว แต่เนื่องจากหน้าที่หลักที่ปฏิบัติอยู่มีจำนวนมาก การ

ให้สมานิติบัญญัติเป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญอาจเกิดความล่าช้าและอาจขาดความชำนาญในการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ<sup>23</sup>

## 2. สภาร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญ (Convention) เป็นองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนเป็นพิเศษเพื่อทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีสมาชิกที่ประกอบไปด้วยบุคคลที่ประชาชนทั่วทั้งประเทศได้ออกเสียงเลือกตั้งให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาโดยเฉพาะ เมื่อได้สภาร่างรัฐธรรมนูญแล้วสภาฯ ก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อศึกษาและทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการที่ถูกตั้งขึ้นส่วนหนึ่งจะประกอบไปด้วยบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ อีกส่วนหนึ่งจะเป็นบุคคลภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญในหลากหลายสาขาวิชา เช่น สาขาวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ ฯลฯ หรือบุคคลที่มีประสบการณ์ในทางการเมือง เป็นต้น เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว รัฐธรรมนูญจะยังไม่มีผลใช้บังคับในทันทีแต่จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ (Referendum) เสียก่อน หากประชาชนส่วนใหญ่ที่มีสิทธิออกเสียงลงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ขั้นตอนต่อไปก็จะนำร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนนำมาประกาศเพื่อใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญต่อไป โดยปกติเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะถูกยุบไปทันทีที่รัฐธรรมนูญได้ประกาศใช้ แต่อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ประกาศใช้อาจให้สภาร่างรัฐธรรมนูญยังคงอยู่ต่อไปเพื่อทำหน้าที่เป็นสมานิติบัญญัติชั่วคราวจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสมานิติบัญญัติขึ้นใหม่<sup>24</sup>

รัฐธรรมนูญบางฉบับได้มอบอำนาจให้สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ในกรณีเช่นนี้ถือได้ว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ได้รับการมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญ (pouvoir constitué) โดยตรงซึ่งในประเทศไทยเองก็เคยมีการบัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2491 มาตรา 5 หรือธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 มาตรา 6 หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มาตรา 3 ส่วนในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้มอบอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญให้กับสภาร่างรัฐธรรมนูญไว้โดยตรงแต่เกิดจากการตกลงร่วมกันของผู้แทนปวงชน ในกรณีเช่นนี้สภาร่างรัฐธรรมนูญจะเป็นองค์กรที่ได้รับการมอบอำนาจมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) โดยตรงเนื่องจากอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การใช้อำนาจของผู้แทนปวงชนถือว่าเป็นการใช้อำนาจแทน

<sup>23</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 85.

<sup>24</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป, หน้า 144-146.

ประชาชนหรือมีฐานที่มาของอำนาจมาจากประชาชน การใช้อำนาจของผู้แทนปวงชนจึงเป็นการใช้อำนาจโดยอาศัยอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) ซึ่งเป็นอำนาจดั้งเดิมของประชาชน ดังนั้น อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองย่อมอยู่เหนือรัฐธรรมนูญ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีได้มอบอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญให้กับสภาร่างรัฐธรรมนูญไว้โดยตรง สภาร่างรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญได้ ตัวอย่างในกรณีนี้ในต่างประเทศ เช่น การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา (The Constitution of the United States of America) เมื่อปี ค.ศ.1789 ก็ได้มีการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Convention) ขึ้นเป็นครั้งแรกที่เมืองฟิลาเดลเฟีย หรือในการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ.1789 ก็ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Convention) ซึ่งต่อมาก็คือได้เปลี่ยนชื่อเป็น Assemblée constituante เป็นต้น

### 3. ประชาชน

ในปัจจุบันประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่างให้การยอมรับว่าอำนาจอธิปไตยโดยแท้จริงแล้วเป็นของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมสามารถใช้อำนาจในการกำหนดหรืออย่างน้อยก็มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ดังนั้น เมื่อประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ หรืออำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) จึงเป็นของประชาชน แม้ว่าในปัจจุบันการที่ประเทศเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่มีการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนก็ได้ทำให้อำนาจอธิปไตยไม่ใช่เป็นของประชาชน หากแต่ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเพียงรูปแบบการปกครองประเภทหนึ่งเท่านั้น เมื่อประชาชนเป็นผู้มีอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) ประชาชนจึงมีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญและมีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญเพราะผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญและผู้จัดทำรัฐธรรมนูญอาจเป็นบุคคลคนเดียวเหมือนกันได้<sup>25</sup>

อย่างไรก็ดี แม้ว่าประชาชนจะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยซึ่งย่อมมีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ(รวมถึงอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ) แต่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยประชาชนไม่จำเป็นที่ประชาชนทุกคนจะต้องเข้ามาจัดทำรัฐธรรมนูญด้วยตนเองโดยตรง เพราะเป็นไปได้เลยในรัฐสมัยใหม่ซึ่งมีจำนวนประชากรเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ในการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยประชาชนจึงอาจจัดทำโดยการให้ประชาชนเลือกบุคคลขึ้นมาคณะหนึ่งเข้ามาเป็นผู้พิจารณากร่างและจัดทำรัฐธรรมนูญ เช่น การเลือกบุคคลเข้ามาเป็นสมาชิกสภาร่าง

<sup>25</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 84.

รัฐธรรมนูญ หรือประชาชนอาจมอบอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญให้รัฐสภาเป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญก็ได้ซึ่งก็ถือว่าประชาชนเป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญโดยผ่านทางรัฐสภา

แต่ในกรณีที่ประชาชนได้เลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นคณะบุคคลขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษ ประชาชนจะไม่มีส่วนร่วมในขั้นตอนและกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญเลย จึงจำเป็นจะต้องมีกระบวนการอย่างหนึ่งเพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในร่างรัฐธรรมนูญ กระบวนการดังกล่าวนี้เรียกว่า การออกเสียงลงประชามติ (Referendum) ซึ่งเป็นวิธีการที่สำคัญวิธีการหนึ่งในการปกครองในระบบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการออกเสียงต่อกิจการงานในปัญหาที่มีความสำคัญเพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจในกระบวนการสุดท้ายว่าจะยอมรับหรือให้การสนับสนุนในเรื่องนั้นๆ หรือไม่ ดังนั้น ในกรณีที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณายกร่างและจัดทำรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ขั้นตอนสุดท้ายก่อนที่จะมีการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็จะต้องมีการให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติว่าจะยอมรับร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้น ในบางประเทศจะมีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญออกให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติก่อน เช่น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ประเทศฝรั่งเศส หรือบางมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญก็จะมีการนำร่างรัฐธรรมนูญให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติก่อน หากไม่นำร่างรัฐธรรมนูญให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติที่ไม่สามารถประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นได้

#### 2.2.1.4 วิธีการในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญสามารถแบ่งวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญได้ 2 วิธี คือ<sup>26</sup>

##### 2.2.1.4.1 การค้นหาหลักเกณฑ์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญเอง

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยการค้นหาหลักเกณฑ์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญเองนั้นมักเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญยังไม่มีแนวทางหลายทำให้ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญไม่สามารถนำรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นมาเป็นแบบอย่างในการจัดทำรัฐธรรมนูญได้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้จัดทำจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ รูปแบบและเนื้อหาไว้ในรัฐธรรมนูญเอง วิธีการนี้เป็นวิธีการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ริเริ่มเมื่อครั้งประกาศเอกราชในปี ค.ศ.1789 และต่อมาประเทศฝรั่งเศสก็ได้จัดทำและประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1791

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

#### 2.2.1.4.2 การนำหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนุญจากประเทศอื่นมาจัดทำ รัฐธรรมนุญ

ส่วนวิธีการจัดทำรัฐธรรมนุญอีกวิธีหนึ่งก็คือการนำเอาหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนุญจากประเทศอื่นมาเป็นแบบอย่างในการจัดทำรัฐธรรมนุญของตนเอง ซึ่งส่วนใหญ่ประเทศที่นำเอาวิธีการนี้มาใช้จะเป็นประเทศที่เกิดขึ้นใหม่หรือเป็นประเทศที่ผู้มีอำนาจภายนอกจัดให้มีรัฐธรรมนุญขึ้นซึ่งต้องการความรวดเร็วในการบริหารปกครองประเทศ เพื่อให้ประเทศมีรัฐธรรมนุญใช้บังคับกับพลเมืองของตนเองและเพื่อให้นานาชาติยอมรับประเทศให้การยอมรับ ส่วนการนำเอาหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนุญจากประเทศอื่นมาใช้บังคับอาจนำเอารูปของรัฐ เช่น รูปแบบรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวม หรือรูปแบบของรัฐสภาหรือระบอบการปกครอง เช่น การปกครองในรูปแบบรัฐสภา การปกครองในรูปแบบประธานาธิบดี หรือการปกครองในรูปแบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา หรือรูปแบบของสถาบันการเมือง หรือกรณีอื่นๆ มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตน เพราะแต่ละประเทศก็จะมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่แตกต่างกันจึงไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนุญของประเทศหนึ่งมาใช้กับอีกประเทศหนึ่งได้ทั้งหมด การนำเอาหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนุญของประเทศหนึ่งมาใช้บังคับกับอีกประเทศหนึ่งจึงสามารถนำหลักเกณฑ์ที่สำคัญมาใช้ได้แต่เพียงบางส่วนเท่านั้น ส่วนที่เหลือก็จะต้องปรับเปลี่ยนไปตามความเหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองของแต่ละประเทศต่อไป

#### 2.2.1.5 เนื้อหาสาระที่สำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนุญ

รัฐธรรมนุญนอกจากจะเป็นกฎหมายสูงสุดที่วางระเบียบการปกครองประเทศแล้วยังกำหนดรูปแบบและวิธีการในการปกครองของสถาบันทางการเมืองรวมถึงการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองโดยกำหนดความสัมพันธ์ขององค์กรทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองกับประชาชน นอกจากนี้ยังกำหนดถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐต้องให้ความคุ้มครอง อีกทั้งในรัฐธรรมนุญของรัฐสมัยใหม่ส่วนใหญ่จะก่อตั้งองค์กรอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองรวมทั้งประชาชนให้ช่วยกันตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องมาจากประชาชนไม่มีความไว้วางใจผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของตนในการทำหน้าที่ในสภา ดังนั้น เนื้อหาสาระที่กำหนดในรัฐธรรมนุญจึงควรที่จะบัญญัติแต่เฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญเท่านั้นมิเช่นนั้นจะทำให้รัฐธรรมนุญมีเนื้อหาที่มากจนเกินไป ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยที่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนุญควรจะมีกฎหมายออกมารองรับเพื่อกำหนดรายละเอียดดังกล่าว นอกจากนี้เนื้อหาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนุญควรจะมีแต่บทบัญญัติที่จำเป็นแล้วจะต้องทำ

ให้รัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขได้ยากอีกด้วย เพราะถ้าจะบัญญัติทุกเรื่องไว้ในรัฐธรรมนูญก็จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกันบ่อยๆ รัฐธรรมนูญก็จะคลายความศักดิ์สิทธิ์ลงไป<sup>27</sup>

#### 2.2.1.5.1 การวางโครงสร้างและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสถาบันการเมือง

โดยทั่วไปองค์ประกอบหนึ่งที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็คือ การจัดระเบียบขององค์กรต่างๆ ของรัฐ การมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรเหล่านั้น รวมถึงลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว<sup>28</sup> ดังนั้น รวมความแล้วสิ่งหนึ่งที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็คือ การวางโครงสร้างและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง ทั้งนี้เพราะสถาบันทางการเมืองเป็นสถาบันที่เกี่ยวกับอำนาจในรัฐ เช่น ประมุขของประเทศ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล ฯลฯ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญและเป็นสถาบันหลักของประเทศ หากรัฐใดขาดซึ่งสถาบันทางการเมืองรัฐนั้นก็จะมีองค์การทางการเมืองที่เป็นหลักในการปกครองประเทศเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรแกนนำทางการเมืองและเป็นศูนย์รวมของอำนาจความเชื่อถือและความศรัทธาของประชาชน<sup>29</sup> ทำให้รัฐนั้นไม่อาจดำรงความเป็นรัฐเพราะไม่สามารถปกครองประชาชนภายในรัฐนั้นได้ นอกจากการกำหนดโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองแล้ว รัฐธรรมนูญยังจะต้องกำหนดบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ระหว่างสถาบันทางการเมืองเหล่านั้นที่มีต่อกันและระหว่างสถาบันทางการเมืองกับประชาชนอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรี ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับองค์กรฝ่ายปกครอง หรือความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับประชาชน รวมถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรดังกล่าวต่อกันด้วย การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างสถาบันทางการเมืองด้วยตนเองและระหว่างสถาบันทางการเมืองกับประชาชนจะทำให้องค์กรทั้งหลายต่างทราบถึงอำนาจและหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อกันและทำให้องค์กรทั้งหลายไม่ก้าวก่ายการทำหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง

#### 2.2.1.5.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจหรือจะกล่าวให้ถูกต้องก็คือหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ มักนิยมกำหนดให้มีองค์กรใช้อำนาจแบ่งออกเป็น 3 องค์กร คือองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจไปรวมอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งแต่เพียงองค์กรเดียว และเพื่อมิให้องค์กรใด

<sup>27</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป, หน้า 126.

<sup>28</sup> สถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์, "แนวความคิดสั้นๆ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ รัฐธรรมนูญ และประชาชน," วารสารนิติศาสตร์ 9,3 (กันยายน 2522): 12.

<sup>29</sup> รุจิรา เตชางกูร และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ, หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), หน้า 81.



องค์กรหนึ่งใช้อำนาจไปในทางที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงกำหนดให้องค์กรทั้งสามสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (checks and balances) เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยถือว่าการตรวจสอบและถ่วงดุลเป็นหัวใจสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ สาเหตุที่จะต้องบรรจุหลักการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญก็เพราะในการใช้อำนาจปกครองโดยเฉพาะในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะต้องมีให้องค์กรทางการเมืองมีการใช้อำนาจเกินขอบเขตของตนจนล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุล และมีให้องค์กรหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่ของตนก้าวก่ายอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นจนเป็นเหตุให้องค์กรหนึ่งมีอิทธิพลเหนือกว่าอีกองค์กรหนึ่ง มิเช่นนั้นจะเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยปราศจากการควบคุมตรวจสอบจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวม หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักการหนึ่งทีนอกจากจะเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างองค์กรกันเองแล้วยังเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปในตัวด้วย

### 2.2.1.5.3 การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (checks and balances) ซึ่งแทรกตัวอยู่ในหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วก็ตาม แต่หากไม่มีการบัญญัติให้แน่ชัดถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็อาจทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกล่วงละเมิดได้โดยง่ายซึ่งหมายถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอาจถูกคุกคามไม่ว่าจากองค์กรของรัฐหรือจากประชาชนด้วยกันเอง ซึ่งแนวคิดในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีวิวัฒนาการมาจากแนวคิดของรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) ที่ในระยะเริ่มแรกมุ่งที่จะจำกัดการใช้อำนาจอันเกินขอบเขตของกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ต่อมาแนวคิดดังกล่าวเริ่มขยายขอบเขตเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่กล่าวมานี้หมายถึงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การรับรองไว้ โดยเมื่อกล่าวถึงสิทธิตามรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชนย่อมหมายถึง อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด และเป็นการให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลที่จะก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องมิให้บุคคลใดเข้าแทรกแซงสิทธิของตนตามรัฐธรรมนูญ โดยสามารถเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้เข้าแทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน และในบางกรณียังรวมถึงการก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย<sup>30</sup> ส่วนเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจโดยอิสระของตนที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดอันเป็นอำนาจที่มีเหนือตนเอง ซึ่งตามปกติ

<sup>30</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 58.

เสรีภาพย่อมไม่ก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลใด เว้นแต่เป็นสิทธิในเสรีภาพซึ่งเป็นสิทธิของบุคคลที่จะใช้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง กรณีเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นที่จะไม่ไปละเมิดการใช้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองแก่บุคคลนั้น<sup>31</sup> สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้การรับรองและคุ้มครองไว้ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิที่จะได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ เสรีภาพในการสื่อสาร เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้นี้ย่อมเป็นหลักประกันแก่บุคคลที่จะไม่ถูกล่วงละเมิดโดยองค์กรของรัฐรวมถึงประชาชนด้วยกันเอง และนอกจากจะไม่ถูกล่วงละเมิดแล้วยังจะต้องได้รับความเคารพปกป้องและคุ้มครองถึงสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวด้วย ดังนั้น การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นหลักการหนึ่งที่สำคัญยิ่งและจำเป็นจะต้องได้รับการบรรจุไว้ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ

#### 2.2.1.5.4 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การปกครองในระบบประชาธิปไตยที่นำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจและการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมาใช้เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของการปกครองในรูปแบบนี้ เนื่องจากรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองซึ่งตามธรรมชาติของผู้ปกครองย่อมจะใช้อำนาจเกินขอบเขตอยู่เสมอ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมิพบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อควบคุมการใช้อำนาจมิให้ไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือการควบคุมฝ่ายปกครองก็เป็นการคุ้มครองประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั่นเอง<sup>32</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสอดคล้องกับหลักการดังกล่าวและเพื่อให้หลักการดังกล่าวสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนี้อาจเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายบริหารด้วยกันเองหรือเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายบริหารตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็ได้ เช่น ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ รัฐสภา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฯลฯ แต่ในปัจจุบันนอกจากการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจแล้ว รัฐธรรมนูญอาจมีบทบัญญัติให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอีกช่องทางหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ เพราะการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐย่อมไม่มีทางใดที่ดีไปกว่าการให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงและเป็นผู้คัดเลือกตัวบุคคลเข้ามาบริหารประเทศเป็นผู้

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 61.

<sup>32</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540), หน้า 14.

ตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองประเทศเสียเองและเพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนด้วยกันเอง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการควบคุมพฤติกรรมของฝ่ายบริหารมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจจนก่อความเสียหายให้แก่ส่วนรวม

## 2.2.2 หลักการที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเป็นหลักพื้นฐานในการปกครองประเทศย่อมมีความประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญมีความมั่นคงไม่ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย เพราะหากรัฐธรรมนูญของประเทศใดสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยง่ายแล้วสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญย่อมเกิดความสั่นคลอน แต่แม้ว่าจะได้มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญไว้ดีเพียงใดก็ตาม หากสถานการณ์บ้านเมืองมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญก็มีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความยืดหยุ่นเข้ากับเหตุการณ์ทางการเมืองและเพื่อที่จะแก้ไขข้อบกพร่องที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญอันอาจเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาต่างๆ โดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ดังนั้น ความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงเกิดขึ้น

รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ได้กำหนดถึงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเอาไว้ แต่มีรัฐธรรมนูญบางฉบับมิได้กำหนดวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งในกรณีที่มีรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ก็มิได้หมายความว่าแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้ เพราะหากพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญก็คือกฎหมายอย่างหนึ่งซึ่งโดยธรรมชาติของกฎหมายแล้วย่อมสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอ ดังนั้น การถือว่าเมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดแล้วจึงไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ย่อมไม่ถูกต้องเพราะจะเป็นการขัดกับความเป็นจริงทั้งในทางกฎหมายและในทางการเมือง<sup>33</sup>

อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญในบางประเทศก็ได้มีบทบัญญัติหรือมีข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1791 มีบทบัญญัติห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก่อนระยะเวลา 4 ปี เนื่องจากต้องการสร้างความมั่นคงและเป็นการป้องกันมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างรีบด่วนจนเกินไป แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีคุณค่าในทางกฎหมายซึ่งหมายถึงบทบัญญัติเช่นนี้ไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะเมื่อมีความจำเป็นจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก่อนกำหนดก็ย่อมทำได้<sup>34</sup> หรือรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1884 ที่มีบทบัญญัติห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญในรูปของรัฐบาลแบบสาธารณรัฐ อันเป็นการยืนยันถึงรูปของรัฐบาลว่าต้องการให้มีรูปแบบสาธารณรัฐเท่านั้น แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวถ้าพิจารณา

<sup>33</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 197.

<sup>34</sup> ถัสชา ร่มรื่นสุธารมย์, "การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย," วารสารนิติศาสตร์ 14,3 (กันยายน 2527): 106.

ทางด้านกฎหมายแล้วก็คือว่าบทบัญญัติเช่นนี้ไม่มีผลในทางปฏิบัติ เช่นเดียวกัน เพราะอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญปัจจุบันไม่มีสิทธิจำกัดอำนาจร่างรัฐธรรมนูญในอนาคตแต่ข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบางสถานการณ์เช่นกรณีรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ.1791 ที่ห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีกองทัพต่างชาติเข้ามายึดครองประเทศ บทบัญญัติเช่นนี้ถือว่าสามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้ เพราะว่าการยึดครองประเทศของต่างชาติทำให้อำนาจอธิปไตยของประเทศหยุดชะงัก ดังนั้น อำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญ (ซึ่งรวมถึงอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ) จึงไม่สามารถกระทำได้ หากมีการกระทำดังกล่าวก็จะถือว่ากระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>35</sup>

ดังนั้น ในกรณีที่มีบทบัญญัติห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาก่อนว่าบทบัญญัตินี้มีผลในทางปฏิบัติหรือไม่ เพราะหากไม่มีผลในทางปฏิบัติสิ่งที่ต้องคำนึงถึงก็คือกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยวิธีการนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เช่น การปฏิวัติหรือรัฐประหารซึ่งจะส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับเดิมสิ้นผลบังคับในทันทีและทำให้การปกครองในระบบประชาธิปไตยขาดความต่อเนื่อง

#### 2.2.2.1 ความหมายของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหมายถึง การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญโดยการแก้ไขถ้อยคำหรือข้อความเดิมที่มีอยู่แล้ว หรือเพิ่มเติมข้อความใหม่เข้าไปในรัฐธรรมนูญ<sup>36</sup> ซึ่งอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (pouvoir de révision) เป็นอำนาจที่ขึ้นอยู่กับอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ หรืออำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะยากหรือจะง่าย หรือจะมีข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมเพียงใดย่อมเป็นไปตามความประสงค์ของผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญ<sup>37</sup>

โดยปกติรัฐธรรมนูญจะกำหนดถึงองค์กรและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่ไม่มีกำหนดถึงองค์กรและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเอาไว้ จำต้องพิจารณาถึงที่มาของอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเห็นว่าอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ต่อเนื่องมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุด (pouvoir constituant) หรือเรียกอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่า “อำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กร” (pouvoir constituant dérivé) ดังนั้น อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจที่สูงกว่าอำนาจขององค์กรที่ได้รับมอบ

<sup>35</sup> พงศ์เทพย์ ศกุนตลาภย์, หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 29-31.

<sup>36</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 733.

<sup>37</sup> โกคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โครงการศึกษานโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529), หน้า 68.

อำนาจมาจากรัฐธรรมนูญ” (pouvoir constitué) เช่น คณะรัฐมนตรีหรือสภานิติบัญญัติ เป็นต้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจใช้องค์การและวิธีการเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดาได้ แต่จำต้องมีองค์การและกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษ

ในการพิจารณาว่าองค์กรใดจะเป็นผู้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและมีวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างไรก็ต้องย้อนกลับไปพิจารณาถึงที่มาของรัฐธรรมนูญว่ามีที่มาอย่างไรและใครเป็นผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามที่ได้เคยกล่าวมาแล้วว่า รัฐธรรมนูญเกิดจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในทางการเมืองหรือเป็นรัฐสภาอธิปไตยจึงมีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรือเป็นผู้สร้างรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังมีอำนาจในการกำหนดตัวบุคคลที่จัดทำรัฐธรรมนูญได้อีกด้วย และเมื่อเป็นผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญจึงย่อมมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย เช่นเดียวกัน ส่วนวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอาจใช้วิธีการเช่นเดียวกับกรณีการจัดทำรัฐธรรมนูญก็ได้

แต่อย่างไรก็ดีในกรณีที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้องค์กรใดมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ องค์กรนั้นจึงจะมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ มิเช่นนั้นแล้วหากรัฐธรรมนูญไม่ได้มอบอำนาจขององค์กรนั้นย่อมไม่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น สภานิติบัญญัติซึ่งโดยปกติจะมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายในระดับที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ หากรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้สภานิติบัญญัติย่อมไม่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะสภานิติบัญญัติเป็นองค์กรที่ถูกก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ดังนั้น การใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติจึงไม่สามารถใช้อำนาจนอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจได้ แต่หากรัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้สภานิติบัญญัติมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ สภานิติบัญญัติจึงจะมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมอบอำนาจให้สภานิติบัญญัติมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ก็ตามแต่หากสภานิติบัญญัติจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเดิมอาจถือว่าเป็นการกระทำที่เกินขอบอำนาจที่ตนได้รับมอบมาเพราะถือว่าเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับอีกทั้งเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญมิได้มอบอำนาจไว้

ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นปัญหาในทางการเมืองที่ผู้มีอำนาจในทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นพรรคร่วมรัฐบาลด้วยตนเอง หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคฝ่ายค้านต่างนำเอาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาเป็นประเด็นในการต่อรองอำนาจทางการเมือง ซึ่งเมื่อพิจารณาประเด็นที่นักการเมืองต้องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่น การยุบพรรคการเมืองและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองตามมาตรา 237 ที่มา

ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 93-98 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 111-121 การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามมาตรา 265 การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแทรกแซงข้าราชการประจำตามมาตรา 266 จะเห็นได้ว่าไม่มีประเด็นใดที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองหรือการเพิ่มเติมสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนแต่อย่างใด แต่ประเด็นที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมกลับเป็นประเด็นที่ทำให้นักการเมืองได้รับประโยชน์ทั้งสิ้น และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชน ดังนั้น การยอมให้ผู้ใช้อำนาจปกครองสามารถกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อนำมาใช้บังคับกับตัวเองจึงยอมไม่มีผู้ใช้อำนาจปกครองคนใดกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะทำให้ตนเองเสียประโยชน์อย่างแน่แท้ ยกเว้นในกรณีที่ผู้ใช้อำนาจปกครองเหล่านั้นมีจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อสังคมอย่างสูงเท่านั้นจึงจะยอมออกกฎเกณฑ์ที่เป็นโทษเพื่อนำมาใช้บังคับกับตนเอง แต่หากผู้ใช้อำนาจปกครองขาดจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อแล้ววิธีการที่ให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็จะเป็นหนทางหนึ่งที่จะทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### 2.2.2.2 กระบวนการและขั้นตอนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อาจมีได้ทั้งในกรณีที่ได้มีการกำหนดวิธีการและขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในรัฐธรรมนูญ และกรณีที่ไม่ได้มีการกำหนดวิธีการและขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งทั้งสองกรณีมีรูปแบบและรายละเอียดในการแก้ไขเพิ่มเติมที่แตกต่างกัน ซึ่งกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมี 2 แนวคิดคือ<sup>38</sup> แนวคิดแรก เนื่องจากการกระทำทางกฎหมายจะถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ก็แต่ในรูปแบบวิธีการเดียวกันกับที่จัดทำขึ้นมา เพราะฉะนั้น รัฐธรรมนูญก็จะแก้ไขจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่จัดทำขึ้นและใช้รูปแบบกระบวนการที่จัดทำขึ้นมา แต่เป็นแนวคิดที่ยังไม่มีประเทศใดในโลกใช้ ซึ่งหมายถึงในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้จึงต้องกลับไปพิจารณาถึงรูปแบบและวิธีการเดียวกันกับที่จัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมา ส่วนอีกแนวคิดหนึ่งที่ใช้กันโดยทั่วไปคือ ความต้องการให้สถานะของกฎหมายรัฐธรรมนูญมีความมั่นคงพอสมควรที่จะไม่ถูกริเริ่มแก้ไขอย่างไม่เหมาะสม จึงจำกัดแต่เพียงว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดาโดยที่ยังไม่ไปไกลถึงขนาดวิธีแรก ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงองค์กรและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ แต่การแก้ไขจะต้องกระทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา ดังนั้น จึงสามารถแบ่งประเภทของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ 2 ประเภท ดังนี้

<sup>38</sup> พูนศักดิ์ ใสสว่าง, รูปแบบและวิธีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), หน้า 16.

### 2.2.2.2.1 รัฐธรรมนูญได้บัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้

รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เพื่อให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา และเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไม่หยุดชะงักในกรณีที่อาจเกิดวิกฤติการณ์ทางการเมือง นอกจากนี้การกำหนดให้รัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ยังช่วยไม่ให้เกิดกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ไม่ชอบด้วยวิถีทางประชาธิปไตย เช่นการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ต้องเป็นไปตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถแบ่งได้เป็น 3 ส่วนคือ<sup>39</sup>

#### 1. การริเริ่มให้มีการแก้ไข

โดยปกติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องกระทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงอาจกำหนดให้บุคคลบางประเภทเป็นผู้มีสิทธิริเริ่มในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ.1889 มาตรา 73 หรือรัฐธรรมนูญโรมาเนีย ค.ศ.1938 มาตรา 97 กำหนดให้กษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียวที่ทรงมีสิทธิริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1875 มาตรา 8 กำหนดให้ประธานาธิบดีแต่เพียงผู้เดียวมีสิทธิริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญอีกหลายประเทศส่วนใหญ่ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภานิติบัญญัติหรือสมาชิกรัฐสภา เป็นผู้ที่มีสิทธิริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่อาจจะต้องกำหนดให้มีจำนวนสมาชิกที่ให้ความเห็นชอบมากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา เช่น จะต้องให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่าสามในสี่ของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภา แต่มีรัฐธรรมนูญบางประเทศที่ให้ประชาชนเป็นผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้แต่จะต้องกำหนดจำนวนประชาชนที่ริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญพอสมควร เช่น รัฐธรรมนูญสวิสเซอร์แลนด์ ค.ศ.1999 มาตรา 138 กำหนดให้ประชาชนจำนวนหนึ่งแสนคนมีสิทธิริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

#### 2. การตกลงใจที่จะแก้ไข

รัฐธรรมนูญบางประเทศกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ลงมติว่าควรจะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามที่เสนอมาหรือไม่ เช่น รัฐธรรมนูญเบลเยียม ค.ศ.1831 มาตรา 131 กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิลงมติว่าสมควรจะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่เสนอมาหรือไม่ หรือในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม

<sup>39</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย, หน้า 203-209.

รัฐธรรมนูญ ประชาชนก็จะเป็นผู้ตกลงใจว่าสมควรจะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่โดยวิธีการออกเสียงลงประชามติ

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการตกลงใจที่จะแก้ไขนี้ มีผลทำให้เมื่อได้ตกลงใจหรือลงมติว่าสมควรให้มีการแก้ไขแล้วจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมไปตามที่ได้มีการตกลงใจ และห้ามมิให้นำเรื่องที่ยังไม่ได้มีการตกลงใจที่จะแก้ไขเพิ่มเติมมาแก้ไขนอกเหนือไปจากที่ได้ตกลงใจไว้

### 3. วิธีปฏิบัติในการแก้ไข

วิธีปฏิบัติในการแก้ไข สามารถกระทำได้ 3 วิธีคือ

ก. การให้รัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

วิธีแรกอาจดำเนินการแก้ไขโดยให้รัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญเบลเยียม ค.ศ.1831 มาตรา 131 กำหนดให้สภาสูงและสภาล่างเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขโดยความเห็นชอบของพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกับการแก้ไขกฎหมายธรรมดา แต่ภายหลังจากที่ได้ตกลงใจที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยได้รับความเห็นชอบจากพระมหากษัตริย์แล้ว สภาทั้งสองจะต้องถูกยุบไปในตัวและให้สภาชุดใหม่ซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่สภาชุดเดิมที่ถูกยุบไปได้ตกลงใจไว้ โดยในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องมีสมาชิกอย่างน้อย 2 ใน 3 ของแต่ละสภามาประชุม ส่วนขั้นตอนการลงมติจะต้องให้สมาชิกสภาลงคะแนนเห็นชอบด้วยอย่างน้อย 2 ใน 3 ของคะแนนเสียงที่ออกจึงจะแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ หรือตามรัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ.1931 มาตรา 125 กำหนดว่าเมื่อมีการเสนอขอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้วก็ต้องมีการลงมติเช่นเดียวกับการแก้ไขกฎหมายธรรมดา แต่ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาที่อยู่ในตำแหน่งในกรณีมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญภายใน 4 ปีแรกของการใช้รัฐธรรมนูญ หรือต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาที่อยู่ในตำแหน่งในกรณีมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญภายหลัง 4 ปีแรกของการใช้รัฐธรรมนูญ ถือว่าสภาได้ตกลงใจที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หลังจากนั้นสภาจะต้องถูกยุบไปทันทีและต้องมีการเลือกตั้งใหม่ภายใน 60 วัน เมื่อได้สภาใหม่มาแล้วสภาใหม่ก็จะทำหน้าที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อลงมติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่สภาชุดก่อนได้ตกลงใจไว้แล้ว เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วสภาร่างรัฐธรรมนูญก็จะกลายเป็นสภานิติบัญญัติธรรมดาต่อไป

ข. การให้องค์กรพิเศษซึ่งได้รับเลือกตั้งขึ้นมาทำหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การเลือกตั้งองค์กรพิเศษเพื่อทำหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น การเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ



ดังเช่นกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาในกรณีที่รัฐสภาได้ตกลงใจที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐต่างๆ จำนวน 2 ใน 3 ร้องขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องมีการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้วจะต้องนำไปให้สภานิติบัญญัติของมลรัฐต่างๆ ลงมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของมลรัฐทั้งหมดก็ถือว่ารัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นอันใช้บังคับได้

#### ค. การให้ประชาชนดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

วิธีการที่ให้ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้จะมีได้ในประเทศที่มีการปกครองแบบผสมระหว่างการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงและการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนซึ่งเป็นไปตามหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน แต่วิธีการนี้ในหลายประเทศมักใช้วิธีการให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ เช่น กรณีของประเทศฝรั่งเศสให้สิทธิแก่ประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น หากประชาชนให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญก็มีผลใช้บังคับได้ หรือกรณีของประเทศญี่ปุ่น เมื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วจะต้องเสนอให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ เมื่อประชาชนส่วนใหญ่ออกเสียงลงประชามติให้ความเห็นชอบแล้วก็มีผลใช้บังคับได้

ส่วนอีกวิธีหนึ่งคือการให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Initiative) ซึ่งอาจจะเป็นการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตรงโดยการให้ประชาชนจำนวนหนึ่งเข้าชื่อกันเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนโดยตรงว่าจะยอมรับหรือปฏิเสธการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องผ่านผู้แทนของตน หรือการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอ้อม โดยการให้ประชาชนจำนวนหนึ่งเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก่อนการประชุมสภาสามัญเพื่อให้สภานิติบัญญัติได้พิจารณา ซึ่งหากการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติ หรือสภานิติบัญญัติได้แก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอที่ประชาชนได้เสนอมา ก็จะต้องมีการนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติว่าจะยอมรับหรือปฏิเสธตามข้อเสนอที่สภานิติบัญญัติได้แก้ไขหรือไม่ ซึ่งวิธีการที่ให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ใช้กันอย่างแพร่หลายในประเทศสวิสเซอร์แลนด์และบางมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเหตุผลที่ประชาชนควรจะเป็นผู้มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมากกว่าการให้สภานิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก

1. สถานิติบัญญัติเป็นองค์กรที่ถูกก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญ (pouvoir constitué) มิใช่เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กร (pouvoir constituant dérivé) สถานิติบัญญัติจึงเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ เมื่อเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญโดยหลักการจึงไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ก่อตั้งตัวเองขึ้นมาได้ เพราะหากยอมให้สถานิติบัญญัติแก้ไขกฎหมายที่ให้กำเนิดตัวเองได้ เท่ากับยอมให้สถานิติบัญญัติมีอำนาจเดียวกับอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) ซึ่งเป็นอำนาจที่อยู่สูงกว่ารัฐธรรมนูญและเป็นการขยายอำนาจของตนเองได้ อันเป็นการทำลายดุลยภาพขององค์กรที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้นและอำนาจที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้น หรือกล่าวโดยง่ายว่าทำให้สถานิติบัญญัติมีอำนาจมากกว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้กำเนิดตนและทำให้สถานิติบัญญัติมีอำนาจมากกว่าองค์กรอื่นในลำดับเดียวกันที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ยกเว้นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้มอบให้สถานิติบัญญัติมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยการบัญญัติเอาไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ กรณีเช่นนี้สถานิติบัญญัติจึงจะมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่กรณีดังกล่าวการใช้อำนาจของสถานิติบัญญัติย่อมมีอำนาจจำกัดเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้เท่านั้นไม่อาจใช้อำนาจในทางที่ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือใช้อำนาจเกินเลยไปจากที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้

2. ประชาชนในฐานะผู้มีอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) ซึ่งมีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญรวมถึงอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญและกำหนดตัวบุคคลในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ประชาชนจึงไม่ใช่องค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญ (pouvoir constitué) ดังเช่นองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร องค์กรตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญและเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญ (pouvoir constitué) และจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) ซึ่งก็คือประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในทางการเมือง เพียงแต่ประชาชนไม่ได้เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองโดยตรง แต่ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนในการใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยแบบผู้แทนเข้าด้วยกัน เมื่อประชาชนไม่ได้เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยประชาชนจึงควรมีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการของตนเองโดยการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญที่เป็นผลพวงมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนก็จะนำมาใช้บังคับกับประชาชนด้วยกันเอง

3. การใช้อำนาจของสถานิติบัญญัติอาจขัดกับผลประโยชน์ของประชาชน เนื่องจากสถานิติบัญญัติเป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยนักการเมืองแม้จะมาจาก

เลือกตั้งของประชาชน แต่ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองส่วนมากมักจะมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง และผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องมักจะขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ดังที่เราได้เห็นกันอยู่ทั่วไปว่านักการเมืองมักเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องอยู่เสมอ หากจะให้สภาพนิติบัญญัติมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ยอมไม่พื้นที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตนเองและพวกพ้องได้รับประโยชน์ โดยผลเสียก็จะตกอยู่กับประชาชนหรือประชาชนไม่ได้รับประโยชน์อันใดจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยสภาพนิติบัญญัติ ตัวอย่างเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็จะมีประเด็นที่สภาพนิติบัญญัติจะแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นการยุบพรรคการเมือง ตามมาตรา 237 ซึ่งประเด็นดังกล่าวประโยชน์ที่จะได้รับจากการแก้ไขก็คือพรรคการเมืองและนักการเมืองที่สามารถคงไว้ซึ่งพรรคการเมืองหากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีส่วนรู้เห็นทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมโดยไม่จำเป็นต้องยุบพรรคการเมือง ซึ่งประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวประชาชนหาได้รับประโยชน์จากการแก้ไขแต่อย่างใดไม่

4. ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากจะให้บุคคลอื่นดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ข้อความหรือเจตนารมณ์อาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เนื่องจากเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอาจไม่ได้มาจากพื้นฐานความต้องการที่แท้จริงของประชาชนส่วนใหญ่ แต่มาจากความต้องการของกลุ่มคนเพียงกลุ่มหนึ่งที่ต้องการแก้ไขเนื้อหาสาระให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของบุคคลกลุ่มนั้นโดยไม่คำนึงถึงความต้องการของประชาชน เนื่องจากที่ผ่านมาอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ดังนั้น เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งหากให้โอกาสประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็จะตรงกับความต้องการหรือตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนมากกว่าที่จะให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะหากประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพมากเพียงใด อำนาจของรัฐก็จะลดน้อยลงเพียงนั้น ในทางกลับกันหากอำนาจของรัฐมีมากเพียงใด สิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็ย่อมจะถูกลดทอนมากขึ้นเท่านั้น ดังนั้น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้นอกจากจะเป็นการปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนด้วยตนเองแล้ว การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยังจะตรงกับเจตนารมณ์หรือความต้องการของประชาชนมากกว่า อีกทั้งยังเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐอีกทางหนึ่งด้วย

### 2.2.2.2.2 รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้

นอกจากกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเอาไว้แล้ว ยังมีรัฐธรรมนูญบางฉบับที่มีได้บัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐธรรมนูญบางฉบับจะไม่ได้บัญญัติถึงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมเอาไว้ก็ตาม ก็ไม่อาจตีความได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นไม่สามารถแก้ไขได้ เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นไม่มีอำนาจที่จะไปผูกพันคนรุ่นหลังให้มีระบอบการปกครองตายตัวอยู่เช่นเดียวเสมอไป อีกทั้งเหตุการณ์ทางการเมืองยังเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงต้องเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะการณ์ในขณะนั้นเพื่อไม่ให้เกิดความตึงเครียดทางการเมือง แต่ปัญหาที่ต้องพบในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ก็คือ บุคคลใดจะเป็นผู้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและวิธีการแก้ไขจะต้องทำอย่างไร ซึ่งในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้จำเป็นต้องพิจารณาถึงกำเนิดของรัฐธรรมนูญ<sup>40</sup> ซึ่งกำเนิดรัฐธรรมนูญโดยปกติมีอยู่ 3 กรณี ดังนี้<sup>41</sup>

#### 1. รัฐธรรมนูญที่ประมุขแห่งรัฐเป็นผู้ให้

ในกรณีนี้เมื่อประมุขแห่งรัฐเป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญหรือเป็นผู้ให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ ประมุขแห่งรัฐย่อมมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามหลักที่กล่าวไว้ว่าใครเป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญผู้นั้นย่อมมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญชนิดนี้เกิดจากการที่ประมุขแห่งรัฐยอมจำกัดอำนาจของพระองค์เองให้มีรัฐสภาขึ้นและยอมรับรัฐธรรมนูญและเสรีภาพบางอย่างของราษฎร ดังนั้น จึงยังคงถือว่าประมุขแห่งรัฐทรงมีอำนาจอยู่เหนือราษฎร เพราะพระองค์เป็นผู้พระราชทานเองจึงยังทรงสงวนพระราชอำนาจของพระองค์ไว้มาก แต่อย่างไรก็ดี หากยินยอมให้ประมุขเป็นผู้แก้ไขเพิ่มเติมได้ตามใจชอบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอาจถูกระทบกระเทือนเนื่องจากขึ้นอยู่กับความพอใจของประมุขแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกระทบกระเทือน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีนี้จึงควรได้รับความยินยอมจากประชาชนด้วยโดยการให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนรับรองหรือโดยให้ความยินยอมผ่านทางผู้แทนของประชาชน ตัวอย่างเช่นกรณีรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1814 ซึ่งไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเอาไว้ และถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้ประทานรัฐธรรมนูญให้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันจากพระมหากษัตริย์และรัฐสภาเสียก่อนจึงสามารถกระทำการแก้ไขได้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1899 รัฐธรรมนูญเอธิโอเปีย ค.ศ.1931 รัฐธรรมนูญของรัฐโมนาโก ฉบับลงวันที่ 5 มกราคม ค.ศ.1911 ก็เป็นรัฐธรรมนูญที่ประมุขแห่งรัฐประทานให้ทั้งสิ้น

<sup>40</sup> Joseph- Barthélemy et Paul Duez : Traité de Droit constitutionnel, 1993, p.236-239 อ้างถึงใน ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย, หน้า 208.

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 208-209.

## 2. รัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นโดยความตกลงระหว่างประมุขแห่งรัฐ

กับราษฎร

รัฐธรรมนูญชนิดนี้เกิดจากข้อตกลงระหว่างประมุขแห่งรัฐกับราษฎรหรือบุคคลคณะหนึ่งซึ่งกระทำในนามของราษฎรร่วมกันจัดให้มีขึ้น รัฐธรรมนูญชนิดนี้มักเกิดจากการปฏิวัติที่ยังคงเห็นความสำคัญของการที่ต้องมีพระมหากษัตริย์ต่อไปเพื่อความสงบสุขของประเทศ แต่มีการจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญโดยที่ประมุขแห่งรัฐได้ทรงยอมรับรับรองรัฐธรรมนูญนั้น แต่เนื่องจากการปฏิวัติเกิดจากบุคคลกลุ่มหนึ่งไม่ได้เกิดจากราษฎรทั้งหมด การตกลงกับประมุขของรัฐในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงอาจให้ผู้แทนของประชาชนซึ่งก็คือรัฐสภาทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนในการตกลงร่วมกับประมุขของรัฐในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่นที่ใกล้เคียงกับกรณีนี้คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยซึ่งไม่มีบทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเอาไว้ และได้ถูกยกเลิกไปโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง โดยสภาผู้แทนราษฎรมิได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมแต่ได้ทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้แทนรัฐธรรมนูญฉบับแรก และได้ประกาศใช้โดยความเห็นชอบของพระมหากษัตริย์

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญชนิดนี้ยังอาจเกิดจากการที่ราชบัลลังก์ว่างลง ราษฎรจึงอัญเชิญเจ้านายพระองค์ใดพระองค์หนึ่งขึ้นเสวยราชสมบัติโดยที่เจ้านายพระองค์นั้นต้องยอมรับหลักเกณฑ์ที่ราษฎรกำหนดไว้ นั้น เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ.1830 ที่เกิดจากความยินยอมระหว่างคณะปฏิวัติกับเจ้าชายหลุยส์ฟิลลิปป์ดยุกแห่งออร์เลอ็องซ์ซึ่งได้รับเชิญให้ดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์ที่ว่างลง ซึ่งเจ้าชายหลุยส์ฟิลลิปป์จะเป็นพระมหากษัตริย์ก็ต่อเมื่อได้รับรองรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว ซึ่งต่อมาก็ได้ทรงกระทำสัตย์ปฏิญาณต่อรัฐสภาและประกาศว่าพระองค์เป็นกษัตริย์แห่งชาวฝรั่งเศสโดยมีพระนามว่าเจ้าชายหลุยส์-ฟิลลิปป์ที่ 1 เป็นต้น

## 3. รัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นโดยราษฎรตามวิถีทางประชาธิปไตย

การที่ราษฎรจะเป็นผู้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีนี้เกิดจากการที่ราษฎรเป็นผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้น เมื่อราษฎรเป็นผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญจึงย่อมมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีนี้จะไม่มีปัญหาเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับกรณีที่ประมุขแห่งรัฐเป็นผู้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่ราษฎรเป็นผู้แก้ไขเพิ่มเติมเองจึงย่อมจะให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตนเองได้ดีกว่าการให้บุคคลอื่นเป็นผู้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และในทางปฏิบัติปัญหาเช่นกรณีนี้ย่อมไม่อาจเกิดขึ้น เพราะการร่างรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการเช่นนี้ย่อมมีเวลาเพียงพอในการไตร่ตรองด้วย

ความรอบคอบ ราษฎรหรือผู้แทนของราษฎรย่อมไม่ลืมที่จะบัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ไว้

### 2.2.2.3 วิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบแก้ไขง่ายหรือแก้ไขยากขึ้นอยู่กับระบอบการเมืองการปกครองและประวัติศาสตร์ภายในของประเทศนั้นๆ ว่ามีลักษณะความเป็นมาอย่างไร เช่นหากประเทศใดมีประวัติการต่อสู้ของประชาชนเพื่อแย่งชิงอำนาจทางการเมือง ประเทศนั้นก็จะมีวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบแก้ไขยาก แต่หากประเทศใดยึดติดอยู่กับจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติ ประเทศนั้นก็จะมีแนวโน้มที่จะมีวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างง่าย ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

#### 2.2.2.3.1 รัฐธรรมนูญแบบแก้ไขง่าย

รัฐธรรมนูญแบบแก้ไขง่าย หมายถึง รัฐธรรมนูญที่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยวิธีการเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยวิธีการอย่างง่ายนี้ส่วนใหญ่จะใช้กับประเทศที่มีรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี เนื่องจากเนื้อหาของส่วนใหญ่ของรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรดังที่เคยยกตัวอย่างมาแล้วในรัฐธรรมนูญของอังกฤษซึ่งสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยการออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากอังกฤษไม่มีหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญการแก้ไขเพิ่มเติมจึงสามารถกระทำได้อย่างนั่นเอง ซึ่งประโยชน์ของการที่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยง่ายทำให้รัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และทำให้สามารถหลีกเลี่ยงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยผิดกฎหมาย เช่น การปฏิวัติหรือรัฐประหาร แต่อย่างไรก็ดี การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยวิธีการอย่างง่ายนี้อาจทำให้รัฐธรรมนูญคลายความศักดิ์สิทธิ์ลงเนื่องจากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญอาจถูกเปลี่ยนแปลงได้ง่ายจนเกินไปทำให้คุณค่าที่มีอยู่ภายในรัฐธรรมนูญลดน้อยลงไป<sup>42</sup> และการละเมิดต่อบทบัญญัติจารีตประเพณีย่อมสามารถกระทำได้อย่างจนทำให้บทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนอาจได้รับความกระทบกระเทือน

#### 2.2.2.3.2 รัฐธรรมนูญแบบแก้ไขยาก

รัฐธรรมนูญแบบแก้ไขยาก หมายถึง รัฐธรรมนูญที่ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยวิธีการเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา แต่จะต้องกระทำโดยวิธีการที่พิเศษและยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา ซึ่งส่วนใหญ่ประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจะนิยมใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบแก้ไขยากทำให้

<sup>42</sup> หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, หน้า 56.

รัฐธรรมนูญมีสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุด นอกจากนี้ทำให้รัฐธรรมนูญมีคุณค่าและมีความสำคัญมากกว่ากฎหมายธรรมดา<sup>43</sup> และการแก้ไขได้ยากนี้เองทำให้รัฐธรรมนูญมีความมั่นคงและแน่นอน รวมถึงสามารถให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ดีกว่ารัฐธรรมนูญแบบแก้ไขง่ายเพราะมีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรทำให้เกิดความชัดเจนและแน่นอน และหากมีการละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติดังกล่าวก็สามารถเห็นได้โดยง่าย แม้ว่าการแก้ไขได้ยากจะทำให้รัฐธรรมนูญขาดความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองในปัจจุบันที่มีลักษณะเป็นพลวัตก็ตาม โดยประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรและมีวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบแก้ไขยากได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส สวิตเซอร์แลนด์ รวมถึงประเทศไทย เป็นต้น

## 2.3 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเป็นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยที่สำคัญหลักการหนึ่ง ประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยและมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรต่างก็ยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างของสถาบันทางการเมือง กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้นเองกับประชาชน รวมถึงการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากไม่มีการยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแล้วผู้ปกครองก็อาจใช้อำนาจปกครองไปในทางที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังเช่นการปกครองในอดีตที่มีลักษณะเป็นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ ผู้ปกครองมักใช้อำนาจไปในทางที่เกินขอบเขตเสมอ แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นสัญญาประชาคม (social contract) ที่สมาชิกทุกคนในสังคมร่วมกันสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองและควบคุมสังคมให้เกิดความสงบเรียบร้อย ทุกคนในสังคมไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครองหรือผู้อยู่ภายใต้การปกครองก็ต้องให้ความเคารพและปฏิบัติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันเจตนารมณ์ของประชาชนและให้ความคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกล่วงละเมิดและเพื่อมิให้หลักการต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองถูกเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายเช่นเดียวกับการแก้ไขกฎหมายธรรมดา จึงมีความจำเป็นต้องยอมรับให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด

<sup>43</sup> เดือน นุนนาค และไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ(รวมทั้งกฎหมายเลือกตั้งด้วย) ภาค 1 หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1(กรุงเทพฯ: นิติสารสัน, 2477), หน้า 309.

### 2.3.1 ความหมายของความเป็นกฎหมายสูงสุด

ความเป็นกฎหมายสูงสุด (supremacy of law) หมายถึง ภาวะสูงสุดของกฎหมาย ซึ่งได้แสดงให้เห็นถึงสถานะของกฎหมายฉบับนั้นๆ ว่าอยู่ในลำดับที่สูงกว่ากฎหมายฉบับอื่น หรือที่เราเรียกว่าลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (hierarchy of law) ทั้งนี้เนื่องจากว่าผู้ที่มีอำนาจในการตรากฎหมายมีความประสงค์จะให้กฎหมายแต่ละฉบับมีรูปแบบที่แตกต่างกัน เพราะเนื้อหาในกฎหมายแต่ละฉบับก็มีลักษณะที่ต่างกัน กฎหมายบางฉบับก็มีความสำคัญมากในขณะที่กฎหมายบางฉบับก็มีความสำคัญน้อย อีกทั้งหลักเกณฑ์และรูปแบบในการตรากฎหมายก็มีความแตกต่างกัน

การกำหนดให้รัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดเพราะเหตุว่าหากพิจารณาในด้านของการจัดทำก็เห็นได้ว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญย่อมมีความยุ่งยากและซับซ้อนมากกว่าการจัดทำกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ หรือหากพิจารณาในด้านของเนื้อหาสาระแล้วก็จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่จัดตั้งสถาบันทางการเมืองโดยกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การใช้อำนาจและการควบคุมการใช้อำนาจของสถาบันการเมืองดังกล่าว อีกทั้งยังได้การรับรองและควบคุมครองถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะหากรัฐธรรมนูญไม่ให้การรับรองและคุ้มครองแล้วสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็จะถูกลิดรอนได้โดยง่าย ทั้งนี้เพราะการจัดทำหรือการตรากฎหมายธรรมดาจะง่ายกว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญ และที่สำคัญหากไม่กำหนดให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดก็ต้องมีการกำหนดให้กฎหมายอื่นเป็นกฎหมายสูงสุด เพราะตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่ากฎหมายแต่ละฉบับต่างมีรูปแบบที่แตกต่างกัน ซึ่งที่สุดแล้วต้องมีกฎหมายที่มีรูปแบบหนึ่งที่อยู่สูงกว่ากฎหมายอื่น และเป็นจุดเริ่มต้นของกฎหมายอื่น หรือที่เรียกว่า grundnorm ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของสิ่งอื่นๆ ที่ทำให้เกิดความชอบด้วยกฎหมาย (legitimacy)<sup>44</sup>

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายอื่นไม่ว่าจะเป็นรูปแบบในการจัดทำที่มีความยุ่งยากมากกว่ากฎหมายอื่น มีเนื้อหาสาระในการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองรวมถึงการให้ความรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพรัฐธรรมนูญจึงอยู่ในสถานะที่สูงกว่ากฎหมายอื่นและมีสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดที่ทุกคนในสังคมต้องให้ความเคารพและปฏิบัติตาม

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนี้จึงได้ถูกนำมาบรรจุไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรก ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 6 มาตรา 2 ว่า

<sup>44</sup> วิชาญ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 669-670.



“รัฐธรรมนูญนี้ และบรรดากฎหมายสำหรับรัฐที่จะบัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้ และบรรดาสนธิสัญญาที่ได้ทำขึ้นหรือจะทำขึ้นตามอำนาจแห่งรัฐเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและผู้พิพากษาในทุกมลรัฐจะถูกผูกพันดังว่านั้น ไม่ว่าจะ มีบทใด ๆ ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแห่งมลรัฐกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นก็ตาม” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับก็ได้บัญญัติถึงความ เป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญรวมถึงฉบับปัจจุบันคือฉบับพุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

### 2.3.2 การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

การที่จะอ้างไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องมีการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เพราะหากไม่มีระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแล้วสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญก็จะไร้ความหมายกล่าวคือ หากมีการยอมให้กฎหมายในลำดับที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญเช่นพระราชบัญญัติ มีบทบัญญัติในลักษณะที่เป็นการลดทอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจไว้ หรือมีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองหรือสถาบันการเมืองโดยไม่มีการควบคุมตรวจสอบมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐหรือองค์กรของรัฐก็อาจออกกฎหมายตามอำเภอใจโดยไม่ได้สนใจว่ากฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติที่ไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ หรือมีบทบัญญัติที่จะไปกระทบต่อโครงสร้างทางการเมืองหรือไม่ หรือแม้แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐหรือองค์กรของรัฐออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ก็ตาม แต่รัฐหรือองค์กรของรัฐก็ไม่อาจออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพหรือฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นได้ นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวต้องมีลักษณะที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่อาจนำกฎหมายนั้นมาใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ และที่สำคัญบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องออกโดยประชาชนหรือโดยองค์กรที่มาจากระชาชนนั่นเอง ดังนั้น เพื่อให้รัฐหรือองค์กรของรัฐอาศัยอำนาจนิติบัญญัติก้าวล่วงเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

ส่วนองค์กรที่จะเข้ามาควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระบบคือ<sup>45</sup>

1. ระบบกระจายอำนาจแก่หลายองค์กร (decentralisation) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ระบบอำนาจศาลทั่วไปหรือระบบอเมริกัน ระบบนี้เป็นระบบที่ให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีอยู่แล้วเป็นผู้พิจารณาว่ากฎหมายที่เป็นปัญหาในชั้นพิจารณาในขณะนั้นว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยให้ศาลทุกชั้นศาลสามารถเข้ามาควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ต้องให้เฉพาะศาลสูงสุดเป็นผู้พิจารณาแต่เพียงศาลเดียว

2. ระบบรวมอำนาจอยู่ที่องค์กรเดียว (centralisation) ระบบนี้เห็นว่าผู้มีอำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญควรจะอยู่ที่องค์กรหนึ่งเท่านั้น ไม่ควรที่จะกระจายไปให้หลายองค์กรเป็นผู้ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเหมือนระบบกระจายอำนาจแก่หลายองค์กร (decentralisation) เช่นอาจให้ศาลสูงสุดเป็นผู้ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแต่เพียงศาลเดียว หรืออาจตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือสภารัฐธรรมนูญเป็นผู้ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เพราะการกระจายอำนาจนี้ไปให้ศาลต่างๆ ดังกล่าวเป็นการเปิดทางให้ผู้พิพากษาอาชีพเข้ามาเล่นการเมืองซึ่งอาจตกเป็นเป้าในการโจมตีได้ นอกจากนี้อาจทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ เพราะศาลแต่ละศาลอาจตัดสินไม่เหมือนกัน นอกจากนี้การให้ศาลเข้ามาเป็นผู้วินิจฉัยเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพราะเท่ากับยอมให้ฝ่ายตุลาการเข้ามาควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ

ในอดีตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติให้องค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาจึงได้วางหลักกฎหมายโดยให้ศาลเองเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญซึ่งปรากฏในคำพิพากษาคดีอาชญากรรมสงครามที่ 1/2489 ซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และได้พัฒนามาเป็นศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

### 2.3.3 ผลของการที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด

กล่าวโดยสรุปการยอมรับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญก็เพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นนิติรัฐและเพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงละเมิดโดยผู้ใช้อำนาจปกครอง เพราะหากขาดเสียซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญก็จะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ใช้อำนาจปกครองสามารถเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขบทบัญญัติต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรอง

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 687-692.

ไว้ได้โดยง่ายโดยใช้วิธีการเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา จึงมีความจำเป็นต้องยอมรับให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งโดยนัยนี้ย่อมส่งผล 2 ประการคือ<sup>46</sup>

### 2.3.3.1 กฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้

เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดมีสถานะเหนือกฎหมายทั้งปวงที่เป็นกฎหมายภายใน (domestic law) กฎหมายภายในรัฐจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ เพราะกฎหมายภายในจะใช้บังคับได้ก็โดยที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ ทำให้กฎหมายไม่ว่าจะมีมาก่อนหรือหลังรัฐธรรมนูญไม่อาจที่จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ เพราะหากยอมให้กฎหมายอื่นใดภายในรัฐมีสถานะเหนือกว่ารัฐธรรมนูญเท่ากับยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถออกกฎหมายได้ตามอำเภอใจ ประกอบกับฝ่ายนิติบัญญัติก็เป็นองค์กรที่ถูกตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติก็ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน การยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายได้โดยอิสระอาจเกิดอันตรายต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ด้วยเหตุนี้เองจึงต้องมีการควบคุมการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติโดยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายด้วยการให้องค์กรที่มีหน้าที่ดูแลรักษารัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งเรียกระบบนี้ว่า “ระบบการควบคุมมิให้กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญ” (Control of constitutional validity of legislation)

นอกจากฝ่ายนิติบัญญัติจะสามารถออกกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแล้ว ฝ่ายบริหารเองก็สามารถกระทำกร่างๆ ที่ขัดรัฐธรรมนูญได้ ไม่ว่าจะเป็นการออกมติ ระเบียบ หรือคำสั่งต่างๆ ที่ขัดรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในบางประเทศขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจครอบคลุมไปถึงควบคุมการกระทำของฝ่ายบริหารมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญอีกด้วย เพียงแต่องค์กรที่มีอำนาจควบคุมจะชี้ให้เห็นว่าการกระทำนั้นขัดรัฐธรรมนูญและใช้บังคับไม่ได้เท่านั้น แต่ที่ถูกต้องจะเป็นอย่างไรจะไม่กล่าวถึงเนื่องจากจะเป็นการแทรกแซงอำนาจของฝ่ายบริหาร<sup>47</sup>

### 2.3.3.2 การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยาก

เมื่อรัฐธรรมนูญมีสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดจึงต้องจัดให้มีกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมที่กระทำได้ยากหรือต้องใช้วิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะพิเศษยิ่งกว่าการแก้ไขกฎหมายธรรมดาทั่วไป เพราะหากยอมให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยง่ายหรือยินยอมให้ใช้วิธีการหรือกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดาทั่วไป ฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามความต้องการได้โดยง่าย สิทธิและเสรีภาพของประชาชนย่อมจะต้องถูกระทบกระเทือนและถูก

<sup>46</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, หน้า 89-90.

<sup>47</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 677-678.

ล่วงละเมิดได้ในที่สุด และหลักการที่สำคัญตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้อาจถูกยกเลิกหรือเพิกถอนโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น หลักความเสมอภาค หลักความเป็นอิสระของศาล เป็นต้น

#### 2.3.4 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับความเป็นกฎหมายสูงสุด

ตามที่ได้เคยกล่าวไว้แล้วว่ารัฐธรรมนูญก็จัดว่าเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งซึ่งโดยธรรมชาติย่อมสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอหากเกิดความล้าสมัยหรือไม่เหมาะสมกับสภาพของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรไม่สามารถแก้ไขได้โดยง่าย เพราะในประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในประเทศ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องมืองค์กรและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้เป็นพิเศษแตกต่างกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา แต่ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจะมีได้ก็แต่เฉพาะในประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเท่านั้น เพราะในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี เช่น อังกฤษและเครือสหราชอาณาจักรกฎหมายทุกระดับจะมีฐานะเท่าเทียมกันไม่เว้นแม้แต่มรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงสามารถกระทำได้โดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ คำพิพากษาของศาลยุติธรรม จารีตประเพณี และธรรมเนียมปฏิบัติ ดังนั้น ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีจึงไม่มีหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แต่ในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจะยึดถือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ กฎหมายในลำดับที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญจึงไม่อาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ เช่นเดียวกับกฎหมายในลำดับที่ต่ำกว่าไม่สามารถแก้ไขกฎหมายในลำดับที่สูงกว่าได้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถแก้ไขโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หากกระทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติฉบับนั้นก็ขัดกับรัฐธรรมนูญ และเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องมืองค์กรและกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการพิเศษยิ่งกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดาทั่วไป และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งเป็นกฎหมายในลำดับเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ มิใช่แก้ไขเพิ่มเติมโดยร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายในลำดับที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี เมื่อรัฐธรรมนูญมีสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุด บุคคลทุกคนภายในรัฐก็ต้องให้ความเคารพและปฏิบัติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่เว้นแม้แต่ประชาชนซึ่งถือว่าเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ หรืออำนาจในการก่อตั้งองค์การทางการเมือง (pouvoir constituant) ก็ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและไม่สามารถใช้อำนาจไปในทางที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ เช่น ประชาชนไม่สามารถใช้อำนาจไปในทางรบกวนสิทธิของผู้อื่นโดยอ้างว่าตนเองเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพราะประชาชนทุกคนก็เป็นเจ้าของอำนาจอ

อธิปไตยคนละหนึ่งส่วนเช่นเดียวกัน ดังนั้นเมื่อรัฐธรรมนูญถือเป็นสัญญาประชาคมที่ประชาชนทุกคนร่วมกันสรรค์สร้างขึ้นมาเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการปกครองประเทศ ประชาชนทุกคนจึงต้องให้ความเคารพและไม่อาจใช้อำนาจจนล่วงละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นได้เช่นเดียวกับผู้ปกครองก็ไม่สามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจจนล่วงละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเมื่อเป็นเช่นนี้ ในการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยประชาชนก็ดี การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนก็ดี ประชาชนจึงไม่สามารถจัดทำหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างไร้ขอบเขต แต่จะต้องคำนึงถึงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์ที่สำคัญของหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญก็คือการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั่นเอง

## 2.4 แนวคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองจะช่วยทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีการพัฒนามากขึ้น สาเหตุเพราะจะทำให้ผู้ใช้อำนาจปกครองและผู้ถูกปกครองมีการสื่อสารหรือมีความสัมพันธ์ระหว่างกันเกิดขึ้น เนื่องจากประชาชนสามารถแสดงถึงความต้องการของตนต่อผู้ใช้อำนาจปกครองทำให้การปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้นอันเป็นตัวชี้วัดถึงความเป็นประชาธิปไตย นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจ หากไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการใช้อำนาจก็จะรวมศูนย์อยู่ที่นักการเมือง แต่หากเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการใช้อำนาจก็จะไม่รวมศูนย์อยู่ที่นักการเมืองแต่เพียงอย่างเดียวทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและก่อให้เกิดความรู้สึกในความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพราะประชาชนมีส่วนในการดำเนินงานของรัฐบาล ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการยืนยันหลักการในเรื่องของอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอีกทั้งยังทำให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ดังนั้น การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนจึงเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

#### 2.4.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้หลายท่าน เช่น<sup>48</sup>

Milbrath และ Goel ได้ให้ความหมายว่าการมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การกระทำของบุคคลเพื่อพยายามมีอิทธิพลหรือสนับสนุนต่อรัฐบาลและระบบการเมือง และยังรวมถึงบทบาทของประชาชนในการกระทำใดๆ เพื่อมีอิทธิพลต่อผลทางการเมือง โดยพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นจะเพิ่มความสนใจทางการเมืองไปสู่กิจกรรมทางการเมืองที่ต้องการความสนใจและแรงจูงใจมากขึ้นเป็นลำดับ

Herbert McClosky เห็นว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกิจกรรมที่กระทำโดยสมัครใจ ซึ่งสมาชิกทั้งหลายที่อยู่ในสังคมได้มีส่วนร่วมกระทำร่วมกันในอันที่จะเลือกผู้นำของตนและกำหนดนโยบายของรัฐ การกระทำนั้นอาจกระทำโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ได้ ซึ่งบุคคลที่มีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้นได้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ต่อไปนี้คือ การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การแสวงหาความรู้ทางการเมือง การอภิปรายหรือพูดคุยเกี่ยวกับการเมือง การเข้าร่วมชุมนุมทางการเมือง ฯลฯ เพราะการเข้าร่วมทางการเมืองเป็นการกระตุ้นเตือนให้ผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองได้สำนึกถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของตน ทั้งยังเป็นการช่วยขยายขอบข่ายของความรู้ทางด้านการเมืองให้กว้างขวางขึ้นอีกด้วย

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และเทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ เห็นว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการกระทำ (Action) ที่ปัจเจกชน (Individual) หรือกลุ่มบุคคล (Group) ที่ไม่ว่าจะมีระดับของการจัดองค์กรมากน้อยเพียงใดก็ตาม เพื่อมีอิทธิพลต่อการเลือกสรรผู้นำทางการเมืองหรือรัฐบาลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และเพื่อมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในเชิงให้การสนับสนุนหรือต่อต้าน<sup>49</sup>

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึง การกระทำที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล หรือการดำเนินงานของรัฐบาล รวมถึงการเลือกผู้นำรัฐบาลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น<sup>50</sup>

กล่าวโดยสรุปการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ เนื่องจากจะต้องเป็นไปตามความต้องการอันแท้จริงของประชาชนในการกำหนดความเป็นไปของ

<sup>48</sup> ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, รายงานวิจัย เรื่อง โครงการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2546), หน้า 59-60.

<sup>49</sup> ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และเทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, รายงานการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชั้นกลาง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542), หน้า 12.

<sup>50</sup> พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, "การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน," รัฐศาสตร์ 48,9 (กันยายน 2543): 3.

สังคม ทั้งนี้เพราะตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไม่ว่าจะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม โดยมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินงานสาธารณะ หรือ การเลือกผู้นำทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น แม้ว่าความมุ่งหมายในทางการเมือง นั้นในความเป็นจริงอาจไม่มีผลต่อการตัดสินใจในของรัฐบาลก็ตาม ซึ่งในทางตรงกันข้ามหากการ กระทำนั้นไม่มีความมุ่งหมายในทางการเมืองแล้วการกระทำนั้นก็มิถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม ในทางการเมืองแต่อย่างใด ดังนั้นพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างน้อยต้องมีความ สมัยครใจที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้นโดยปราศจากการบังคับขู่เข็ญมิเช่นนั้นก็ไม่อาจถือว่าเป็นการมี ส่วนร่วม อีกทั้งประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับบุคคลอื่น นั้นหมายถึง จะต้องมีความเสมอภาคในระหว่างประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมด้วยตนเองโดยไม่มี การเลือกปฏิบัติ และประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะต้องมีความรู้ความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรม นั้นๆ กล่าวคือ ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมจะต้องมีความรู้ในเรื่องนั้นๆ เพราะหากกิจกรรมที่เข้า มามีส่วนร่วมมีความสลับซับซ้อนเกินความสามารถของผู้เข้าร่วมกิจกรรมการมีส่วนร่วมย่อม เกิดขึ้นไม่ได้<sup>51</sup> นอกจากนี้ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในกิจกรรมนั้นๆ ก็จะต้องยอมรับถึง ผลกระทบของเรื่องที่ได้ตัดสินใจดังกล่าวด้วย

#### 2.4.2 ลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมในทางการเมืองเป็นสิทธิของประชาชนที่กฎหมายได้รับรองเอาไว้ให้ ประชาชนสามารถกระทำได้ที่หลักเกณฑ์ที่กำหนด แต่ในบางกรณีการมีส่วนร่วมในทาง การเมืองของประชาชนก็อาจมิได้กระทำภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้น การมีส่วนร่วม ทางการเมืองของประชาชนจึงอาจมิได้หลายวิธี แต่ทั้งนี้ต่างก็มีจุดมุ่งหมายร่วมกันที่สำคัญคือ ต้องการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการดำเนินงานของรัฐบาล ดังนั้น จึงสามารถแบ่งลักษณะ ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ 2 ประเภท คือ

##### 2.4.2.1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบที่เป็นทางการ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองประเภทนี้เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นที่ ยอมรับกันโดยทั่วไป เนื่องจากเป็นลักษณะการมีส่วนร่วมที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองเอาไว้ให้ สามารถกระทำได้ และเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประเทศที่พัฒนาแล้วที่ปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยใช้กันอย่างแพร่หลาย เช่น

1. การแสดงความคิดเห็นของบุคคลหรือสื่อมวลชนโดยการพูด การเขียน การพิมพ์ หรือการโฆษณา อันเป็นการแสดงออกถึงความต้องการของประชาชนซึ่งมีอิทธิพลต่อการ กำหนดนโยบายในทางการเมืองของรัฐบาล

<sup>51</sup> คีนิงจ็ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 13.

2. การชุมนุมในที่สาธารณะ ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญอีกรูปแบบหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในของรัฐบาล เนื่องจากผู้ชุมนุมจะแสดงออกถึงความต้องการของตนโดยการประกาศข้อเรียกร้องให้รัฐบาลปฏิบัติตามหรือเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของผู้ชุมนุม

3. การจัดตั้งพรรคการเมือง ถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองประเภทหนึ่งซึ่งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาารมณ์ของประชาชนโดยตรง โดยเป็นการรวมกลุ่มกันระหว่างผู้ที่มีความคิดเห็นในทางการเมืองหรืออุดมการณ์ในทางการเมืองคล้ายคลึงกันเพื่อคัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ ดังนั้น การรวมตัวกันของประชาชนเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองจึงเป็นการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยตรงโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะมีบทบาทในทางการเมืองอย่างแท้จริง

4. การใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นการมีส่วนร่วมที่ประชาชนรู้จักคุ้นเคยมากที่สุดประเภทหนึ่งและถือเป็นการมีส่วนร่วมที่สำคัญมากเพราะเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยตรงในการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ในสภา ซึ่งหากพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งจากประชาชนมากที่สุดก็อาจได้จัดตั้งรัฐบาลเพื่อเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศต่อไป ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็จะให้สิทธิแก่ประชาชนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้อย่างอิสระเสรี แต่อย่างไรก็ดี การมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนี้ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจว่าเมื่อลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแล้วก็ป็นอันหมดหน้าที่ของตน ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งก็จะรับช่วงในการทำหน้าที่ในสภาต่อไปซึ่งเป็นความเข้าใจที่ผิด เนื่องจากประชาชนยังสามารถควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของผู้แทนได้ตลอดเวลา

5. การออกเสียงลงประชามติ (Referendum) ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกประเภทหนึ่งซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีของประเทศในแถบยุโรป เช่น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งเป็นต้นแบบของการออกเสียงลงประชามติที่เกิดขึ้นในประเทศนี้มานานแล้วและได้มีการใช้วิธีการออกเสียงลงประชามติมาแล้วหลายครั้ง โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการตัดสินใจในร่างกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือทั้งฉบับหรือเพียงหลักการบางอย่าง หรือร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือบางส่วนของรัฐธรรมนูญว่าจะยอมให้ร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้หรือไม่ ถ้าประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติส่วนใหญ่เห็นด้วยร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญก็ใช้บังคับได้ แต่ถ้าประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นอันตกไป

ในการออกเสียงลงประชามติได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ แต่ได้นำมาใช้จริงเป็นครั้งแรกตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งประชาชนได้ออกเสียงลงประชามติในร่าง



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550 โดยมีประชาชนมาใช้สิทธิออกเสียงลงประชามติร้อยละ 57.61 จากจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติทั้งหมด โดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงลงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาใช้บังคับ

6. การควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการควบคุมการทำงานของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต หากมีการตรวจสอบพบว่านายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตประชาชนก็สามารถเข้าชื่อกันเสนอขอถอดถอน (Recall) บุคคลดังกล่าวได้ ซึ่งการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลนี้เองที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ของตนภายหลังการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทน

7. การริเริ่มเสนอกฎหมาย (Initiative) ถือเป็นกรมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญอีกประเภทหนึ่งที่ประชาชนสามารถแสดงเจตนาหรือความต้องการที่แท้จริงของตน ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายอาจมีผลประโยชน์กับพรรคการเมืองหรือบุคคลอื่นที่ตนเองเกี่ยวข้องซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวอาจขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนทำให้กฎหมายที่ออกมาไม่เป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น การให้สิทธิแก่ประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมายจึงถือเป็นกรมีส่วนร่วมที่สามารถแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวได้ดีวิธีการหนึ่ง

#### 2.4.2.2 การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบที่ไม่เป็นทางการ

นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบที่เป็นทางการซึ่งเป็นวิธีการมีส่วนร่วมที่กฎหมายให้การรับรองแล้ว ประชาชนยังสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อีกวิธีหนึ่งคือการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นวิธีการมีส่วนร่วมที่นิยมใช้กันมากในประเทศกำลังพัฒนา แต่ไม่เป็นที่ยอมรับในประเทศที่พัฒนาแล้วที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและเป็นวิธีการที่กฎหมายไม่ให้การรับรอง เช่น

1. การก่อความวุ่นวายทางการเมืองหรือการใช้ความรุนแรง ถือเป็นกรมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบที่ไม่เป็นทางการประเภทหนึ่ง อันเป็นการแสดงออกของประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงานของรัฐบาลหรือเกิดจากความรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลจึงเกิดการปลุกระดมมวลชนเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาโดยใช้วิธีการนอกเหนือจากที่กฎหมายให้การรับรอง เช่น การนัดหยุดงานของกลุ่มอาชีพโดยเฉพาะการรถไฟ การประท้วง การไฟฟ้า หรือการนัดหยุดงานขององค์การขนส่งมวลชนซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ โดยมีการข่มขู่รัฐบาลให้ต้องปฏิบัติตามคำเรียกร้องของตน และหากไม่ปฏิบัติตามก็จะมีกรหยุดการให้บริการสาธารณะดังกล่าวซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่

ประชาชนผู้ที่ต้องใช้บริการดังกล่าว หรือการใช้วิธีการรุนแรงของประชาชนบางกลุ่มที่ไม่พอใจในการทำงานของรัฐบาลโดยการก่อวินาศกรรมในรูปแบบต่างๆ เช่น การลอบวางระเบิด หรือการใช้กำลังทำร้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งวิธีการดังกล่าวอาจใช้ได้ผลในบางประเทศทำให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามข้อเรียกร้องหรืออย่างน้อยรัฐบาลก็หันมาให้ความสำคัญและหาทางแก้ไขปรับปรุงในเรื่องดังกล่าว

2. การปฏิวัติ ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบที่ไม่เป็นทางการที่สำคัญมาก เพราะผลของการปฏิวัติหากสำเร็จก็จะเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองและโครงสร้างพื้นฐานของรัฐทั้งหมดเนื่องจากอำนาจในการปกครองจะตกมาเป็นของผู้ที่ทำการปฏิวัติสำเร็จรวมถึงองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งหมดจะไม่ใช่เป็นของรัฐบาลเดิมอีกต่อไป การปฏิวัติอาจเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น อาจเกิดจากสภาพเศรษฐกิจที่ถดถอยทำให้ประชาชนเกิดความอดอยาก แร้นแค้นจนไม่สามารถทนในสภาพอย่างที่เป็นอยู่ หรือเกิดจากการกดขี่ข่มเหงจากรัฐโดยไม่เป็นธรรม เช่น การรีดไถภาษีจากประชาชน หรือการประพฤติตัวของผู้ปกครองที่ทุจริตคอร์รัปชัน หรืออาจมีสาเหตุมาจากแรงกดดันต่างๆ ของรัฐบาลจนทำให้ประชาชนเกิดความไม่พอใจและก่อการจลาจล ซึ่งการปฏิวัติโดยประชาชนที่สำคัญในประวัติศาสตร์ก็คือ การปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสซึ่งเป็นการปฏิวัติโดยประชาชนที่สามารถเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาจนถึงปัจจุบัน

#### 2.4.3 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองมีอยู่หลายระดับขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลจะให้ความสำคัญต่อประชาชนมากน้อยเพียงใด หากรัฐบาลเห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองมากอำนาจของประชาชนก็จะมีมาก ในทางกลับกันหากรัฐบาลไม่เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนก็จะมีน้อยซึ่งในกรณีนี้อำนาจของรัฐบาลก็จะมีมากตามไปด้วย ดังนั้น อำนาจของรัฐบาลจึงมีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน ในการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนดังต่อไปนี้จะแบ่งให้เห็นจากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุด และจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะมีความสัมพันธ์กับระดับของการมีส่วนร่วมกล่าวคือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมก็จะมีมาก แต่ถ้าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนสูงจำนวนประชาชนก็จะลดลงตามลำดับ โดยระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจเรียงลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุดได้ ดังนี้<sup>52</sup>

<sup>52</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

#### 2.4.3.1 การให้ข้อมูลประชาชน

เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ต่ำที่สุด โดยเป็นวิธีการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐกับประชาชนเพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของรัฐบาล แต่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ โดยการให้ข้อมูลดังกล่าวอาจทำได้หลายวิธี เช่น การแถลงข่าว การแสดงนิทรรศการ หรือการทำหนังสือพิมพ์เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ

#### 2.4.3.2 การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

เป็นการเชิญชวนให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลจากประชาชนมากขึ้น ทำให้รัฐสามารถประเมินถึงข้อดีหรือข้อเสียได้ดีกว่าระดับการให้ข้อมูลแก่ประชาชนซึ่งเป็นการสื่อสารกับประชาชนเพียงด้านเดียว เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่างๆ โดยบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการแล้วขอความคิดเห็นจากผู้เข้าฟัง ซึ่งเป็นรูปแบบที่เราเรียกว่าประชาพิจารณ์ (Public hearing)

#### 2.4.3.3 การปรึกษาหารือ

เป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างรัฐบาลกับประชาชนเพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่างๆ โดยการจัดประชุม หรือการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

#### 2.4.3.4 การวางแผนร่วมกัน

เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างกว่าการปรึกษาหารือ เพราะนอกจากจะเป็นการปรึกษาหารือระหว่างรัฐกับประชาชนแล้วยังมีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเพื่อเตรียมโครงการ และรับผิดชอบในผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ระดับการวางแผนร่วมกันนี้เหมาะสมที่จะใช้ในกรณีที่มีประเด็นยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การเจรจาเพื่อหาทางยุติข้อพิพาท หรือการตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อหาทางยุติความขัดแย้ง

#### 2.4.3.5 การร่วมปฏิบัติ

เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ประชาชนกับรัฐบาลจะนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามที่วางเอาไว้

#### 2.4.3.6 การควบคุมโดยประชาชน

เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การออกเสียงลงประชามติ (Referendum) เป็นต้น แต่ในปัจจุบันการถอดถอน (Recall) รวมถึงการริเริ่มเสนอกฎหมาย (Initiative) ก็ถือว่าเป็นการควบคุมโดยประชาชนวิธีหนึ่ง เนื่องจากเป็นการแสดงออกของประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับพฤติกรรมของนักการเมืองหรือไม่เห็นด้วยกับการออกกฎหมายที่ฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายนิติบัญญัติได้ออกมาใช้บังคับ

จะเห็นได้ว่าการควบคุมโดยประชาชนเป็นระดับของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนที่ประชาชนมีอำนาจมากแต่ในขณะเดียวกันจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมีจำนวนน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับระดับการให้ข้อมูลแก่ประชาชนที่อำนาจของประชาชนจะน้อยแต่จำนวนประชาชนที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมจะมีเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามหากต้องการให้จำนวนประชาชนกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับมีความใกล้เคียงกันรัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากขึ้น โดยการให้ประชาชนได้มีความรู้สึกที่ตนเองเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงไม่ใช่มีอำนาจเฉพาะการเลือกตั้งเท่านั้นและภายหลังการเลือกตั้งก็เป็นอำนาจของผู้แทนในการเข้าไปบริหารประเทศ แต่รัฐบาลต้องให้ประชาชนได้มีความรู้สึกว่าตนเองสามารถเข้าไปควบคุมการทำงานของรัฐบาลหรือผู้แทนของตนได้ด้วย เมื่อประชาชนเกิดความรู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยความตื่นตัวและการให้ความสนใจในทางการเมืองก็จะมีมากขึ้น เมื่อนั้นจำนวนประชาชนและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับก็จะมีใกล้เคียงกันเช่นเดียวกับประชาชนในประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายที่ต่างให้ความสนใจในทางการเมืองมากเนื่องจากประชาชนในประเทศดังกล่าวต่างตระหนักดีว่าตนเองเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง

#### 2.4.4 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองได้หลายรูปแบบ ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนดังกล่าวได้มีวิวัฒนาการมายาวนานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันโดยได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองให้เข้ากับสภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา เมื่อพิจารณาถึงการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวอาจแบ่งรูปแบบการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ ดังนี้

##### 2.4.4.1 ประชาธิปไตยทางตรง

ประชาธิปไตยทางตรงมีต้นกำเนิดมาจากประเทศกรีกในนครรัฐเอเธนส์ ซึ่งเป็นสถานที่ที่ทุกคนในนครรัฐมารวมตัวกันเพื่ออภิปรายประเด็นปัญหาต่างๆ โดยมีการลงคะแนนเสียงด้วยการยกมือในปัญหาที่ต้องการตัดสินใจร่วมกัน แต่การมารวมตัวกันและการลงคะแนนเสียงดังกล่าวให้สิทธิเฉพาะผู้ชายที่เป็นผู้ใหญ่เท่านั้น เด็ก สตรี และทาส ไม่สามารถออกเสียงลงคะแนนได้ รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงนี้มีข้อดีคือเป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองโดยตรงหรือร่วมใช้อำนาจอธิปไตย แต่การใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงเช่นนี้จะมีองค์ประกอบอยู่สองส่วนคือ หนึ่ง ประชาชนจะต้องเป็นผู้ริเริ่ม โดยการริเริ่มนั้นจะต้องมีสภาพบังคับให้มีการเริ่มต้นกระบวนการ และสอง ประชาชนจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย การขาดองค์ประกอบใด

องค์ประกอบหนึ่งย่อมทำให้รูปแบบการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรงไม่  
 อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ ซึ่งโดยทั่วไปนักวิชาการในยุโรปถือว่าการตัดสินใจชั้น  
 สุดท้ายโดยประชาชนถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของประชาธิปไตยทางตรง<sup>53</sup> ซึ่งสอดคล้อง  
 กับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน  
 และเป็นที่รู้จักกันดีมีอยู่หลายอย่าง เช่น การออกเสียงลงประชามติ (Referendum) การถอดถอน  
 (Recall) รวมถึงการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative)

แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าองค์ประกอบของประชาธิปไตยทางตรงจะมีอยู่สอง  
 ส่วนดังกล่าว แต่ในกรณีที่มีกฎหมายบังคับให้ต้องริเริ่มกระบวนการหรือให้อำนาจองค์กรอื่น  
 นอกจากประชาชนเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการ องค์ประกอบของประชาธิปไตยทางตรงก็จะเหลือเพียง  
 องค์ประกอบเดียว คือ อำนาจการตัดสินใจชั้นสุดท้ายจะต้องเป็นของประชาชน เช่น กรณีกฎหมาย  
 บังคับให้ต้องมีการออกเสียงลงประชามติ อำนาจในการตัดสินใจชั้นสุดท้ายก็จะต้องเป็นของ  
 ประชาชนจึงจะถือว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ ในทางกลับกันหากเป็นกรณีที่ประชาชน  
 เป็นผู้ริเริ่มกระบวนการไม่ว่าจะเป็นกระบวนการทำประชามติที่ริเริ่มโดยประชาชน หรือการเสนอ  
 ขอดถอดถอนโดยประชาชน หรือการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน แต่อำนาจในการตัดสินใจชั้น  
 สุดท้ายไม่ได้อยู่ที่ประชาชน การใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวก็ไม่ถือว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่  
 สมบูรณ์ และในกรณีการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการริเริ่มกระบวนการ  
 และอำนาจการตัดสินใจชั้นสุดท้ายก็ไม่ได้อยู่ที่ประชาชน การมีส่วนร่วมดังกล่าวก็เป็นเพียงการมี  
 ส่วนร่วมในทางการเมืองธรรมดาเท่านั้นมิใช่ประชาธิปไตยทางตรงแต่อย่างใด

#### 2.4.4.2 ประชาธิปไตยแบบผู้แทน

แม้ว่าประชาธิปไตยทางตรงจะเป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยเป็น  
 ของปวงชนซึ่งเป็นสิ่งที่อาจเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยในอุดมคติที่ประชาชนในหลายประเทศ  
 ต้องการ แต่ก็ไม่มีประเทศใดในโลกที่ปกครองโดยใช้รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงแต่เพียงอย่าง  
 เดียว เนื่องจากในความเป็นจริงในรัฐสมัยใหม่ที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ มีการขยายขอบเขตอำนาจ  
 หน้าทีของรัฐและมีประชากรเป็นจำนวนมากอย่างในปัจจุบันอีกทั้งยังมีโครงสร้างทางสังคมที่  
 สลับซับซ้อน การจะให้ประชาชนทุกคนร่วมแสดงออกในทางการเมืองแบบในอดีตจึงเป็นไปได้  
 ในสภาพความเป็นจริง และที่สำคัญก็คือในสภาพสังคมสมัยใหม่ประชาชนจะมีส่วนร่วมใน  
 ลักษณะเป็นมวลชน (mass) ซึ่งมวลชนเหล่านี้อาจถูกโฆษณาชวนเชื่อและถูกชักจูงให้มีแนวโน้มไป  
 ในทางใดทางหนึ่งได้เสมอ ประชาธิปไตยแบบผู้แทนจึงเป็นระบบที่มีเหตุผลอยู่ในตัวเอง ดังนั้น  
 หากต้องการรักษาหรือและการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพก็ต้องยอมให้คนจำนวนน้อยแสดง

<sup>53</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, "การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตย  
 ทางตรง," วารสารกฎหมายปกครอง 7,2 (สิงหาคม 2541): 69.

เจตนาแทนเช่นเดียวกับความสำนึกในความรับผิดชอบจำเป็นต้องลดจำนวนผู้เข้าร่วมตัดสินใจให้น้อยลง<sup>54</sup> ในหลายๆ ประเทศจึงหันมาให้ความนิยมการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนควบคู่ไปกับการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งเราเรียกประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนได้อีกอย่างหนึ่งว่า ประชาธิปไตยทางอ้อม โดยการให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนของตนไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเอง ในกรณีที่ประเทศนั้นมีรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา ประชาชนก็จะเป็นผู้เลือกสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาที่ได้รับเลือกไปแต่งตั้งฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ในการปกครองประเทศต่อไป แต่ในกรณีที่ประเทศนั้นมีรูปแบบการปกครองแบบระบอบประธานาธิบดี ประชาชนก็จะเป็นผู้เลือกตั้งทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนยังคงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง ในหลายๆ ประเทศจึงยังคงเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองในเรื่องสำคัญซึ่งเป็นรูปแบบที่เรียกว่าประชาธิปไตยทางตรง โดยการใช้อำนาจควบคู่ไปกับประชาธิปไตยแบบผู้แทน ดังนั้น การใช้รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงควบคู่ไปกับประชาธิปไตยแบบผู้แทนจึงเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งที่จะทำให้การปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง<sup>55</sup>

แต่อย่างไรก็ดี ประชาธิปไตยแบบผู้แทนก็อาจมีข้อเสียจากการที่ผู้แทนของประชาชนได้เอาอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงไปจากประชาชน เนื่องจากในความเป็นจริงการบริหารประเทศเริ่มมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นทุกวัน ประชาชนจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะเข้าใจและรอบรู้ถึงปัญหาที่แท้จริงของการบริหารประเทศได้อีกทั้งยังไม่มีเวลาเพียงพอที่จะติดตามการบริหารประเทศและติดตามพฤติกรรมของผู้แทนของตนได้ ประชาชนจึงไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้โดยมีพื้นฐานข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนถูกต้องและมีความรอบรู้เพียงพอเพียง ดังนั้น มาตรการในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรบางมาตรการจึงหายไปจากรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้การที่รัฐได้ขยายขอบเขตหน้าที่ออกไปพร้อมๆ กับการขยายอำนาจของผู้แทนราษฎรและนักการเมืองที่เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนมากขึ้นเพียงใด โอกาสบิดเบือนการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของผู้แทนราษฎรและนักการเมืองก็มีมากขึ้นเพียงนั้น ดังนั้น เมื่อประกอบกับการบริหารประเทศที่มีความสลับซับซ้อนดังกล่าวทำให้การควบคุมโดยตรง

<sup>54</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, หน้า 146.

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

โดยประชาชนลดลง ผลก็คือทำให้เกิดช่องว่างอันกว้างใหญ่ของการบริหารประเทศที่ผู้แทนราษฎรจะเอาอำนาจอธิปไตยไปจากประชาชน<sup>56</sup>

#### 2.4.4.3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

การปกครองที่ใช้รูปแบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนควบคู่ไปกับการปกครองที่ใช้รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงดังกล่าวแม้ว่าจะทำให้การปกครองในระบบประชาธิปไตยมีความสมบูรณ์มากขึ้นก็ตามแต่ก็อาจเกิดปัญหาในกรณีที่ผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนตนอาจใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ในทางที่ไม่เหมาะสม โดยการอาศัยตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ในทางเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องซึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม หรือผู้แทนของประชาชนอาจตัดสินใจดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ต้องการหรือไม่ให้ความยินยอม การใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบหรือไม่เป็นไปตามความต้องการอันแท้จริงของประชาชนดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจบิดผัน (Abuse of Power) ทำให้เกิดรูปแบบประชาธิปไตยอีกรูปแบบหนึ่งคือ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นการเรียกระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองและตัดสินใจในระดับต่างๆ มากขึ้น เพราะประชาชนมิใช่มีหน้าที่เพียงออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเท่านั้นจึงจะมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้ แต่ประชาชนยังสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการอื่นๆ ได้อีกด้วย เช่น การมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เป็นต้น

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงหมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชนเพื่อทุกๆ คน ได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม โดยมีหลักการที่สำคัญคือ ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหารทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยเน้นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนด้วยตนเองให้มีความเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชน<sup>57</sup> การที่ประชาชนมีโอกาสในการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองในทุกระดับที่ส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง

<sup>56</sup> ออมร จันทรสมนุญ, "วันเลือกตั้ง : "บทสุดท้าย" หรือ "บทเริ่มต้น" ของพลังประชาธิปไตย," ใน *รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทศวรรษของ ศ.ดร.อมร จันทรสมนุญ*, (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2537), หน้า 66.

<sup>57</sup> คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, *รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก*, หน้า 14-15.

โดยประชาชนสามารถรับรู้ถึงข้อมูลข่าวสาร แลกเปลี่ยนข้อมูลและแสดงความคิดเห็นเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการตัดสินใจของรัฐบาล มีการวางแผนร่วมกัน รวมถึงสามารถตรวจสอบและควบคุมการทำงานของรัฐบาล ย่อมจะทำให้ความต้องการของประชาชนได้รับการตอบสนองและการตัดสินใจของรัฐบาลก็จะเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบเพราะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก นอกจากนี้การปฏิบัติหน้าที่ก็จะเกิดความโปร่งใสเพราะประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานได้ อีกทั้งนโยบายของรัฐบาลรวมถึงการบริหารประเทศก็จะเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้หลายระดับทำให้ผู้ใช้อำนาจปกครองกับผู้นักปกครองมีการติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกันในด้านของข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจถึงความต้องการของประชาชนและก่อให้เกิดสัมพันธที่ดีระหว่างกัน นอกจากนี้หากระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนมีมากก็จะทำให้ประชาชนสามารถควบคุมการทำงานของผู้แทนปวงชนรวมถึงควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลมิให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันหรือใช้อำนาจไปในทางมิชอบได้ ซึ่งผลของการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองก็จะเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของตนเองไม่ให้ผู้ใช้อำนาจปกครองใช้อำนาจเกินขอบเขตจนล่วงล้ำต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## บทที่ 3

### การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

#### 3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศ สวิตเซอร์แลนด์

ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ในระยะเริ่มแรกมีการจัดโครงสร้างการปกครองประเทศแบบสมาพันธ์รัฐ (Confederation) โดยเป็นการรวมตัวอย่างหลวมๆ ของรัฐ จึงทำให้รัฐบาลกลางไม่มีอำนาจอิสระของตนเอง ซึ่งมีชุมชนที่มารวมตัวกันในปี ค.ศ.1921 คือ อูรี (Uri) ชไวส์ (Schwyz) และอันเธอร์วอลเดน (Unterwalden) แต่ในปัจจุบันสวิตเซอร์แลนด์มีโครงสร้างแบบสหพันธ์รัฐประกอบไปด้วยกองตง (Canton) 26 กองตง (20 กองตงมีสถานภาพเต็ม อีก 6 กองตงมีสถานภาพครึ่งกองตง) โดยมีกองตง 2 กองตงที่ใช้รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงโดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอภิปรายและลงคะแนนในสภาด้วยตนเอง (Landsgemeinde) หรือเรียกว่า Open-air People's Assemblies คือ กองตง Appenzell Inner-Rhodes และกองตง Glarus แต่แม้ว่าปัจจุบันสวิตเซอร์แลนด์มีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธ์รัฐแต่ก็ยังคงใช้ชื่ออย่างเป็นทางการว่าสมาพันธ์รัฐสวิตเซอร์แลนด์ (Swiss Confederation) ทั้งนี้เพื่อระลึกถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์

รัฐสภาสวิตเซอร์แลนด์ประกอบไปด้วยสภาแห่งชาติ (The National Council) ซึ่งสมาชิกเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศมาจากการเลือกตั้งโดยตรงซึ่งเป็นการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation) จำนวน 200 คน โดยที่จำนวนตัวแทนสมาชิกของแต่ละกองตงจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในแต่ละกองตง และสภาแห่งรัฐ (The Council of States) หรือวุฒิสภา ประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งเป็นตัวแทนกองตงแต่ละกองตงในสมาพันธ์รัฐมีจำนวน 46 คน (มาจาก 20 กองตงที่มีสถานภาพเต็มกองตงละ 2 คน ส่วนอีก 6 คน มาจาก 6 กองตงที่มีสถานภาพครึ่งกองตง) โดยสมาชิกมาจากการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด (First-Past-the-Post/Majority System) การที่รัฐสภาประกอบไปด้วยสภาแห่งชาติและสภาแห่งรัฐสะท้อนให้เห็นถึงหลักการประชาธิปไตยคือ หลักการเสียงข้างมากของประชาชน และหลักความเท่าเทียมกันของแต่ละกองตง

ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีของสวิตเซอร์แลนด์มีลักษณะเป็นสภาผู้บริหารของรัฐบาลกลาง (The Federal Council) ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 7 คน มาจากการเลือกตั้งของ

รัฐสภาหรือสภาทั้งสอง (Cereinigte Bundesverhamlung) อยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี โดยคณะรัฐมนตรีจะประชุมกันเพื่อเลือกผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีหมุนเวียนกันตามอาวุโสระหว่างคณะรัฐมนตรีทั้ง 7 คน โดยอยู่ในวาระคราวละ 1 ปี เพื่อผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันทำหน้าที่ แต่ประธานาธิบดีจะมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ประธานาธิบดีจะไม่มีอำนาจเหนือคณะรัฐมนตรีอันมีลักษณะเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของผู้บริหาร (Collective Presidency) ดังนั้น ตำแหน่งประธานาธิบดีจึงเป็นตำแหน่งผู้นำประเทศในเชิงสัญลักษณ์<sup>1</sup>

ประชาชนชาวสวิสเซอร์แลนด์สามารถมีส่วนร่วมในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐได้เป็นครั้งแรกตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 ตามรัฐธรรมนูญสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ ค.ศ. 1848 ซึ่งเป็นพัฒนาจากการออกเสียงลงประชามติที่มีมานานหลายร้อยปี โดยบรรดากองตงต่างๆ ได้ให้การยอมรับประเพณีที่จะต้องนำเอารัฐธรรมนูญของกองตงมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติก่อนที่จะนำมาใช้บังคับต่อไป ดังนั้น ประเทศสวิสเซอร์แลนด์จึงเป็นต้นแบบของการออกเสียงลงประชามติ โดยในปัจจุบันรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ได้กำหนดรูปแบบการออกเสียงลงประชามติไว้ 4 รูปแบบคือ<sup>2</sup>

1. การออกเสียงลงประชามติในรัฐธรรมนูญ (the constitution referendum)
2. การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (the constitution initiative)
3. การออกเสียงลงประชามติต่อกฎหมาย (the optional or facultative referendum on legislation)
4. การออกเสียงลงประชามติต่อสนธิสัญญา (the optional treaty referendum)

รูปแบบของการออกเสียงลงประชามติในข้อ 1 และข้อ 2 จะเป็นการออกเสียงลงประชามติในลักษณะเชิงบังคับให้ต้องมีการออกเสียงลงประชามติ (référéndum obligatoire) ส่วนรูปแบบการออกเสียงลงประชามติในข้อ 3 และข้อ 4 จะเป็นการออกเสียงลงประชามติที่ไม่ได้บังคับให้ต้องกระทำ (référéndum facultative) ดังนั้น การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (the constitution initiative) จึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการออกเสียงลงประชามติและเป็นกรณีที่กฎหมายบังคับให้ต้องมีการออกเสียงลงประชามติ ในปัจจุบันนอกจากประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐได้แล้ว ประชาชนยังสามารถมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของกองตงได้เช่นเดียวกันโดยมีรูปแบบและขั้นตอนการของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญคล้ายคลึงกัน อาจมีข้อแตกต่างกันบ้างในเรื่องของจำนวนประชาชนผู้ใช้สิทธิดังจะได้

<sup>1</sup> สิริพรรณ นกสวน, การเมืองการปกครองสวิสเซอร์แลนด์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2549), หน้า 20-64.

<sup>2</sup> David Butler, Austin Ranney, *Referendums around the World*, (Michigan: Macmillan, 1994), pp. 102.

กล่าวต่อไป ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีรูปแบบและขั้นตอนดังนี้

### 3.1.1 คุณสมบัติของประชาชนผู้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ประชาชนที่มีสิทธิเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นพลเมืองของสวิสเซอร์แลนด์ โดยจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ ซึ่งจะต้องมีความสามารถตามกฎหมายโดยจะต้องไม่เป็นผู้ป่วยทางจิต หรือเป็นผู้มีจิตบกพร่อง จึงจะเป็นผู้มีสิทธิและหน้าที่ในทางการเมือง<sup>3</sup>

### 3.1.2 กระบวนการและขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

#### 3.1.2.1 จำนวนประชาชนและระยะเวลาในการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญระดับสมาพันธ์รัฐเริ่มจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนจำนวน 7 คน เข้าชื่อกันยื่นคำร้องพร้อมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ หรือยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนต่อรัฐสภาแล้วแต่ว่าประชาชนจะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือบางส่วน โดยประชาชนผู้เข้าชื่อกันจำนวน 7 คน ดังกล่าวจะต้องรวบรวมลายมือชื่อประชาชนให้ได้ 100,000 คน ภายในระยะเวลา 18 เดือน<sup>4</sup>

ส่วนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระดับกองตงหรือระดับมลรัฐ แต่ละกองตงก็จะกำหนดจำนวนประชาชนและระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อไว้

<sup>3</sup> Federal Constitution of the Swiss Confederation 1999

Title 4: The People and the Cantons

Chapter 1: General Provisions

Article 136 Political rights

Paragraph 1 "All Swiss citizens over the age of eighteen, unless they lack legal capacity due to mental illness or mental incapacity, shall have political rights in federal matters. Such citizens shall all have the same political rights and duties."

<sup>4</sup> Federal Constitution of the Swiss Confederation 1999

Title 4: The People and the Cantons

Chapter 2: Initiative and Referendum

Article 138 Popular initiative requesting the complete revision of the Federal Constitution

Paragraph 1 "Any 100,000 persons eligible to vote may within 18 months of the official publication of their initiative propose a complete revision of the Federal Constitution."

Article 139 Popular initiative requesting a partial revision of the Federal Constitution in specific terms

Paragraph 1 "Any 100,000 persons eligible to vote may within 18 months of the official publication of their initiative request a partial revision of the Federal Constitution."

แตกต่างกัน เช่น รัฐธรรมนูญของตง Fribourg กำหนดให้ต้องรวบรวมลายมือชื่อประชาชนให้ได้ 6,000 คน ภายในระยะเวลา 90 วัน<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญของตง Bern กำหนดให้ต้องรวบรวมลายมือชื่อประชาชนให้ได้ 15,000 คน ภายในระยะเวลา 6 เดือน แต่หากจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจะต้องรวบรวมลายมือชื่อประชาชนให้ได้ 30,000 คน<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญของตง Vaud กำหนดให้ต้องรวบรวมลายมือชื่อประชาชนให้ได้ 12,000 คน ภายในระยะเวลา 4 เดือน แต่หากจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจะต้องรวบรวมลายมือชื่อประชาชนให้ได้ 18,000 คน<sup>7</sup> หรือรัฐธรรมนูญของตง Genève กำหนดว่าประชาชน 10,000 คน มีสิทธิยื่นข้อเสนอต่อรัฐสภาแห่งมลรัฐ (Le Grand Conseil) เพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งหมดหรือบางส่วน<sup>8</sup> เป็นต้น

---

<sup>5</sup> Constitution du canton de Fribourg 2004

TITRE III Droits politiques

CHAPITRE PREMIER Droits politiques cantonaux

Article 42 b) Forme et délai

Paragraph 2 "Elle doit être appuyée par 6,000 citoyennes et citoyens actifs. Le délai de récolte des signatures est de 90 jours."

<sup>6</sup> Constitution of the Canton of Bern 1993

4. Democratic Rights

4.3 Popular Initiatives

Article 58 Scope of application

Paragraph 2 "An initiative is successful if 15,000 persons who are eligible to vote sign the petition within six months. For a request for the complete revision of the Constitution, 30 000 signatures are required."

<sup>7</sup> Constitution du Canton de Vaud 2002

TITRE IV LE PEUPLE

Chapitre 3 – Initiative et référendum populaires

A Initiative populaire

Article 79 Forme de l'initiative, signatures

Alinéa 2 "Elle aboutit si elle a recueilli, dans un délai de quatre mois, 12,000 signatures ou 18,000 si elle vise la révision totale de la Constitution."

<sup>8</sup> Constitution de la République et canton de Genève 1847

Titre VI Référendum et initiative

Chapitre III Initiative cantonale

Article 64 Principe

"10,000 électeurs disposent du droit de soumettre une proposition au Grand Conseil..."

Article 65A Initiative constitutionnelle

"L'initiative peut proposer une révision totale ou partielle de la constitution rédigée de toutes pièces."

### 3.1.2.2 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน

#### 3.1.2.2.1 การจัดเตรียมบัญชีลายมือชื่อ

การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญระดับสมาพันธ์รัฐไม่ว่าจะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือบางส่วน ขั้นตอนแรกจะต้องทำการจัดเตรียมบัญชีลายมือชื่อเพื่อรวบรวมลายมือชื่อโดยจะต้องมีรายละเอียดดังนี้ ผู้ที่จะลงลายมือชื่อจะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนทั้งในระดับกองตงและระดับเทศบาล (commune), ชื่อเรื่องและข้อความที่ประชาชนเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, ข้อกำหนดในการถอนข้อเสนขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชน, คำเตือนถึงผลของการรวบรวมลายมือชื่อที่ไม่ถูกต้องหรือผู้ที่เสนอหรือยอมรับสินบนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมลายมือชื่อ, ชื่อและที่อยู่ของประชาชนผู้ร่างข้อเสนขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างน้อย 7 คน และสูงสุดไม่เกิน 27 คน ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนประกอบกันเป็นคณะกรรมการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (The Initiative Committee)<sup>9</sup>

ส่วนในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระดับกองตงหรือระดับมลรัฐ แต่ละกองตงอาจกำหนดจำนวนชื่อและที่อยู่ของประชาชนผู้ร่างข้อเสนขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้แตกต่างกัน เช่น กองตง Neuchâtel กำหนดให้มีชื่อและที่อยู่ของประชาชนผู้ร่างข้อเสนขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างน้อย 5 คนประกอบกันเป็นคณะกรรมการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (le comité d'initiative)<sup>10</sup> หรือกองตง Vaud ได้กำหนดให้มีชื่อและที่อยู่

<sup>9</sup> Federal Act on Political Rights 1976

Title 5: The Popular Initiative

Article 68 Signature lists

Paragraph 1 "The signature list (on forms, sheets of paper or cards) that is used to collect signatures for a popular initiative must contain the following information:

- a. the canton and the political commune in which the signatory is eligible to vote;
- b. the title and text of the initiative, together with the date of its publication in the Federal Gazette;
- c. a withdrawal clause within the meaning of Article 73;
- d. reference to the fact that anyone who falsifies the result of a signature collection for a popular initiative (Art. 282 SCC) or who offers or accepts bribes in connection with a signature collection (Art. 281 SCC) commits an offence;
- e. the names and addresses of a minimum of seven and a maximum of 27 authors of the initiative, all of whom must be eligible to vote (the initiative committee)."

<sup>10</sup> Loi sur les droits politiques 1984 (Canton de Neuchâtel)

TITRE III Initiative

CHAPITRE PREMIER Initiative populaire en matière cantonale

Section 3: Procédure

Article 100 Listes de signatures

ของประชาชนผู้ร่างข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างน้อย 7 คน นอกจากนี้ในบัญชีลายมือชื่อก็จะต้องรายละเอียดคล้ายคลึงกับการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญระดับสมาพันธรัฐ เช่น จะต้องมียาละเอียดเกี่ยวกับชื่อเรื่องและข้อความที่ประชาชนเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, ผู้ที่จะลงลายมือชื่อจะต้องเป็นผู้ที่ลงทะเบียนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในระดับเทศบาล (commune), ข้อกำหนดในการถอนข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนโดยไม่มีเงื่อนไข, ชื่อ นามสกุล และที่อยู่ของคณะกรรมการอย่างน้อย 7 คน, คำเตือนถึงผลของการรวบรวมลายมือชื่อปลอมซึ่งจะต้องมีโทษตามกฎหมาย เป็นต้น<sup>11</sup>

### 3.1.2.2.2 การรวบรวมลายมือชื่อ

การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญระดับสมาพันธรัฐประชาชนผู้ร่างข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ว่าทั้งฉบับหรือบางส่วนดังกล่าวนอกจากจะต้องรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนให้ได้ 100,000 คน ภายในเวลา 18 เดือน หลังจากที่มีการประกาศราชกิจจานุเบกษาแล้ว ในการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนก็จะต้องมีรายละเอียดตามที่กล่าวไว้ในข้อ 3.1.2.2.1 และประชาชนผู้ลงลายมือชื่อก็จะต้องให้ข้อมูลที่จำเป็นเพื่อพิสูจน์ความมีตัวตน เช่น การให้ชื่อ ที่อยู่ และวันเดือนปีเกิด เป็นต้น<sup>12</sup> โดยบัญชีลายมือชื่อนี้จะต้องเสนอให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีรับรองภายใน 18 เดือน นับแต่วันที่ประกาศข้อความในราชกิจจานุเบกษา<sup>13</sup>

“Les listes de signatures de l'initiative doivent être établies par commune et contenir les indications suivantes:  
...c) les nom, prénoms et adresse d'au moins cinq membres du comité d'initiative;”

<sup>11</sup> Loi sur l'exercice des droits politiques 1989 (Canton de Vaud)

TITRE IV INITIATIVE ET RÉFÉRENDUM

Chapitre I Initiative en matière cantonale

Article 89 Annonce de l'initiative

Alinéa 2 “Elle est présentée sous forme d'un projet de liste de signatures contenant les indications suivantes:

a. le titre et le texte de l'initiative ainsi que la question à soumettre aux électeurs qui doit pouvoir être résolue par oui ou par non;

b. la commune où le signataire est inscrit au rôle des électeurs;

c. la date de la publication dans la Feuille des avis officiels et l'échéance du délai pour le dépôt des signatures;

d. une clause de retrait sans réserve;

e. les noms, prénoms et adresses des membres du comité, ou du moins de sept d'entre eux;

f. la mention selon laquelle celui qui falsifie le résultat d'une récolte de signatures est punissable (art. 282 du Code pénal) A;

g. la mention selon laquelle une même liste ne peut porter que les signatures d'électeurs domiciliés dans la même commune.”

<sup>12</sup> Thomas Fleiner and Alexander Misic and Nicole Töpferwien, Swiss Constitutional Law, (Berne: Stämpfli Publishers, 2005), pp. 64.

<sup>13</sup> Federal Act on Political Rights 1976

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี (The Federal Chancellery) จะต้องประกาศหลักเกณฑ์โดยกำหนดเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดก่อนที่การรวบรวมลายมือชื่อจะเริ่มขึ้น ในกรณีชื่อเรื่องนี้อาจทำให้เกิดความเข้าใจผิด หรือมีลักษณะเป็นการโฆษณาทางธุรกิจ หรือเป็นการเผยแพร่ข้อมูลส่วนตัว หรือทำให้เกิดความสับสน เลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็สามารถดำเนินการแก้ไขได้ นอกจากนี้เลขาธิการคณะรัฐมนตรี (The Federal Chancellery) ยังมีหน้าที่ตรวจสอบข้อความที่ประชาชนเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและทำหน้าที่แปลข้อความให้สอดคล้องกับภาษาราชการตามที่ต้องการ โดยชื่อเรื่องและข้อความที่ประชาชนเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยชื่อของประชาชนผู้ร่างข้อเสนอมติเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องนำมาประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย<sup>14</sup>

ส่วนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระดับกองตง ในแต่ละกองตงก็จะกำหนดจำนวนประชาชนและระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อไว้แตกต่างกัน ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วตามข้อ 3.1.2.1 โดยประชาชนผู้ที่ลงลายมือชื่อจะต้องให้ข้อมูลที่จำเป็นเพื่อพิสูจน์ความมีตัวตน เช่น การให้ชื่อ ที่อยู่ และวันเดือนปีเกิดเช่นเดียวกับการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญระดับสหพันธรัฐ และเมื่อได้รวบรวมลายมือชื่อภายในกำหนดเวลาตามที่กฎหมายของแต่ละกองตงกำหนดแล้วก็ต้องส่งบัญชีลายมือชื่อให้สภาเทศบาล (Le Conseil Communal) หรือนายทะเบียนเทศบาล (Le Greffe Municipal) รับรอง ส่วนระยะเวลาในการส่งบัญชีลายมือชื่อเพื่อให้ดำเนินการรับรองบัญชีลายมือชื่ออาจแตกต่างกันไปในแต่ละกองตง เช่น จะต้องส่งบัญชีลายมือชื่อเพื่อให้การรับรองภายใน 4 เดือน หรือ 6 เดือน นับแต่วันที่ประกาศข้อความในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้แล้วแต่กฎหมายในแต่ละกองตงจะกำหนด เช่น กองตง

Title 5: The Popular Initiative

Article 71 Submission

Paragraph 1 "The signature lists for a popular initiative must be submitted together 18 months at the latest from the date of publication of the text of the initiative in the Federal Gazette."

<sup>14</sup> Federal Act on Political Rights 1976

Title 5: The Popular Initiative

Article 69 Preliminary examination

"The Federal Chancellery shall declare in a ruling before the collection of signatures is begun whether the signature list corresponds to the form prescribed by law.

Where the title of an initiative is misleading, or if it contains commercial advertising or personal publicity or gives rise to confusion, it shall be amended by the Federal Chancellery.

The Federal Chancellery shall examine the texts of the initiative in all official languages to ensure that they correspond and shall undertake any translation work thereon that is required.

The title and text of the initiative, together with the names of the authors shall be published in the Federal Gazette."

Neuchâtel จะต้องส่งบัญชีลายมือชื่อให้สภาเทศบาล (Le Conseil Communal) รับรอง และสภาเทศบาลก็จะต้องส่งบัญชีลายมือชื่อที่ให้การรับรองดังกล่าวต่อเลขาธิการแห่งมลรัฐ (La Chancellerie d'Etat) ภายใน 6 เดือน นับแต่วันที่ประกาศข้อความในราชกิจจานุเบกษา โดยข้อความที่ลงในบัญชีลายมือชื่อจะต้องประกอบไปด้วยชื่อ นามสกุล วันเดือนปีเกิด ที่อยู่ และลายเซ็นของผู้ลงลายมือชื่อ ซึ่งข้อความทั้งหมดจะต้องเขียนด้วยลายมือที่อ่านง่าย โดยชื่อเรื่องที่น่าจะทำให้เกิดความเข้าใจผิด หรือมีลักษณะเป็นการโฆษณาทางธุรกิจ หรือทำให้เกิดความสับสน เลขาธิการแห่งมลรัฐ (La Chancellerie d'Etat) ก็สามารถปฏิเสธชื่อเรื่องดังกล่าวได้ โดยคณะกรรมการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (le comité d'initiative) ก็จะรับรู้ในเบื้องต้น<sup>15</sup> หรือกองตง Vaud จะต้องส่งบัญชีลายมือชื่อให้นายทะเบียนเทศบาล (Le Greffe Municipal) รับรองภายใน 4 เดือน นับแต่วันที่ประกาศข้อความในราชกิจจานุเบกษา โดยข้อความที่ลงในบัญชีลายมือชื่อจะต้องประกอบไปด้วยชื่อ นามสกุล วันเดือนปีเกิด ที่อยู่ และลายเซ็นของผู้ลงลายมือชื่อ โดยชื่อเรื่องที่น่าจะทำให้เกิดความเข้าใจผิด หรือทำให้เกิดความสับสน เลขาธิการแห่งมลรัฐ (La Chancellerie d'Etat) ก็สามารถปฏิเสธชื่อเรื่องดังกล่าวได้ โดยคณะกรรมการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Comité d'Initiative) ก็จะรับรู้ในเบื้องต้น<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Loi sur les droits politiques 1984 (Canton de Neuchâtel)

TITRE III Initiative

CHAPITRE PREMIER Initiative populaire en matière cantonale

Section 3: Procédure

Article 99 Annonce de l'initiative

Alinéa 2 "Lorsque le titre de l'initiative induit en erreur ou prête à confusion, il est refuse par la chancellerie d'Etat. Le comité d'initiative est préalablement entendu."

Article 101 Manière de signer

Alinéa 1 "L'électeur doit apposer de sa main lisiblement sur la liste ses nom, prénoms, date de naissance et adresse, et signer."

Article 105 Délai pour le depot de l'initiative

Alinéa 1 "Les listes de signatures attestées ou les certificats de leur dépôt auprès des Conseils communaux doivent être déposés à la chancellerie d'Etat au plus tard six mois après la publication de l'annonce de l'initiative dans la Feuille officielle."

<sup>16</sup> Loi sur l'exercice des droits politiques 1989 (Canton de Vaud)

TITRE IV INITIATIVE ET RÉFÉRENDUM

Chapitre I Initiative en matière cantonale

Article 90 Examen préliminaire

Alinéa 1 "Lorsque le titre de l'initiative induit en erreur, contient des éléments de publicité commerciale ou prête à confusion, il est refusé par le département; le comité d'initiative est préalablement entendu."

Article 91 Signatures



### 3.1.2.2.3 การรับรองลายมือชื่อ

ในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญระดับสมาพันธ์รัฐ ภายหลังจากที่สิ้นสุดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อแล้ว เลขานุการคณะรัฐมนตรี (The Federal Chancellery) ก็จะประกาศว่าการรวบรวมลายมือชื่อเพื่อขอเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนได้รวบรวมลายมือชื่อถูกต้องตามจำนวนที่ต้องการหรือไม่ หากการรวบรวมลายมือชื่อทำได้น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนที่กฎหมายกำหนดภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธ์รัฐสวิสเซอร์แลนด์ เลขานุการคณะรัฐมนตรี (The Federal Chancellery) ก็จะประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อได้สิ้นสุดลงแล้ว ซึ่งหมายถึงการรวบรวมลายมือชื่อไม่ประสบผลสำเร็จ แต่ถ้าหากการรวบรวมลายมือชื่อทำได้ครึ่งหนึ่งหรือมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนที่กฎหมายกำหนด สมาชิกบริหารของรัฐบาลกลาง (the Federal Council) ก็จะประกาศโดยยืนยันว่าการรวบรวมลายมือชื่อเพื่อขอเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนประสบผลสำเร็จ อย่างไรก็ตามก็ตีลายมือชื่อดังต่อไปนี้ถือว่าไม่ถูกต้อง

1. บัญชีลายมือชื่อซึ่งผู้ที่จะลงลายมือชื่อเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนทั้งในระดับกองตงและระดับเทศบาล (commune) หรือไม่ปรากฏชื่อเรื่องและข้อความที่ประชาชนเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือไม่มีข้อกำหนดในการถอนข้อเสนอลายมือชื่อเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชน หรือไม่มีคำเตือนถึงผลของการรวบรวมลายมือชื่อที่ไม่ถูกต้องหรือผู้ที่เสนอหรือยอมรับสินบนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมลายมือชื่อ หรือไม่ปรากฏชื่อและที่อยู่ของประชาชนผู้ร่างข้อเสนอลายมือชื่อเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างน้อย 7 คน และสูงสุดไม่เกิน 27 คน ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนประกอบกันเป็นคณะกรรมการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (The Initiative Committee)

2. ผู้ที่ลงลายมือชื่อซึ่งเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนไม่ให้การรับรองลายมือชื่อ

3. บัญชีลายมือชื่อที่ได้เสนอภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อแล้ว

---

Alinéa 1 "L'électeur doit apposer de sa main et lisiblement sur la liste ses nom(s), prénom(s), date de naissance, adresse et signer."

Article 92 Dépôt des listes de signatures

Alinéa 1 "Le comité ou les signataires remettent les listes de signatures au greffe municipal pour attestation, au plus tard quatre mois après la publication de l'initiative dans la Feuille des avis officiels."

ในกรณีที่สามารถรวบรวมลายมือชื่อตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (The Federal Chancellery) จะประกาศถึงความสำเร็จของข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนในราชกิจจานุเบกษาพร้อมด้วยรายละเอียดจำนวนลายมือชื่อที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมายของแต่ละกองตง<sup>17</sup>

ส่วนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระดับกองตงภายหลังที่สิ้นสุดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อแล้ว ก็จะต้องมีการรับรองลายมือชื่อว่าลายมือชื่อดังกล่าวถูกต้องและครบถ้วนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ โดยลายมือชื่อที่ผู้ลงลายมือชื่อไม่สามารถระบุตัวตนได้กล่าวคือ ข้อความที่ลงในบัญชีลายมือชื่อซึ่งไม่ปรากฏชื่อนามสกุล วันเดือนปีเกิด ที่อยู่ หรือลายเซ็นของผู้ลงลายมือชื่ออย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นผู้ที่ไม่ได้ลงทะเบียนในบัญชีรายชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในระดับเทศบาล (commune) ก็จะไม่ได้รับการรับรอง นอกจากนี้ลายมือชื่อดังต่อไปนี้ถือว่าไม่ถูกต้อง

1. ลายมือชื่อที่ปรากฏในบัญชีลายมือชื่อซึ่งไม่มีรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อเรื่องและข้อความที่ประชาชนเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือไม่มีข้อกำหนดในการถอนข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนโดยไม่มีเงื่อนไข หรือไม่ปรากฏชื่อ นามสกุล และที่อยู่ของคณะกรรมการอย่างน้อย 7 คน หรือไม่มีค่าเตือนถึงผลของการรวบรวมลายมือชื่อปลอมซึ่งจะต้องมีโทษตามกฎหมาย

2. ลายมือชื่อที่ไม่ได้รับการรับรอง

3. ลายมือชื่อที่ได้ลงหลังจากครบกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อแล้ว<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Federal Act on Political Rights 1976

Title 5: The Popular Initiative

Article 72 Successful request for a popular initiative

“After expiry of the period allowed for the collection of signatures, the Federal Chancellery shall establish whether the popular initiative has obtained the required number of valid signatures. If less than half of the quorum required under the Constitution has been achieved, a notice shall be published in the Federal Gazette stating simply that the period allowed for the collection of signatures has expired. If half or more of the required quorum has been achieved, the Federal Council shall issue a ruling confirming whether or not the popular initiative has been successful.

The following are invalid:

- a. signatures on lists that do not fulfil the requirements of Article 68;
- b. signatures of signatories whose eligibility to vote is not certified;
- c. signatures on lists that have been submitted after the period allowed for the collection of signatures.

The Federal Chancellery shall publishes the ruling on the success of the initiative in the Federal Gazette together with details of the numbers of valid and invalid signatures for each canton.”

<sup>18</sup> Loi sur les droits politiques 1978 (Canton du Jura)

นอกจากนี้ในบางกantonอาจมีบทบัญญัติให้ต้องประกาศว่าข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนไม่มีผลบังคับหากปรากฏว่าข้อเสนอดังกล่าวฝ่าฝืนหรือขัดต่อกฎหมายของสมาพันธรัฐ เช่น กanton Valais<sup>19</sup>

ในกรณีที่ได้มีการรวบรวมลายมือชื่อถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว เลขาธิการแห่งมลรัฐ (La Chancellerie d'Etat) ก็ะประกาศรับรองบัญชีลายมือชื่อหากว่าจำนวนลายมือชื่อที่ถูกต้องได้รวบรวมภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดและจะนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยระบุถึงจำนวนลายมือชื่อที่ถูกต้องและลายมือชื่อที่ไม่ถูกต้องต่อไป<sup>20</sup>

#### 3.1.2.2.4 การอุทธรณ์คำวินิจฉัย

ในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญระดับสมาพันธรัฐ หากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (The Federal Chancellery) ประกาศว่าการรวบรวมลายมือชื่อไม่ประสบผลสำเร็จตามข้อ 3.1.2.2.3 หรือในกรณีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (The Federal Chancellery) เกี่ยวกับความถูกต้องของบัญชีลายมือชื่อหรือเกี่ยวกับชื่อเรื่องที่เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สมาชิกของคณะกรรมการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม

TITRE XI : Initiative populaire cantonale

Article 87 Attestation

Alinéa 2 "L'attestation n'est pas donnée lorsque le signataire ne peut pas être identifié ou lorsqu'il n'est pas inscrit dans le registre des électeurs de la commune politique qui est indiquée sur la liste de signatures."

Article 88 Signatures nulles

"Sont nulles :

- a) les signatures qui figurent sur des listes qui ne contiennent pas les indications légales;
- b) les signatures qui ne sont pas attestées;
- c) les signatures qui sont apposées par une personne qui a déjà signé."

<sup>19</sup> Constitution du canton du Valais 1907

Titre 8: Révision de la Constitution

Article 100

Alinéa 3 "Le Grand Conseil constate la nullité de l'initiative qui:

1. est contraire au droit fédéral;..."

<sup>20</sup> Loi sur les droits politiques 1984 (Canton de Neuchâtel)

TITRE III Initiative

CHAPITRE 1 Initiative populaire en matière cantonale

Section 3: Procédure

Article 107 Validation de l'initiative

Alinéa 1 "Dès qu'elle est en possession de toutes les listes de signatures attestées, la chancellerie d'Etat détermine si l'initiative a recueilli dans le délai le nombre prescrit de signatures valables et publie sa décision dans la Feuille officielle, en indiquant le nombre de signatures valables et celui des signatures nulles."

รัฐธรรมนูญ (the members of the initiative committee) มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวต่อศาลสูงของสมาพันธรัฐ (the Swiss Federal Supreme Court) ได้ ยกเว้นกรณีไม่เห็นด้วยกับประกาศของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (The Federal Chancellery) เกี่ยวกับความล้มเหลวอย่างชัดเจนของจำนวนลายมือชื่อตามที่กฎหมายกำหนด จะต้องห้ามมิให้อุทธรณ์<sup>21</sup>

ส่วนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระดับกองตง ไม่ มีกฎหมายอนุญาตให้อุทธรณ์ได้ ดังนั้น แม้ว่าจะไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของเลขาธิการแห่งมลรัฐ (La Chancellerie d'Etat) เกี่ยวกับการไม่รับรองลายมือชื่อ คณะกรรมการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (le comité d'initiative) ก็ไม่สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยได้

### 3.1.2.2.5 การออกเสียงลงประชามติ

ในการออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในระดับสมาพันธรัฐภายหลังจากได้มีการรับรองลายมือชื่อแล้ว ก็จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป โดยในการออกเสียงลงประชามติให้ความเห็นชอบดังกล่าวจะต้องผ่านความเห็นชอบของทั้งประชาชนและกองตง (to vote of the people and the cantons) ด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วน<sup>22</sup> หรือเรียกอีกอย่างว่า double majority กล่าวคือ<sup>23</sup>

1. ในการออกเสียงลงประชามติส่วนที่หนึ่ง จะต้องได้คะแนนเสียงเห็นชอบอย่างน้อย 50%+1 ของประชาชนที่มาใช้สิทธิออกเสียงลงประชามติ

<sup>21</sup> Federal Act on Political Rights 1976

Title 6: Rights of Appeal

Article 80 Appeal to the Federal Supreme Court

Paragraph 2 "An appeal to the Swiss Federal Supreme Court shall also be permitted against rulings issued by the Federal Chancellery on... the failure of a popular initiative... No appeal shall be permitted against a simple notice in the Federal Gazette relating to a clear failure to achieve a quorum in respect of a popular initiative..." (...Art. 72 para. 1).

Paragraph 3 The members of the initiative committee are also entitled to appeal against rulings issued by the Federal Chancellery relating to the formal validity of a signature list (Art. 69 para. 1) and relating to the title of an initiative (Art. 69 para. 2).

<sup>22</sup> Federal Constitution of the Swiss Confederation 1999

Title 4: The People and the Cantons

Chapter 2: Initiative and Referendum

Article 142 Required majorities

Paragraph 2 "Proposals that are submitted to the vote of the People and Cantons are accepted if a majority of those who vote and a majority of the Cantons approve them."

<sup>23</sup> Bruno Kaufmann and Rolf Büchi and Nadja Braun, *The Initiative & Referendum Institute Europe Guidebook to Direct Democracy in Switzerland And Beyond*, (Bern: Benteli Hallwag Druck AG, 2008), pp. 234.

2. ในการออกเสียงลงประชามติส่วนที่สอง นอกจากจะต้องผ่านความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงของประชาชนในส่วนแรกแล้ว จะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของกองตงทั้งหมดจึงจะถือว่าการออกเสียงลงประชามติได้รับการสนับสนุนแต่อย่างไรก็ดีกองตง Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden และ Appenzell Innerrhoden รวม 6 กองตง มีเพียงครึ่งคะแนนเสียงเนื่องจากมีสถานภาพครึ่งกองตง<sup>24</sup>

ดังนั้น ในการออกเสียงลงประชามติในระดับสมาพันธรัฐดังกล่าวจึงไม่เพียงแต่จะต้องผ่านความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากเด็ดขาด (absolute majority) จากประชาชนที่มาใช้สิทธิในการออกเสียงลงประชามติเท่านั้น หากยังได้ผ่านความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของกองตงทั้งหมด 26 กองตงด้วย

ส่วนการออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในระดับกองตงนั้น ไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบของทั้งประชาชนและกองตง (to vote of the people and the cantons) ด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วนหรือ double majority เหมือนกับการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญระดับสมาพันธรัฐแต่อย่างใด เพียงแต่ในบางกองตงจะต้องได้รับความเห็นชอบโดยเสียงส่วนใหญ่ (la majorité) จากประชาชนผู้มาออกเสียงลงคะแนนเท่านั้น เช่น กองตง Neuchâtel<sup>25</sup> Jura<sup>26</sup> ในขณะที่บางกองตงจะต้องได้รับความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากเด็ดขาด (la majorité absolue) จากประชาชนผู้มาออกเสียงลงคะแนน เช่น กองตง Genève<sup>27</sup> Valais<sup>28</sup> เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของกองตงใดกองตงหนึ่งไม่มี

<sup>24</sup> Federal Constitution of the Swiss Confederation 1999

Title 4: The People and the Cantons

Chapter 2: Initiative and Referendum

Article 142 Required majorities

Paragraph 4 "The Cantons of Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden and Appenzell Innerrhoden shall each have half a cantonal vote."

<sup>25</sup> Constitution de la République et Canton de Neuchâtel 2000

TITRE VII Révision de la Constitution

Article 104 Référendum final

"Dans tous les cas, la nouvelle Constitution ou la partie révisée de la Constitution ne peut entrer en vigueur que si elle a été acceptée, en vote populaire, par la majorité des électrices et des électeurs qui se sont prononcés."

<sup>26</sup> Loi sur les droits politiques 1978 (Canton du Jura)

TITRE XII : Référendum cantonal

Article 99 Détermination du résultat

"L'acte soumis au vote populaire est accepté si la majorité des votants l'approuve..."

<sup>27</sup> Constitution de la République et canton de Genève 1847

ผลกระทบต่อกองตงอื่นเหมือนกับกรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระดับสมาพันธรัฐที่มีผลกับทุกกองตง เพราะกฎหมายที่จะใช้บังคับในกองตงจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐ ดังนั้น ในการออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในระดับกองตงจึงไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบของทั้งประชาชนและกองตง (to vote of the people and the cantons) แต่อย่างใด

### 3.1.3 รูปแบบในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน

การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระดับสมาพันธรัฐหรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระดับกองตง ประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ 2 รูปแบบคือ การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนทั้งฉบับ และการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนบางส่วน ซึ่งมีรายละเอียดในการแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

#### 3.1.3.1 การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนทั้งฉบับ

ในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญระดับสมาพันธรัฐ ประชาชนผู้ร่างข้อเสนขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ประกอบกันเป็นคณะกรรมการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (The Initiative Committee) อย่างน้อย 7 คน จะต้องยื่นคำร้องพร้อมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ (complete revision) ต่อรัฐสภา เพื่อนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ (complete revision) ดังกล่าวมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติให้ความเห็นชอบก่อนภายหลังจากที่ได้ประกาศว่าการรวบรวมลายมือชื่อเพื่อข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนประสบผลสำเร็จ<sup>29</sup>

Titre XV Mode de révision

Article 179 Procédure

Alinéa 3 “La majorité absolue des votants décide de l’acceptation ou du rejet.”

<sup>28</sup> Constitution du canton du Valais 1907

Titre 8: Révision de la Constitution

Article 106

“La majorité absolue des citoyens ayant pris part au vote décide dans les votations ordonnées en exécution des articles 102 et 105.”

<sup>29</sup> Federal Constitution of the Swiss Confederation 1999

Title 4: The People and the Cantons

Chapter 2: Initiative and Referendum

Article 138 Popular initiative requesting the complete revision of the Federal Constitution

“Any 100,000 persons eligible to vote may within 18 months of the official publication of their initiative propose a complete revision of the Federal Constitution.

This proposal must be submitted to a vote of the People.”

ในการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ หากประชาชนให้ความเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจะต้องมีการยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาใหม่<sup>30</sup> ซึ่งการให้ความเห็นชอบในกรณีนี้เพียงแต่ได้รับความเห็นชอบโดยเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนเท่านั้นไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบของทั้งประชาชนและกองตง (to vote of the people and the cantons) ด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วนหรือ double majority แต่อย่างใด<sup>31</sup> แต่ในกรณีที่สมาชิกสภาชุดใหม่ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับใหม่แล้วจะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการออกเสียงลงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบในครั้งนี้ จะต้องผ่านความเห็นชอบของทั้งประชาชนและกองตง (to vote of the people and the cantons) ด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วนหรือ double majority<sup>32</sup> ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจึงจะมีผลใช้บังคับต่อไป

อนึ่ง ข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอาจถอนโดยคณะกรรมการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (The Initiative Committee) ซึ่งประกาศการถอนจะมีผลผูกพันโดยเสียงข้างมากเด็ดขาดของสมาชิกของคณะกรรมการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (the members of the initiative committee) ที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน และสามารถถอนข้อเสนอได้จนถึงวันที่สภาผู้บริหารของรัฐบาลกลาง (The Federal Council) จะกำหนดวันออกเสียงลงประชามติ<sup>33</sup>

Federal Act on the Federal Assembly (Parliament Act, ParlA) 2002

Title 5: Procedure in the Federal Assembly

Chapter 3: Procedure for Popular Initiatives

Section 1: Popular Initiative for the Complete Revision of the Federal Constitution

Article 96 "Where a popular initiative for the complete revision of the Federal Constitution is declared successful, the Federal Assembly shall submit the initiative to the vote of the people."

<sup>30</sup> Federal Constitution of the Swiss Confederation 1999

Title 6: Revision of the Federal Constitution and Transitional Provisions

Chapter 1: Revision

Article 193 Total revision

Paragraph 3 "If the People vote for a total revision, new elections shall be held to both Chambers."

<sup>31</sup> David Butler, Austin Ranney, *Referendums around the World*, pp. 103.

<sup>32</sup> Federal Constitution of the Swiss Confederation 1999

Title 4: The People and the Cantons

Chapter 2: Initiative and Referendum

Article 142 Required majorities

Paragraph 2 "Proposals that are submitted to the vote of the People and Cantons are accepted if a majority of those who vote and a majority of the Cantons approve them."

<sup>33</sup> Federal Act on Political Rights 1976

Title 5: The Popular Initiative

ส่วนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระดับกองตง ประชาชนผู้ร่างข้อเสนขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ประกอบกันเป็นคณะกรรมการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Le Comité d'Initiative) ตามจำนวนที่แต่ละกองตงกำหนด จะต้องยื่นคำร้องพร้อมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ (la révision totale) ต่อรัฐสภาแห่งมลรัฐ (Le Grand Conseil) เพื่อนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับดังกล่าวมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติให้ความเห็นชอบก่อน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดว่าต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติภายใน 18 เดือน หลังจากส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับให้รัฐสภาแห่งมลรัฐ (Le Grand Conseil) พิจารณา ซึ่งในกรณีดังกล่าวรัฐสภาแห่งมลรัฐ (Le Grand Conseil) อาจให้คำแนะนำประชาชนผู้มาออกเสียงลงคะแนนให้ยอมรับหรือปฏิเสธร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับดังกล่าวได้<sup>34</sup>

ในการออกเสียงลงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ (la révision totale) ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบของทั้งประชาชนและกองตง (to vote of the people and the cantons) ด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วนหรือ double majority เหมือนกับการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญระดับสมาพันธรัฐแต่อย่างใด เพียงแต่จะต้องได้รับความเห็นชอบโดยเสียงส่วนใหญ่ (la majorité) หรือเสียงข้างมากเด็ดขาด (la majorité absolue) จากประชาชนผู้มาออกเสียงลงคะแนนเท่านั้น

### 3.1.3.2 การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนบางส่วน

ในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนบางส่วนทั้งในระดับสมาพันธรัฐและระดับกองตงประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ 2 วิธีคือการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนโดยทำเป็นเพียงข้อเสนอแนะทั่วไป (general proposal)

---

#### Article 73 Withdrawal

Paragraph 1 "Any popular initiative may be withdrawn by its initiative committee. The declaration of withdrawal is binding provided it has been signed by an absolute majority of the members of the initiative committee who are still eligible to vote."

Paragraph 2 "The withdrawal of a popular initiative is permitted up to the day on which the Federal Council fixes a date for a popular vote..."

<sup>34</sup> Loi sur l'exercice des droits politiques 1989 (Canton de Vaud)

#### TITRE IV INITIATIVE ET RÉFÉRENDUM

##### Chapitre I Initiative en matière cantonale

#### Article 99 Initiative tendant à la révision totale de la Constitution

Alinéa 1 "Le principe de la révision totale de la Constitution fait l'objet d'une votation populaire au plus tard dix-huit mois après la transmission de l'initiative au Grand Conseil."

Alinéa 2 "Le Grand Conseil peut en recommander le rejet ou l'acceptation.."



และการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนโดยแนบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (draft of the provisions proposed)<sup>35</sup> มาพร้อมคำร้อง

3.1.3.2.1. การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนโดยทำเป็นเพียงข้อเสนอแนะทั่วไป

ในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญระดับสมาพันธ์รัฐ รัฐสภาจะเป็นผู้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่ได้รับข้อเสนอแนะ โดยรัฐสภามีระยะเวลา 2 ปี ในการตัดสินใจว่าจะยอมรับหรือปฏิเสธข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชน<sup>36</sup> ซึ่งหากรัฐสภาเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอแนะทั่วไป (general proposal) ดังกล่าว รัฐสภาก็จะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปตามที่ได้รับข้อเสนอแนะทั่วไป (general proposal) หลังจากนั้นก็นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติว่าจะเห็นชอบตามที่รัฐสภาดำเนินการหรือไม่ โดยการออกเสียงลงประชามติดังกล่าวจะต้องผ่านความเห็นชอบจากประชาชนและกองตงด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วนหรือ double majority ซึ่งหากประชาชนและกองตงให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วนหรือ double majority ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็จะมีผลใช้บังคับต่อไป

แต่ในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอแนะทั่วไป (general proposal) ดังกล่าว รัฐสภาก็จะต้องนำคำร้องพร้อมด้วยข้อเสนอแนะมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติว่าจะเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอแนะทั่วไป (general proposal) ของประชาชนหรือไม่ ในกรณีนี้ไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบทั้งจากประชาชนและกองตงด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วน หรือ double majority แต่อย่างใด ซึ่ง

<sup>35</sup> Federal Constitution of the Swiss Confederation 1999

Title 4: The People and the Cantons

Chapter 2: Initiative and Referendum

Article 139 Popular initiative requesting a partial revision of the Federal Constitution in specific terms

Paragraph 2 "A popular initiative for the partial revision of the Federal Constitution may take the form of a general proposal or of a specific draft of the provisions proposed."

<sup>36</sup> Federal Act on the Federal Assembly (Parliament Act, ParlA) 2002

Chapter 3: Procedure for Popular Initiatives

Section 2: Popular Initiative for the Partial Revision of the Federal Constitution

c. Popular Initiative in the Form of a General Proposal

Article 103 Approval or rejection and popular vote

Paragraph 1 "The Federal Assembly shall decide within two years of submission of a popular initiative in the form of a general proposal whether it approves or rejects the initiative."

หากประชาชนเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอแนะทั่วไปที่ให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐสภาจะต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอแนะทั่วไปดังกล่าวต่อไป<sup>37</sup>

อนึ่ง ข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนโดยทำเป็นเพียงข้อเสนอแนะทั่วไป (general proposal) จะไม่สามารถถอนได้ภายหลังจากที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว<sup>38</sup>

ส่วนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญระดับกองตงข้อเสนอแนะทั่วไป (termes généraux) ของประชาชนจะต้องระบุเนื้อหาของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งประสงค์จะให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมแล้วเสนอให้รัฐสภาแห่งมลรัฐ (Le Grand Conseil) เป็นผู้พิจารณา หากรัฐสภาแห่งมลรัฐ (Le Grand Conseil) เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอแนะทั่วไป (termes généraux) ของประชาชนก็จะต้องดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามที่ได้รับคำร้องและเสนอให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติว่าจะเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอแนะทั่วไป (termes généraux) ของประชาชนหรือไม่

<sup>37</sup> Federal Constitution of the Swiss Confederation 1999

Title 4: The People and the Cantons

Chapter 2: Initiative and Referendum

Article 139 Popular initiative requesting a partial revision of the Federal Constitution in specific terms

Paragraph 4 "If the Federal Assembly is in agreement with an initiative in the form of a general proposal, it shall draft the partial revision on the basis of the initiative and submit it to the vote of the People and the Cantons. If the Federal Assembly rejects the initiative, it shall submit it to a vote of the People; the People shall decide whether the initiative should be adopted. If they vote in favour, the Federal Assembly shall draft the corresponding bill."

Article 140 Mandatory referendum

Paragraph 2 The following shall be submitted to a vote of the People:

"b. popular initiatives for a partial revision of the Federal Constitution in the form of a general proposal that have been rejected by the Federal Assembly;"

Federal Act on the Federal Assembly (Parliament Act, ParlA) 2002

Chapter 3: Procedure for Popular Initiatives

Section 2: Popular Initiative for the Partial Revision of the Federal Constitution

c. Popular Initiative in the Form of a General Proposal

Article 103 Approval or rejection and popular vote

Paragraph 2 "If the Federal Assembly rejects the popular initiative, it shall submit the initiative to the vote of the people."

<sup>38</sup> Federal Act on Political Rights 1976

Title 5: The Popular Initiative

Article 73 Withdrawal

Paragraph 3 "An initiative in the form of a general proposal may not be withdrawn after its approval by the Federal Assembly."

ในกรณีที่รัฐสภาแห่งมลรัฐ (Le Grand Conseil) ไม่ให้ความเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอแนะทั่วไป (termes généraux) ดังกล่าวก็จะต้องนำคำร้องพร้อมด้วยข้อเสนอแนะทั่วไป (termes généraux) มาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติว่าจะเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอแนะทั่วไปของประชาชนหรือไม่ ในการนี้รัฐสภาแห่งมลรัฐ (Le Grand Conseil) อาจแนะนำให้ประชาชนปฏิเสธข้อเสนอแนะทั่วไปของประชาชนก็ได้<sup>39</sup> นอกจากนี้รัฐสภาแห่งมลรัฐ (Le Grand Conseil) อาจเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา (contre-projet) ควบคู่กับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติได้ด้วย<sup>40</sup>

หากประชาชนส่วนใหญ่เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอแนะทั่วไปที่ให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ(ไม่ว่าจะเป็นของประชาชนหรือของรัฐสภาแห่งมลรัฐ) รัฐสภาแห่งมลรัฐ (Le Grand Conseil) จะต้องดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอแนะทั่วไปให้เป็นไปตามความประสงค์ของประชาชน ส่วนระยะเวลาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวอาจแตกต่างกันไปในแต่ละกองตง เช่น กองตง Vaud กำหนดให้รัฐสภาแห่งมลรัฐ (Le Grand Conseil) ต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมภายใน 3 ปี นับแต่วันที่มีการออกเสียงลงประชามติ แต่อาจขยายออกไปได้อีก 2 ปี<sup>41</sup> หรือกองตง Fribourg กำหนดให้รัฐสภาแห่งมล

<sup>39</sup> Loi sur l'exercice des droits politiques 1989 (Canton de Vaud)

TITRE IV INITIATIVE ET RÉFÉRENDUM

Chapitre I Initiative en matière cantonale

Article 101 Initiative conçue en termes généraux tendant à la révision partielle de la Constitution

Alinéa 1 "L'initiative doit désigner le contenu des dispositions constitutionnelles dont elle demande l'élaboration ou la modification.

Alinéa 2 "Lorsqu'elle est approuvée par le Grand Conseil, celui-ci élabore les dispositions demandées et les soumet au vote du peuple."

Alinéa 3 "Lorsqu'elle n'est pas approuvée par le Grand Conseil, celui-ci soumet directement l'initiative au vote du peuple avec, le cas échéant, une recommandation de rejet."

<sup>40</sup> Loi sur les droits politiques 1984 (Canton de Neuchâtel)

TITRE III Initiative

CHAPITRE PREMIER Initiative populaire en matière cantonale

Section 3: Procédure

Article 109 Traitement de l'initiative tendant à la révision partielle de la Constitution

Alinéa 2 "Saisi d'une proposition générale, le Grand Conseil peut:

...b) la soumettre directement au vote du peuple accompagnée ou non d'une proposition de rejet et, le cas échéant, d'un contre-projet..."

<sup>41</sup> Loi sur l'exercice des droits politiques 1989 (Canton de Vaud)

TITRE IV INITIATIVE ET RÉFÉRENDUM

Chapitre I Initiative en matière cantonale

รัฐ (Le Grand Conseil) ต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมภายใน 1 ปี นับแต่วันที่มีการออกเสียงลงประชามติ<sup>42</sup> หรือกองทัพ Jura กำหนดให้รัฐสภาแห่งมลรัฐ (Le Parlement) ต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมภายใน 2 ปี นับแต่วันที่มีการออกเสียงลงประชามติ<sup>43</sup>

3.1.3.2.2. การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนโดยแนบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาพร้อมคำร้อง

ในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญระดับสมาพันธรัฐ รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนได้ ในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (draft of the provisions proposed) ดังกล่าว รัฐสภาสามารถเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา (counter-proposal) ควบคู่กับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนของประชาชนได้ แต่ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งของรัฐสภาและของประชาชนนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติในเวลาเดียวกันว่าจะเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชน<sup>44</sup> โดยรัฐสภามีเวลา 30 เดือน เพื่อที่จะนำร่างรัฐธรรมนูญ

Article 101 Initiative conçue en termes généraux tendant à la révision partielle de la Constitution

Alinéa 4 "Si elle est acceptée par le peuple, le Grand Conseil est tenu d'y donner suite, en respectant les intentions de ses promoteurs, dans les trois ans qui suivent la votation; ce délai peut être prolongé de deux ans au plus par une décision du Grand Conseil."

<sup>42</sup> Loi sur l'exercice des droits politiques 2001 (canton de Fribourg)

CHAPITRE 3 Mise en oeuvre des droits populaires en matière cantonale

SECTION 1 Initiatives constitutionnelle et législative

2. Initiative constitutionnelle

Article 124 b) Initiative formulée en termes généraux

Alinéa 3 "Lorsque le peuple accepte le principe d'une révision partielle, le Grand Conseil élabore un texte dans le délai d'un an..."

<sup>43</sup> Loi sur les droits politiques 1978 (Canton du Jura)

TITRE XI : Initiative populaire cantonale

Article 90e Initiative conçue en termes généraux ou contre-projet accepté

Alinéa 1 "Si le peuple accepte l'initiative conçue en termes généraux ou, le cas échéant, le contre-projet, le Parlement doit légiférer dans les deux ans qui suivent le vote populaire."

<sup>44</sup> Federal Constitution of the Swiss Confederation 1999

Title 4: The People and the Cantons

Chapter 2: Initiative and Referendum

Article 139 Popular initiative requesting a partial revision of the Federal Constitution in specific terms

Paragraph 5 "An initiative in the form of a specific draft shall be submitted to the vote of the People and the Cantons. The Federal Assembly shall recommend whether the initiative should be adopted or rejected. It may submit a counter-proposal to the initiative."

Federal Act on the Federal Assembly (Parliament Act, ParlA) 2002

แก้ไขเพิ่มเติม (draft of the provisions proposed) ให้ประชาชนและกองตงออกเสียงลงประชามติว่าจะยอมรับหรือปฏิเสธ<sup>45</sup> ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนและกองตงด้วยคะแนนคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วนหรือ double majority ก็จะมีผลใช้บังคับทันที<sup>46</sup>

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่รัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชน (draft of the provisions proposed) และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา (counter-proposal) มาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติว่าจะเห็นชอบกับร่างใด คำถามที่จะปรากฏในกระดาษลงคะแนนจะมี 3 คำถาม โดยประชาชนสามารถออกเสียงลงคะแนนได้อย่างอิสระ ซึ่งคำถามแรกจะถามว่า ท่านต้องการให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนใช้บังคับเป็นกฎหมายหรือไม่ คำถามที่สองจะถามว่า ท่านต้องการให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาใช้บังคับเป็นกฎหมายหรือไม่ ซึ่งประชาชนอาจเลือกคำถามที่หนึ่งหรือคำถามที่สองก็ได้ หรือประชาชนอาจเลือกทั้งสองคำถามในเวลาเดียวกันก็ได้ ซึ่งในกรณีที่ประชาชนเลือกทั้งสองคำถามดังกล่าวจะเรียกว่า “double yes” อย่างไรก็ดีในกรณีที่ประชาชนเลือกทั้งสองคำถามก็จะมีคำถามที่สามซึ่งเป็นคำถามที่ใช้ในการตัดสินนั่นก็คือจะถามว่า ท่านต้องการเลือกร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข

---

### Chapter 3: Procedure for Popular Initiatives

#### b. Popular Initiative in the Form of a Draft Proposal

#### Section 2: Popular Initiative for the Partial Revision of the Federal Constitution

#### Article 101 Counter-proposal

Paragraph 1 “The Federal Assembly may submit its own counter-proposal on the same constitutional issue to the vote of the people and the Cantons at the same time as the popular initiative.”

<sup>45</sup> Federal Act on the Federal Assembly (Parliament Act, ParlA) 2002

### Chapter 3: Procedure for Popular Initiatives

#### b. Popular Initiative in the Form of a Draft Proposal

#### Section 2: Popular Initiative for the Partial Revision of the Federal Constitution

#### Article 100 Voting recommendation

“The Federal Assembly shall decide within 30 months of the submission of a popular initiative in the form of a draft proposal whether it recommends that the people and the Cantons accept or reject the initiative.”

<sup>46</sup> Federal Constitution of the Swiss Confederation 1999

### Title 6: Revision of the Federal Constitution and Transitional Provisions

#### Chapter 1: Revision

#### Article 195 Commencement

“The totally or partly revised Federal Constitution shall come into force when it is approved by the People and the Cantons.”

เพิ่มเติมที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดจากประชาชนและจากกองทัพก็จะนำมาใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป<sup>47</sup>

หนึ่งในกรณีที่คำร้องและร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วน (draft of the provisions proposed) ไม่เป็นไปตามรูปแบบของกฎหมายหรือมีเนื้อหาสาระที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐสภาก็จะประกาศให้เป็นคำร้องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งหมดหรือบางส่วน<sup>48</sup>

ส่วนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญระดับกองทัพประชาชนสามารถเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนโดยแนบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาพร้อมคำร้อง (initiative rédigée) ให้รัฐสภาแห่งมลรัฐ (Le Grand Conseil) พิจารณา

<sup>47</sup> Federal Act on Political Rights 1976

Title 5: The Popular Initiative

Article 76 Direct counter-proposal

"Where the Federal Assembly decides to submit a counter-proposal, three questions are put to the voters on the same ballot paper. Each person who is eligible to vote may state, without reservation:

a. whether they prefer the popular initiative to the law currently applicable;

b. whether they prefer the counter-proposal to the law currently applicable;

c. which of the two proposals should become law where both the People and the cantons prefer both proposals to the law currently applicable.

The absolute majority shall be established separately for each question. Questions that have not been answered shall be disregarded.

Where both the popular initiative and the counter-proposal are accepted, the result of the third question shall be decisive. The proposal that secures a higher number of popular votes and a higher number of cantonal votes shall become law."

<sup>48</sup> Federal Constitution of the Swiss Confederation 1999

Title 4: The People and the Cantons

Chapter 2: Initiative and Referendum

Article 139 Popular initiative requesting a partial revision of the Federal Constitution in specific terms

Paragraph 3 "If the initiative fails to comply with the requirements of consistency of form, and of subject matter, or if it infringes mandatory provisions of international law, the Federal Assembly shall declare it to be invalid in whole or in part."

Federal Act on Political Rights 1976

Title 5: The Popular Initiative

Article 75 Examination of validity

Paragraph 1 "If the text of a popular initiative fails to comply with the principles of cohesion of subject matter (Art. 139 para. 3 and Art. 194 para. 2 Federal Constitution) or consistency of form (Art. 139 para. 3 and Art. 194 para. 3 Federal Constitution), or if the popular initiative violates mandatory provisions of international law (Art. 139 para. 3, Art. 193 para. 4 and Art. 194 para. 2 Federal Constitution), the Federal Assembly shall declare the initiative to be invalid as a whole or in part, to the extent that this is required."

หากรัฐสภาแห่งมลรัฐ (Le Grand Conseil) ไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วน (initiative rédigée) ของประชาชน รัฐสภาแห่งมลรัฐ (Le Grand Conseil) สามารถเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา (contre-projet) ควบคู่กับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วน (initiative rédigée) ของประชาชน ได้ แต่ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งของรัฐสภาและของประชาชนนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติในเวลาเดียวกันว่าจะเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชน โดยรัฐสภาแห่งมลรัฐ (Le Grand Conseil) อาจแนะนำให้ประชาชนยอมรับหรือปฏิเสธร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วน (initiative rédigée) ดังกล่าวได้<sup>49</sup>

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่รัฐสภาแห่งมลรัฐ (Le Grand Conseil) ได้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา (contre-projet) และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วน (initiative rédigée) ของประชาชนมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติดังกล่าวจะมีคำถามให้ประชาชนลงคะแนนว่าจะยอมรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนของประชาชนหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา ซึ่งประชาชนสามารถออกเสียงลงคะแนนได้อย่างอิสระกล่าวคือ ประชาชนสามารถออกเสียงลงคะแนนยอมรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนของประชาชนก็ได้ หรือยอมรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาก็ได้ หรือประชาชนอาจยอมรับทั้งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนของประชาชนและร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาก็ได้ แต่หากประชาชนยอมรับทั้งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนของประชาชนและร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา ก็จะมีคำถามในลักษณะเชิงบังคับว่าจะยอมรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนของประชาชนหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา เสียงส่วนใหญ่ของประชาชนที่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็นำมาใช้บังคับต่อไป<sup>50</sup> ซึ่งคำถามในกรณีนี้จะมีลักษณะเช่นเดียวกับคำถามที่ให้ประชาชนลงคะแนนเสียงในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญระดับสมาพันธรัฐ

<sup>49</sup> Loi sur l'exercice des droits politiques 1989 (Canton de Vaud)

TITRE IV INITIATIVE ET RÉFÉRENDUM

Chapitre I Initiative en matière cantonale

Article 100 Initiative rédigée de toutes pièces tendant à la révision partielle de la Constitution

Alinéa 2 "Le Grand Conseil peut en recommander le rejet ou l'acceptation."

Alinéa 3 "L'initiative est soumise au vote du peuple accompagnée, le cas échéant, d'un contre-projet ou d'une recommandation."

<sup>50</sup> Loi sur l'exercice des droits politiques 1989 (Canton de Vaud)

TITRE IV INITIATIVE ET RÉFÉRENDUM

Chapitre I Initiative en matière cantonale

Article 103b Mode de scrutin en cas de contre-projet

อนึ่ง ข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระดับกองทัพสามารถถอนได้เช่นเดียวกับในระดับสมาพันธ์รัฐ โดยจะขึ้นอยู่กับเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (le comité d'initiative) ว่าจะตัดสินใจให้ถอนหรือไม่ ในกรณีที่เสียงส่วนใหญ่เห็นชอบให้มีการถอนข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็จะต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

### 3.1.4 ผลของการให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม

ผลของการให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในระดับสมาพันธ์รัฐ หากประชาชนให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนไม่ว่าจะเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วนหรือ double majority ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับก็จะมีผลใช้บังคับทันที<sup>51</sup>

อย่างไรก็ดีในกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนโดยทำเป็นเพียงข้อเสนอแนะทั่วไป (general proposal) หากรัฐสภาเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอแนะทั่วไปของประชาชนหรือในกรณีที่ประชาชนออกเสียงลงประชามติเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอแนะทั่วไป (general proposal) ของประชาชน รัฐสภาจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนภายใน 2 ปี<sup>52</sup> หลังจากนั้นต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติด้วย

"Lorsque le Grand Conseil a opposé un contre-projet à une initiative constitutionnelle ou législative rédigée de toutes pièces, le corps électoral se prononce simultanément sur l'initiative et sur le contre-projet.

En cas de contre-projet à l'initiative rédigée de toutes pièces, trois questions figurent sur le bulletin de vote :

1. Acceptez-vous l'initiative populaire ?
2. Acceptez-vous le contre-projet ?
3. Si l'initiative populaire comme le contre-projet sont acceptés par le peuple, est-ce l'initiative ou le contre-projet qui doit entrer en vigueur ?

La majorité est déterminée séparément pour chacune des questions. Lorsque tant l'initiative populaire que le contre-projet sont acceptés, le résultat donné par les réponses à la troisième question emporte la décision. Entre en vigueur le texte qui, à cette question, recueille la majorité des suffrages."

<sup>51</sup> Federal Constitution of the Swiss Confederation 1999

Title 6: Revision of the Federal Constitution and Transitional Provisions

Chapter 1: Revision

Article 195 Commencement

"The totally or partly revised Federal Constitution shall come into force when it is approved by the People and the Cantons."

<sup>52</sup> Federal Act on the Federal Assembly (Parliament Act, ParlA) 2002

Chapter 3: Procedure for Popular Initiatives

c. Popular Initiative in the Form of a General Proposal

Article 104 Drafting of an amendment to the Constitution by the Federal Assembly



คะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วนหรือ double majority ซึ่งหากได้รับความเห็นชอบจากประชาชน และกองตงด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วนหรือ double majority ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็จะมีผลใช้บังคับทันที<sup>53</sup> โดยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่จัดทำโดยรัฐสภานี้จะต้องมีเนื้อหาและวัตถุประสงค์เป็นไปตามข้อเสนอแนะทั่วไปของประชาชนด้วย<sup>54</sup>

ส่วนผลของการให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในระดับกองตง หากประชาชนส่วนใหญ่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จากประชาชนผู้มาออกเสียงลงคะแนน ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็จะมีผลใช้บังคับตามระยะเวลาที่กฎหมายในแต่ละกองตงกำหนด เช่น กองตง Jura กำหนดว่าหากประชาชนเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม รัฐบาล (Le Gouvernement) จะต้องดำเนินการให้มีผลบังคับใช้ภายใน 1 ปี<sup>55</sup>

ส่วนในกรณีที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ บางส่วนที่ทำเป็นเพียงข้อเสนอแนะทั่วไป (ไม่ว่าจะเป็นของประชาชนหรือของรัฐสภาแห่งมลรัฐ) รัฐสภาแห่งมลรัฐ (Le Grand Conseil) จะต้องดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตาม ข้อเสนอแนะทั่วไปให้เป็นไปตามความประสงค์ของประชาชน ส่วนระยะเวลาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวอาจแตกต่างกันไปในแต่ละกองตง เช่น กองตง Vaud กำหนดให้ รัฐสภาแห่งมลรัฐ (Le Grand Conseil) ต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมภายใน 3 ปี นับแต่

---

Paragraph 1 "If the Federal Assembly approves a popular initiative, or if the people vote in favour of an initiative, the Federal Assembly shall within two years draft a partial revision to the Federal Constitution."

<sup>53</sup> Federal Constitution of the Swiss Confederation 1999

Title 6: Revision of the Federal Constitution and Transitional Provisions

Chapter 1: Revision

Article 195 Commencement

"The totally or partly revised Federal Constitution shall come into force when it is approved by the People and the Cantons."

<sup>54</sup> Federal Act on the Federal Assembly (Parliament Act, ParlA) 2002

Chapter 3: Procedure for Popular Initiatives

c. Popular Initiative in the Form of a General Proposal

Article 104 Drafting of an amendment to the Constitution by the Federal Assembly

Paragraph 2 "The draft prepared by the Federal Assembly shall correspond strictly to the content and objectives of the popular initiative."

<sup>55</sup> Loi sur les droits politiques 1978 (Canton du Jura)

TITRE XI : Initiative populaire cantonale

Article 90f Initiative rédigée de toutes pièces ou contre-projet accepté

"Si le peuple accepte l'initiative rédigée de toutes pièces ou, le cas échéant, le contre-projet, le Gouvernement en fixe, si nécessaire, l'entrée en vigueur au plus tard dans l'année qui suit."

วันที่มีการออกเสียงลงประชามติ แต่อาจขยายออกไปได้อีก 2 ปี<sup>56</sup> หรือคองตง Fribourg กำหนดให้รัฐสภาแห่งมลรัฐ (Le Grand Conseil) ต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมภายใน 1 ปี นับแต่วันที่มีการออกเสียงลงประชามติ<sup>57</sup> หรือคองตง Jura กำหนดให้รัฐสภาแห่งมลรัฐ (Le Parlement) ต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมภายใน 2 ปี นับแต่วันที่มีการออกเสียงลงประชามติ<sup>58</sup> เป็นต้น

<sup>56</sup> Loi sur l'exercice des droits politiques 1989 (Canton de Vaud)

TITRE IV INITIATIVE ET RÉFÉRENDUM

Chapitre I Initiative en matière cantonale

Article 101 Initiative conçue en termes généraux tendant à la révision partielle de la Constitution

Alinéa 4 “Si elle est acceptée par le peuple, le Grand Conseil est tenu d'y donner suite, en respectant les intentions de ses promoteurs, dans les trois ans qui suivent la votation; ce délai peut être prolongé de deux ans au plus par une décision du Grand Conseil.”

<sup>57</sup> Loi sur l'exercice des droits politiques 2001 (canton de Fribourg)

CHAPITRE 3 Mise en oeuvre des droits populaires en matière cantonale

SECTION 1 Initiatives constitutionnelle et législative

2. Initiative constitutionnelle

Article 124 b) Initiative formulée en termes généraux

Alinéa 3 “Lorsque le peuple accepte le principe d'une révision partielle, le Grand Conseil élabore un texte dans le délai d'un an...”

<sup>58</sup> Constitution de la République et Canton du Jura 1977

IV. L'ORGANISATION DE L'ETAT

2. Les droits politiques

Article 76 Initiative populaire cantonale : procédure

Alinéa 4 “Si le peuple accepte une initiative conçue en termes généraux, le Parlement doit y satisfaire dans un délai de deux ans.”

ตารางที่ 1 แสดงผลการออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในระดับสมาพันธรัฐระหว่างปี ค.ศ.1848-1993<sup>59</sup>

| ประเภทของการออกเสียงลงประชามติ                | จำนวนเรื่อง | ประสบผลสำเร็จ (เห็นชอบ) | ประสบความล้มเหลว (ไม่เห็นชอบ) | จำนวนร้อยละที่ประสบผลสำเร็จ |
|---|-------------|-------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยรัฐสภา  |             |                         |                               |                             |
| แก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ (1872, 1874)           | 2           | 1                       | 1                             | 50.0                        |
| แก้ไขเพิ่มเติมบางส่วน                         | 143         | 104                     | 39                            | 72.7                        |
| ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประชาชน |             |                         |                               |                             |
| แก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ (1880, 1935)           | 2           | 0                       | 0                             | 0.0                         |
| แก้ไขเพิ่มเติมบางส่วน                         | 110         | 11                      | 99                            | 10.0                        |

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>59</sup> David Butler, Austin Ranney, Referendums around the World, pp. 130.

ตารางที่ 2 แสดงวันที่ออกเสียงลงประชามติ, ชื่อเรื่องที่เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนและการได้รับความเห็นชอบทั้งจากประชาชนและกองตงด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วน หรือ double majority <sup>60</sup>

| วันที่ออกเสียง<br>ลงประชามติ | ชื่อเรื่อง   | ประชาชน<br>ใช้<br>(ไม่ใช้) | กองตง<br>ยอมรับ<br>(ปฏิเสธ) |
|------------------------------|--|----------------------------|-----------------------------|
| 20 สิงหาคม 1893              | 1. ห้ามฆ่าสัตว์เพื่อประกอบอาหารตามพิธีกรรมของชาวยิว    | 191,527<br>(127,101)       | 10 3/2<br>(9 3/2)           |
| 5 กรกฎาคม 1908               | 2. การห้ามปลูกต้น absinthe                             | 241,078<br>(138,669)       | 17 6/2<br>(2)               |
| 13 ตุลาคม 1918               | 3. การเลือกตั้งตามสัดส่วนของสภาแห่งชาติ                | 299,550<br>(149,035)       | 17 5/2<br>(2 1/2)           |
| 21 มีนาคม 1920               | 4. ข้อห้ามในการก่อตั้งคาสีโน                           | 271,947<br>(241,441)       | 11 2/2<br>(8 4/2)           |
| 30 มกราคม 1921               | 5. การออกเสียงลงประชามติในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ       | 398,538<br>(160,004)       | 17 6/2<br>(2)               |
| 2 ธันวาคม 1928               | 6. คาสีโน  | 296,395<br>(274,528)       | 13 3/2<br>(6 3/2)           |
| 11 กันยายน 1949              | 7. การกลับสู่ประชาธิปไตยทางตรง (การยกเลิกกฎหมายสงคราม) | 280,755<br>(272,599)       | 11 3/2<br>(8 3/2)           |
| 28 พฤศจิกายน 1982            | 8. การป้องกันการกำหนดราคาที่ผิดพลาด                    | 730,938<br>(530,498)       | 16 2/2<br>(4 4/2)           |
| 6 ธันวาคม 1987               | 9. "Rothenthurm" เสนอขอออกกฎหมายเพื่อปกป้อง Moorland   | 1,153,448<br>(843,555)     | 17 6/2<br>(3)               |
| 23 กันยายน 1990              | 10. เลื่อนการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์                | 946,077<br>(789,209)       | 17 5/2<br>(3 1/2)           |
| 26 กันยายน 1993              | 11. วันหยุดงานในวันที่ 1 สิงหาคม                       | 1,492,285<br>(289,122)     | 20 6/2<br>(0)               |
| 20 กุมภาพันธ์ 1994           | 12. การป้องกันการจลาจลในภูมิภาค Alpine                 | 954,491<br>(884,362)       | 13 6/2<br>(7)               |
| 3 มีนาคม 2002                | 13. การเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ (UN)        | 1,489,110<br>(1,237,629)   | 11 2/2<br>(9 4/2)           |

<sup>60</sup> Bruno Kaufmann and Rolf Büchi and Nadja Braun, The Initiative & Referendum Institute Europe Guidebook to Direct Democracy in Switzerland And Beyond, pp. 150-151.

ตารางที่ 2 แสดงวันที่ออกเสียงลงประชามติ, ชื่อเรื่องที่เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนและการได้รับความเห็นชอบทั้งจากประชาชนและกองตงด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วน หรือ double majority (ต่อ)

| วันที่ออกเสียงลงประชามติ | ชื่อเรื่อง  | ประชาชน<br>ใช้<br>(ไม่ใช้) | กองตง<br>ยอมรับ<br>(ปฏิเสธ) |
|--------------------------|---|----------------------------|-----------------------------|
| 8 กุมภาพันธ์ 2004        | 14. การกักกันผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือผู้ที่ก่ออาชญากรรมรุนแรงตลอดชีวิต | 1,198,751<br>(934,576)     | 19 5/2<br>(1 1/2)           |
| 27 พฤศจิกายน 2005        | 15. อาหารที่ปลูกโดยไม่มีการดัดแปลงพันธุกรรม                                   | 1,125,835<br>(896,482)     | 20 6/2<br>(0)               |

### 3.1.5 ปัญหาการมีส่วนร่วมในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน

จากขั้นตอนและกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ พบว่ายังมีปัญหาในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนดังกล่าวอาจต้องใช้เวลาที่ยาวนานและมีความยุ่งยากซับซ้อนในขั้นตอนและกระบวนการมากเกินไป ตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงการออกเสียงลงประชามติที่ต้องได้รับความเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งจากประชาชนและกองตงด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วน หรือ double majority ดังนั้นจำนวนตัวเลขที่ประชาชนเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงไม่สัมพันธ์กับจำนวนตัวเลขที่ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนและกองตงในการออกเสียงลงประชามติ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 1 แสดงให้เห็นถึงจำนวนข้อเสนขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนทั้งฉบับจำนวน 2 เรื่องที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ.1880 และปี ค.ศ.1935 แต่ทั้ง 2 เรื่องต่างไม่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนและกองตงในการออกเสียงลงประชามติ นอกจากนี้นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1848 จนถึงปี ค.ศ.1993 มีจำนวนข้อเสนขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนบางส่วนทั้งสิ้น 110 เรื่อง แต่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนและกองตงในการออกเสียงลงประชามติเพียง 11 เรื่องเท่านั้น ส่วนอีก 99 เรื่องไม่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนและกองตงในการออกเสียงลงประชามติคิดเป็นเพียงร้อยละ 10 เท่านั้นที่ประสบผลสำเร็จ (ถ้านับถึงปัจจุบันได้รับความเห็นชอบจากประชาชนและกองตงในการออกเสียงลงประชามติเพียง 15 เรื่องเท่านั้น โปรดดูตารางที่ 2) เพราะในบางข้อเสนอาจได้รับความเห็นชอบจากประชาชนแต่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากกองตง หรือในบางข้อเสนอาจไม่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนแต่ได้รับความเห็นชอบจากกองตง ซึ่งทั้งสองกรณีมีผลทำให้การออก

เสียงลงประชามติที่จะต้องได้รับความเห็นชอบทั้งจากประชาชนและกองทัพด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วน หรือ double majority ไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งตรงข้ามกับข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาที่ส่วนใหญ่จะได้รับความเห็นชอบจากประชาชนและกองทัพในการออกเสียงลงประชามติ แสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังให้ความไว้วางใจต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภามากกว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชน

นอกจากนี้ในกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนที่ทำเป็นเพียงข้อเสนอแนะทั่วไป (general proposal) แม้ว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือประชาชนออกเสียงลงประชามติเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอแนะทั่วไป (general proposal) ของประชาชนแล้วก็ตาม รัฐสภาของสมาพันธรัฐก็จะมีเวลาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนภายใน 2 ปี (ส่วนในระดับกองทัพระยะเวลาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนจะขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของแต่ละกองทัพจะกำหนด) ซึ่งกรณีดังกล่าวมีผลทำให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายมีระยะเวลาที่เนิ่นนานออกไปทำให้บางมาตรการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนไม่สามารถนำมาใช้ได้ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน เช่น มาตรการที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ, มาตรการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือมาตรการอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งนี้เนื่องจากในปัจจุบันประชาชนชาวสวิสเซอร์แลนด์ยังไม่สามารถมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับรัฐบัญญัติของสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ได้ แต่ประชาชนมีสิทธิเพียงการออกเสียงลงประชามติต่อกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ (the optional or facultative referendum on legislation) ตามที่รัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์บัญญัติไว้เท่านั้น ทำให้ประชาชนจำเป็นจะต้องใช้สิทธิในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแทนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐบัญญัติ ซึ่งเป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญย่อมมีความยุ่งยากมากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐบัญญัติ

แต่อย่างไรก็ดี การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระดับกองทัพยังมีข้อดีกล่าวคือ ในแต่ละชั้นตอนยังมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนโดยเฉพาะการออกเสียงลงประชามติซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดว่าต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติภายใน 18 เดือน หลังจากส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับให้รัฐสภาแห่งมลรัฐพิจารณาทำให้การบังคับใช้กฎหมายภายหลังจากที่ประชาชนให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีความแน่นอน ยกเว้นการออกเสียงลงประชามติในระดับสมาพันธรัฐซึ่งไม่มีกำหนดเวลาบังคับว่าต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติเมื่อใด ดังนั้น รัฐสภาจึงอาจกำหนดวันออกเสียงลงประชามติเมื่อใดก็ได้ขึ้นอยู่กับกระแสความต้องการของสังคมในขณะนั้น

### 3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศสหรัฐอเมริกา

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นในปลายศตวรรษที่ 19 โดยประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการนำเอากระบวนการนี้มาใช้ซึ่งมลรัฐแรกที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้คือมลรัฐ South Dakota โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ.1898 เป็นต้นมา ต่อมาในปี ค.ศ.1902 มลรัฐ Oregon เป็นมลรัฐที่สองที่ได้นำเอากระบวนการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ แต่เป็นมลรัฐแรกที่ได้มีการยอมรับข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน (constitutional initiative) และต่อมาก็ได้มีการนำเอากระบวนการมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐกันอย่างแพร่หลาย แต่การมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนก็ไม่ได้นำมาใช้กับทุกมลรัฐ เพราะในบางมลรัฐไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ แต่บางมลรัฐให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมได้เฉพาะรัฐธรรมนูญเท่านั้นแต่ไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ หรือในบางมลรัฐไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ ในขณะที่บางมลรัฐให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมได้ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ โดยในปัจจุบันมีมลรัฐ Arizona, Arkansas, California, Colorado, Florida, Illinois, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon และ South Dakota รวม 18 มลรัฐเท่านั้นที่อนุญาตให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ในจำนวน 18 มลรัฐมีเพียง 3 มลรัฐเท่านั้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้แต่ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ คือ มลรัฐ Florida, Illinois และมลรัฐ Mississippi ส่วนอีก 15 มลรัฐให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมได้ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ

อย่างไรก็ดีในปัจจุบันประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกามีส่วนร่วมในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระดับมลรัฐได้เท่านั้น ส่วนรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐหรือรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาประชาชนไม่สามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้แม้ว่าจะมีการเสนอให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ.1977 ซึ่งเป็นวิธีการที่สนับสนุนให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถใช้อำนาจในการตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายต่างๆ ได้ด้วยตนเองเพื่อให้เป็นไปตาม

เจตนารมณ์อันแท้จริงของประชาชนก็ตาม แต่ข้อเสนอดังกล่าวก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา (Congress) เนื่องจากมีฝ่ายที่คัดค้านเห็นว่าวิธีการดังกล่าวอาจทำให้กระทบต่อสถาบันผู้แทนของประชาชนและกระทบต่อการบริหารปกครองประเทศ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีรูปแบบและขั้นตอนดังนี้

### 3.2.1 คุณสมบัติของประชาชนผู้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ประชาชนที่มีสิทธิเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งหมายถึงจะต้องเป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกา มีถิ่นที่อยู่ในมลรัฐที่จะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีอายุอย่างน้อย 18 ปีขึ้นไปและได้ลงทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (registered voters) ไว้แล้ว ซึ่งในบางมลรัฐประชาชนผู้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอาจจะต้องมีถิ่นที่อยู่ในระยะเวลาก่อนการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนดด้วย เช่น มลรัฐ Illinois จะต้องมีถิ่นที่อยู่ถาวรในมลรัฐก่อนการเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 30 วัน<sup>61</sup> นอกจากนี้ในบางมลรัฐอาจจะต้องไม่เป็นผู้ที่เคยถูกลงโทษโดยคำพิพากษาของศาล เช่น มลรัฐ Mississippi ได้กำหนดคุณสมบัติว่าจะต้องไม่เป็นผู้ที่เคยถูกลงโทษโดยคำพิพากษาของศาลในความผิดฐานฆ่าคนตาย, ข่มขืนกระทำชำเรา, ติดสินบน, ลักทรัพย์, ลอบวางเพลิง, การได้รับเงินหรือสินค้าโดยการหลอกลวง, เบิกความเท็จ, ปลอมเอกสารหรือปลอมลายมือชื่อ, ยักยอกทรัพย์ หรือความผิดอาญาฐานสมรสซ้อน<sup>62</sup> เป็นต้น

### 3.2.2 กระบวนการและขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

#### 3.2.2.1 จำนวนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนเริ่มจากประชาชนผู้ริเริ่มให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (sponsors หรือ proponents) (บางมลรัฐใช้คำว่า sponsors เช่น มลรัฐ Arkansas, Mississippi, North Dakota South Dakota หรือบางมลรัฐใช้คำว่า proponents เช่น มลรัฐ California, Arizona, Colorado, Illinois, Montana, Oklahoma ในขณะที่บางมลรัฐจะใช้ทั้ง sponsors และ proponents เช่น มลรัฐ California) ซึ่งอาจเป็นบุคคล

<sup>61</sup> CONSTITUTION OF THE STATE OF ILLINOIS

Article III — Suffrage and Elections

Section 1. Voting Qualifications

"Every United States Citizen...who has been a permanent resident of this State for at least 30 days next preceding any election shall have the right to vote at such election."

<sup>62</sup> Constitution of the State of Mississippi

SECTION 241. Qualifications for electors.

"...who has never been convicted of murder, rape, bribery, theft, arson, obtaining money or goods under false pretense, perjury, forgery, embezzlement or bigamy,..."



หรือกลุ่มบุคคลตามจำนวนที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนดเข้าชื่อกันยื่นคำร้องเพื่อขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยประชาชนผู้ริเริ่มให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องรวบรวมลายมือชื่อให้ได้ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกฎหมายในแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกันไป โดยบางมลรัฐอาจกำหนดเป็นร้อยละของจำนวนประชาชนที่มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง เช่น มลรัฐ Arizona กำหนดไว้ร้อยละ 15 ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ<sup>63</sup>, มลรัฐ Arkansas กำหนดไว้ร้อยละ 10 ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ<sup>64</sup>, มลรัฐ California กำหนดไว้ร้อยละ 8 ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ<sup>65</sup> หรือบางมลรัฐอาจกำหนดเป็นร้อยละของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้ เช่น มลรัฐ Nebraska และ Nevada กำหนดไว้ร้อยละ 10 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้<sup>66</sup> นอกจากนี้ในบางมล

---

<sup>63</sup> Arizona Constitution

Article 21 Mode of amending

1. Introduction in legislature; initiative petition; election

Section 1 "Any amendment or amendments to this constitution may be proposed in either house of the legislature, or by initiative petition signed by a number of qualified electors equal to fifteen per centum of the total number of votes for all candidates for governor at the last preceding general election..."

<sup>64</sup> Constitution of the state of Arkansas 1874

Article 5 Legislative Department

Section 1 Initiative and Referendum.

"Initiative - ...ten per cent may propose a constitutional amendment by initiative petition..."

<sup>65</sup> California Constitution

Article 2 Voting, Initiative and Referendum, and Recall

Section 8 "... (b) An initiative measure may be proposed by presenting to the Secretary of State a petition that sets forth the text of the proposed statute or amendment to the Constitution and is certified to have been signed by electors equal in number to 5 percent in the case of a statute, and 8 percent in the case of an amendment to the Constitution, of the votes for all candidates for Governor at the last gubernatorial election."

<sup>66</sup> Nebraska Constitution

Article III

CIII-2 First power reserved; initiative.

"...If the petition be for the enactment of a law, it shall be signed by seven percent of the registered voters of the state, and if the petition be for the amendment of the Constitution, the petition therefore shall be signed by ten percent of such registered voters..."

Nevada Constitution

Article 19

Section 2 Initiative petition for enactment or amendment of statute or amendment of constitution.

Paragraph 2 "An initiative petition shall be in the form required by section 3 of this Article and shall be proposed by a number of registered voters equal to 10 percent or more of the number of voters who voted at the last preceding general election in not less than 75 percent of the counties in the state, but the total number of registered voters signing the

รัฐได้กำหนดเป็นร้อยละของจำนวนประชากรในมลรัฐ เช่น มลรัฐ North Dakota กำหนดไว้ร้อยละ 4 ของจำนวนประชากรในมลรัฐ<sup>67</sup> เป็นต้น

ในบางมลรัฐนอกจากจะได้กำหนดเป็นร้อยละของจำนวนประชาชนที่มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง หรือร้อยละของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้ หรือร้อยละของจำนวนประชากรในมลรัฐดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังกำหนดอีกว่าร้อยละของประชาชนดังกล่าวจะต้องมาจากการกระจายตัวของประชากรตามเขตภูมิศาสตร์ (geographic distribution) อีกด้วย เช่น มลรัฐ Arkansas กำหนดว่าจะต้องรวบรวมลายมือชื่อให้ได้ร้อยละ 10 ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ แต่ร้อยละ 5 ของประชาชนจะต้องมาจาก 15 เขต (counties) จากทั้งหมด 75 เขต (counties) หรือมลรัฐ Nebraska กำหนดว่าจะต้องรวบรวมลายมือชื่อให้ได้ร้อยละ 10 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้ แต่ร้อยละ 5 ของประชาชนจะต้องมาจาก 38 เขต (counties) จากทั้งหมด 93 เขต (counties) หรือมลรัฐ Nevada กำหนดว่าจะต้องรวบรวมลายมือชื่อให้ได้ร้อยละ 10 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้ แต่ร้อยละ 5 ของประชาชนจะต้องมาจาก 13 เขต (counties) จากทั้งหมด 17 เขต (counties) เป็นต้น ในขณะที่บางมลรัฐไม่ได้กำหนดเงื่อนไขการกระจายตัวของประชากรตามเขตภูมิศาสตร์ (geographic distribution) เอาไว้ เช่น มลรัฐ Arizona, California, Colorado, Illinois, Michigan, North Dakota, Oklahoma, Oregon และ South Dakota<sup>68</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

initiative petition shall be equal to 10 percent or more of the voters who voted in the entire state at the last preceding general election.”

<sup>67</sup> Constitution of North Dakota

Article 3 Powers reserved to the people

Section 9 “A constitutional amendment may be proposed by initiative petition. If signed by electors equal in number to four percent of the resident population of the state at the last federal decennial census...”

<sup>68</sup> Initiative & Referendum Institute at the University of Southern California, Comparison of Statewide Initiative Processes[Online], 23 November 2010. (n.d.). Available from: <http://www.iandrinstitute.org>

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนลายมือชื่อที่กฎหมายต้องการ, กำหนดเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อและระยะเวลาในการจัดส่งลายมือชื่อ<sup>69</sup>

| มลรัฐ         | จำนวนลายมือชื่อที่ต้องการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ  | กระจายตัวของประชากรตามเขตภูมิศาสตร์          | กำหนดเวลาในการส่งลายมือชื่อ               | ระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ |
|---------------|---|--|---|-------------------------------|
| Arizona       | 15% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ        | ไม่ได้กำหนด                                  | 4 เดือนก่อนมีการเลือกตั้ง                 | 2 ปีหรือน้อยกว่า              |
| Arkansas      | 10% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ        | 5% ของประชาชนต้องมาจาก 15 เขตใน 75 เขต       | 4 เดือนก่อนมีการเลือกตั้ง                 | ไม่จำกัด                      |
| California    | 8% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ         | ไม่ได้กำหนด                                  | จะกำหนดโดยมลรัฐในแต่ละปี                  | 150 วัน                       |
| Colorado      | 5% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งเลขาธิการมลรัฐ       | ไม่ได้กำหนด                                  | 3 เดือนก่อนมีการเลือกตั้ง                 | 6 เดือน                       |
| Florida       | 8% ของจำนวนประชาชนที่มาเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งล่าสุด | 8% ของประชาชนจะต้องมาจาก 12 ใน 23 รัฐสภาเขต  | 90 วันก่อนมีการเลือกตั้ง                  | 4 ปี                          |
| Illinois      | 8% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ         | ไม่ได้กำหนด                                  | 24 เดือนก่อนมีการเลือกตั้ง                | 6 เดือน                       |
| Massachusetts | 3% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ         | ไม่เกิน 25% จากหนึ่งเขต                      | จะกำหนดโดยมลรัฐในแต่ละปี                  | 64 วัน                        |
| Michigan      | 10% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ        | ไม่ได้กำหนด                                  | 120 วันก่อนมีการเลือกตั้งทั่วไป           | 180 วัน                       |
| Mississippi   | 12% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ        | 20% ของประชาชนจะต้องมาจากรัฐสภาเขต           | 90 วันก่อนมีการประชุมสมานิติบัญญัติ       | 1 ปี                          |
| Missouri      | 8% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ         | 5% ของประชาชนจะต้องมาจาก 6 ใน 9 รัฐสภาเขต    | 6 เดือนก่อนมีการเลือกตั้ง                 | 18 เดือน                      |
| Montana       | 10% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ        | 10% ของประชาชนจะต้องมาจาก 40 ใน 50 รัฐสภาเขต | ศุกร์ที่สองของเดือนที่สี่ก่อนการเลือกตั้ง | 1 ปี                          |
| Nebraska      | 10% ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว        | 5% ของประชาชนต้องมาจาก 38 เขตใน 93 เขต       | 4 เดือนก่อนมีการเลือกตั้ง                 | 1 ปี                          |
| Nevada        | 10% ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว        | 10% ของประชาชนต้องมาจาก 13 เขตใน 17 เขต      | 90 วันก่อนมีการเลือกตั้ง                  | 11 เดือน                      |
| North Dakota  | 4% ของจำนวนประชากร                                      | ไม่ได้กำหนด                                  | 90 วันก่อนมีการเลือกตั้ง                  | 1 ปี                          |

<sup>69</sup> M. Dane Waters, *Initiative and Referendum in the United States*, (Washington, D.C.: Citizen Lawmaker Press, 2002), pp.56.

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนลายมือชื่อที่กฎหมายต้องการ, กำหนดเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อและระยะเวลาในการจัดส่งลายมือชื่อ (ต่อ)

| มลรัฐ        | จำนวนลายมือชื่อที่ต้องการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ | กระจายตัวของประชากรตามเขตภูมิศาสตร์    | กำหนดเวลาในการส่งลายมือชื่อ | ระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ |
|--------------|--|--|-----------------------------|-------------------------------|
| Ohio         | 10% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ       | 5% ของประชาชนต้องมาจาก 44 เขตใน 88 เขต | 90 วันก่อนมีการเลือกตั้ง    | ไม่จำกัด                      |
| Oklahoma     | 15% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ       | ไม่ได้กำหนด                            | 8 เดือนก่อนมีการเลือกตั้ง   | 90 วัน                        |
| Oregon       | 8% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ        | ไม่ได้กำหนด                            | 4 เดือนก่อนมีการเลือกตั้ง   | ไม่จำกัด                      |
| South Dakota | 10% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ       | ไม่ได้กำหนด                            | 1 ปีก่อนมีการเลือกตั้ง      | 1 ปี                          |

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4 แสดงจำนวนลายมือชื่อที่ต้องการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ<sup>70</sup>

| มลรัฐ         | จำนวนลายมือชื่อที่ต้องการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ  | จำนวนลายมือชื่อสุทธิที่ต้องการโดยประมาณของการเลือกตั้งในปี 2002 |
|---------------|---|---|
| Arizona       | 15% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ        | 152,643   |
| Arkansas      | 10% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ        | 70,602  |
| California    | 8% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ         | 670,816   |
| Colorado      | 5% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งเลขาธิการมลรัฐ       | 80,571  |
| Florida       | 8% ของจำนวนประชาชนที่มาเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งล่าสุด | 488,722   |
| Illinois      | 8% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ         | N/A   |
| Massachusetts | 3% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ         | 57,100  |
| Michigan      | 10% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ        | 302,710   |
| Mississippi   | 12% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ        | 91,673  |
| Missouri      | 8% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ         | 75,356  |
| Montana       | 10% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ        | 20,500  |
| Nebraska      | 10% ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว        | 76,000  |
| Nevada        | 10% ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว        | 108,500   |
| North Dakota  | 4% ของจำนวนประชากร                                      | 25,552  |
| Ohio          | 10% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ        | 334,624   |
| Oklahoma      | 15% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ        | 185,135   |
| Oregon        | 8% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ         | 89,048  |
| South Dakota  | 10% ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ        | 26,019  |

<sup>70</sup> Initiative & Referendum Institute at the University of Southern California, Comparison of Statewide Initiative Processes[Online], 23 November 2010. (n.d.). Available from: <http://www.iandrinstute.org>

### 3.2.2.2 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน

#### 3.2.2.2.1 การยื่นคำร้องและการตรวจสอบความถูกต้องทางด้านเนื้อหา

ประชาชนผู้ริเริ่มให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องยื่นคำร้องเพื่อขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยยื่นต่อเลขาธิการมลรัฐ (Secretary of State) พร้อมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่จัดทำขึ้น โดยแต่ละมลรัฐจะมีหน่วยงานที่คอยให้ความช่วยเหลือในการตรวจสอบข้อความในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (The legislative services division) หรืออัยการสูงสุดของมลรัฐ (Attorney General) เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือโดยให้ข้อเสนอแนะหรือตรวจสอบข้อความให้มีความชัดเจน ซึ่งประชาชนผู้เข้าชื่อกันยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอาจพิจารณาข้อเสนอแนะดังกล่าวและให้การยอมรับ หรือปฏิเสธ หรืออาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขตามที่ได้รับคำแนะนำก็ได้

โดยปกติอัยการสูงสุดของมลรัฐ (Attorney General) หรือเลขาธิการมลรัฐ (Secretary of State) จะเป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องในด้านเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในการตรวจสอบหากพบว่าคำร้องและร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมถูกต้องตามกฎหมายก็จะส่งคืนมายังประชาชนผู้ริเริ่มให้มีการเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อแล้วนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบต่อไป หรือเสนอให้สภานิติบัญญัติของมลรัฐพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้วนำมาให้ประชาชนให้ความเห็นชอบโดยการออกเสียงลงประชามติ (referendum) เพื่อนำไปใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

#### 3.2.2.2.2 ระยะเวลาในการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

##### 1. ระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ (circulation period)

ในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ประชาชนผู้ริเริ่มให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องรวบรวมลายมือชื่อประชาชนให้ได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้ และภายในระยะเวลาที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนด ซึ่งแต่ละมลรัฐอาจกำหนดระยะเวลาในการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้แตกต่างกัน เช่น บางมลรัฐกำหนดให้รวบรวมลายมือชื่อประชาชนภายใน 1 ปี เช่น มลรัฐ Mississippi<sup>71</sup>, Montana<sup>72</sup> หรือ South Dakota<sup>73</sup> บาง

<sup>71</sup> Constitution of the State of Mississippi

Article 15 Amendments to the Constitution

Section 273 "...(3) The people reserve unto themselves the power to propose and enact constitutional amendments by initiative. An initiative to amend the Constitution may be proposed by a petition signed over a twelve-month period by qualified electors equal in number to at least twelve percent (12%) of the votes for all candidates for Governor in the last gubernatorial election...."

มลรัฐกำหนดให้รวบรวมลายมือชื่อประชาชนภายใน 180 วัน เช่น มลรัฐ Michigan<sup>74</sup> ในขณะที่บางมลรัฐไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อเอาไว้ เช่น มลรัฐ Arkansas, Ohio, Oregon<sup>75</sup> เป็นต้น

2. ระยะเวลาในการจัดส่งลายมือชื่อ (deadline for signature submission)

เมื่อได้มีการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนครบตามจำนวนที่กฎหมายต้องการและภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้วก็จะต้องมีการจัดส่งลายมือชื่อต่อเจ้าหน้าที่ตามเวลาที่กฎหมายกำหนดเพื่อที่จะให้เจ้าหน้าที่ได้มีเวลาตรวจสอบลายมือชื่อเพื่อที่จะนำไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติให้ความเห็นชอบต่อไป ซึ่งระยะเวลาในการจัดส่งลายมือชื่อนี้โดยทั่วไปสามารถแยกได้เป็น 2 กรณีคือ การจัดส่งลายมือชื่อก่อนมีการเลือกตั้ง และการจัดส่งลายมือชื่อก่อนการประชุมสมานิติบัญญัติ

(ก) การจัดส่งลายมือชื่อก่อนมีการเลือกตั้ง

ระยะเวลาในการจัดส่งลายมือชื่อก่อนนี้จะกำหนดให้ต้องจัดส่งลายมือชื่อต่อเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง ซึ่งระยะเวลาในการจัดส่งลายมือชื่อจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐ เช่น มลรัฐ Colorado จะต้องจัดส่งอย่างน้อย 3

<sup>72</sup> Montana Code

TITLE 13. ELECTIONS

CHAPTER 27. BALLOT ISSUES

Part 2. Form of Petitions

13-27-202. Recommendations -- approval of form required.

“(1) ...Petitions may not be circulated for the purpose of signature gathering more than 1 year prior to the final date for filing the signed petition with the county election administrator...”

<sup>73</sup> South Dakota Statute

TITLE 2 LEGISLATURE AND STATUTES

CHAPTER 2-1 INITIATIVE AND REFERENDUM

2-1-2.1. Filing of initiated constitutional amendment--Submission to voters.

“A petition of the voters proposing an amendment to the Constitution shall be filed in the Office of the Secretary of State at least one year before the next general election...”

<sup>74</sup> MICHIGAN ELECTION LAW (EXCERPT)

Act 116 of 1954

168.472a Presumption as to signature on petition.

Section 472a. “It shall be rebuttably presumed that the signature on a petition that proposes an amendment to the constitution or is to initiate legislation, is stale and void if the signature was made more than 180 days before the petition was filed with the office of the secretary of state.”

<sup>75</sup> M. Dane Waters, *Initiative and Referendum in the United States*, pp.56.

เดือนก่อนมีการเลือกตั้ง<sup>76</sup> หรือมลรัฐ Arizona, Arkansas, Nebraska, Oregon จะต้องจัดส่งอย่างน้อย 4 เดือนก่อนมีการเลือกตั้ง<sup>77</sup> หรือมลรัฐ Missouri จะต้องจัดส่งอย่างน้อย 6 เดือนก่อนมีการเลือกตั้ง<sup>78</sup> หรือมลรัฐ South Dakota จะต้องจัดส่งอย่างน้อย 1 ปีก่อนมีการเลือกตั้ง<sup>79</sup> เป็นต้น ส่วน

---

<sup>76</sup> The Constitution of the State of Colorado 1876

Article V: Section 1. General assembly - initiative and referendum.

“(2) ...Initiative petitions for state legislation and amendments to the constitution, in such form as may be prescribed pursuant to law, shall be addressed to and filed with the secretary of state at least three months before the general election at which they are to be voted upon.”

<sup>77</sup> Arizona Constitution

Article 4

Section 1. Legislative authority; initiative and referendum

“...(4) Initiative and referendum petitions; filing. All petitions submitted under the power of the initiative shall be known as initiative petitions, and shall be filed with the Secretary of State not less than four months preceding the date of the election at which the measures so proposed are to be voted upon...”

Constitution of the state of Arkansas 1874

Article 5 Legislative Department

Section 1 Initiative and Referendum.

“Initiative - ... Initiative petitions for statewide measures shall be filed with the Secretary of State not less than four months before the election at which they are to be voted upon;...”

Nebraska Constitution

Article III

CIII-2 First power reserved; initiative.

“...the petition shall be filed with the Secretary of State who shall submit the measure thus proposed to the electors of the state at the first general election held not less than four months after such petition shall have been filed...”

Constitution of Oregon

Article IV

Section 1. Legislative power; initiative and referendum.

“(e) An initiative petition shall be filed not less than four months before the election at which the proposed law or amendment to the Constitution is to be voted upon.”

<sup>78</sup> Missouri Constitution

Article III Initiative and Referendum

Section 50. Initiative petitions--signatures required--form and procedure.

“...Every such petition shall be filed with the secretary of state not less than six months before the election and shall contain an enacting clause and the full text of the measure...”

<sup>79</sup> South Dakota Codified Laws

TITLE 2 LEGISLATURE AND STATUTES

CHAPTER 2-1 INITIATIVE AND REFERENDUM

2-1-2.1. Filing of initiated constitutional amendment - Submission to voters.

“A petition of the voters proposing an amendment to the Constitution shall be filed in the Office of the Secretary of State at least one year before the next general election...”



สาเหตุที่ต้องจัดส่งลายมือชื่อก่อนมีการเลือกตั้งเนื่องจากการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตรงไม่ได้เสนอผ่านสภานิติบัญญัติซึ่งเป็นรูปแบบการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอ้อม ดังนั้นข้อเสนอลายมือชื่อเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนจะนำไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติในเวลาเดียวกับวันที่มีการออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป

(ข) การจัดส่งลายมือชื่อก่อนการประชุมสภานิติบัญญัติ

การจัดส่งลายมือชื่อในกรณีนี้จะต้องจัดส่งลายมือชื่อก่อนการประชุมสภานิติบัญญัติ เนื่องจากการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอ้อมซึ่งจะต้องเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมผ่านทางสภานิติบัญญัติจึงต้องมีการเสนอก่อนที่การเปิดประชุมสภานิติบัญญัติจะมีขึ้น เช่น มลรัฐ Mississippi จะต้องรวบรวมลายมือชื่อให้ได้ร้อยละ 12 ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐครั้งล่าสุด โดยกำหนดให้ต้องส่งลายมือชื่อก่อนการประชุมสภานิติบัญญัติไม่น้อยกว่า 90 วัน<sup>80</sup> ส่วนมลรัฐ Massachusetts จะต้องรวบรวมลายมือชื่อให้ได้ร้อยละ 3 ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ โดยกำหนดให้ต้องแนบลายมือชื่อจำนวน 10 รายชื่อแรกยื่นต่อเลขาธิการมลรัฐ (secretary of the commonwealth) ไม่ช้ากว่าวันพุธแรกของเดือนกันยายนก่อนการประชุมสภานิติบัญญัติ ส่วนลายมือชื่อที่เหลือจะต้องส่งไม่ช้ากว่าวันพุธแรกของเดือนธันวาคม<sup>81</sup> ซึ่งในการจัดส่งลายมือชื่อก่อนการเปิดสมัยประชุมสภานิติบัญญัตินี้มีเพียง 2 มลรัฐเท่านั้นที่ต้องจัดส่งลายมือชื่อก่อนการเปิดสมัยประชุมสภานิติบัญญัติ

<sup>80</sup> Constitution of the State of Mississippi

Article 15

Amendments to the Constitution

Section 273. Amendment process.

(3) ...An initiative to amend the Constitution may be proposed by a petition signed over a twelve-month period by qualified electors equal in number to at least twelve percent (12%) of the votes for all candidates for Governor in the last gubernatorial election.

Mississippi Code of 1972

TITLE 23 ELECTIONS

Chapter 17 AMENDMENTS TO CONSTITUTION BY VOTER INITIATIVE

Section 23-17-3. Time for filing petition; length of time petition remains valid.

“The petition for a proposed initiative measure must be filed with the Secretary of State not less than ninety (90) days before the first day of the regular session of the Legislature at which it is to be submitted...”

<sup>81</sup> CONSTITUTION OF THE COMMONWEALTH OF MASSACHUSETTS

Article XLVIII The Initiative.

II. Initiative Petitions.

Section 3. Mode of Originating.

“...All initiative petitions, with the first ten signatures attached, shall be filed with the secretary of the commonwealth not earlier than the first Wednesday of the September before the assembling of the general court into which

### 3.2.2.2.3 การตรวจสอบลายมือชื่อ (verification of petition signatures)

ภายหลังจากที่ประชาชนผู้ริเริ่มให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้มีการรวบรวมลายมือชื่อครบถ้วนตามจำนวนที่กฎหมายต้องการและภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งได้มีการจัดส่งลายมือชื่อภายในระยะเวลาที่กฎหมายแต่ละมลรัฐกำหนดก่อนการเลือกตั้งหรือก่อนการประชุมสภานิติบัญญัติแล้วแต่กรณีแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็จะต้องนำลายมือชื่อดังกล่าวมาตรวจสอบความถูกต้องและความชอบด้วยกฎหมายว่าประชาชนที่ลงลายมือชื่อดังกล่าวเป็นผู้มีคุณสมบัติในการออกเสียงลงคะแนนหรือไม่ และลายมือชื่อดังกล่าวมีจำนวนครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งวิธีการในการตรวจสอบลายมือชื่อนี้จะมีอยู่ 3 วิธีคือ หนึ่งการสันนิษฐานว่าลายมือชื่อชอบด้วยกฎหมาย สองการสุ่มตัวอย่างลายมือชื่อ และสาม การตรวจสอบลายมือชื่อทั้งหมด<sup>82</sup>

#### 1. การสันนิษฐานว่าลายมือชื่อชอบด้วยกฎหมาย (presumed valid)

วิธีแรกเป็นกรณีที่กฎหมายในมลรัฐนั้นๆ สันนิษฐานว่าลายมือชื่อทั้งหมดที่มีการรวบรวมและจัดส่งภายในกำหนดเวลาดังกล่าวเป็นลายมือชื่อที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพียงแต่ต้องมีการนับจำนวนลายมือชื่อว่าครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่เท่านั้น<sup>83</sup> ซึ่งวิธีการนี้มีบางมลรัฐเท่านั้นที่ใช้ เช่น มลรัฐ Ohio ซึ่งใช้ข้อสันนิษฐานว่าลายมือชื่อที่ยื่นเข้ามาให้ถือว่าเป็นลายมือชื่อที่ถูกต้องตามกฎหมายเสมอ เว้นแต่จะสามารถพิสูจน์ให้เห็นเป็นอย่างอื่นภายใน 40 วันก่อนการเลือกตั้ง<sup>84</sup> หรือมลรัฐ California จะใช้ข้อสันนิษฐานว่าลายมือชื่อชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อได้รับการรับรองจำนวนลายมือชื่อที่ถูกต้องว่ามีจำนวนมากกว่าร้อยละ 110 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายต้องการ และให้ถือว่าประชาชนที่ลงลายมือชื่อดังกล่าวมีคุณสมบัติถูกต้องในวันที่ได้รับการรับรองจากเลขาธิการมลรัฐ (Secretary of State)<sup>85</sup>

---

they are to be introduced, and the remainder of the required signatures shall be filed not later than the first Wednesday of the following December.”

<sup>82</sup> M. Dane Waters, *Initiative and Referendum in the United States*, pp.13.

<sup>83</sup> Initiative & Referendum Institute at the University of Southern California, Comparison of Statewide Initiative Processes[Online], 23 November 2010. (n.d.). Available from: <http://www.iandrinstitute.org>

<sup>84</sup> The Ohio Constitution

Article II

§ 2.01g Petition requirements and preparation

“...The petition and signatures upon such petitions shall be presumed to be in all respects sufficient, unless not later than forty days before the election, it shall be otherwise proved...”

<sup>85</sup> California Elections Code

หรือในกรณีของมลรัฐ Colorado ซึ่งจะใช้ข้อสันนิษฐานว่าลายมือชื่อชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อผลการสุ่มตัวอย่างลายมือชื่อปรากฏว่ามีจำนวนลายมือชื่อที่ถูกต้องมีจำนวนทั้งสิ้นร้อยละ 110 หรือมากกว่าของลายมือชื่อของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้ให้ถือว่าลายมือชื่อนั้นถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด<sup>86</sup> เป็นต้น

## 2. การสุ่มตัวอย่างลายมือชื่อ (random sampling)

วิธีการสุ่มตัวอย่างลายมือชื่อนี้เจ้าหน้าที่จะทำการสุ่มตัวอย่างลายมือชื่อที่มีการจัดส่งเข้ามาจำนวนหนึ่งซึ่งในแต่ละมลรัฐก็จะมีข้อกำหนดจำนวนที่แตกต่างกันไป โดยในบางมลรัฐอาจกำหนดจำนวนที่แน่นอน แต่ในบางมลรัฐอาจกำหนดเป็นร้อยละของจำนวนลายมือชื่อทั้งหมด โดยมลรัฐที่ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างลายมือชื่อนี้ เช่น มลรัฐ California กำหนดว่าหากจำนวนลายมือชื่อที่มีจำนวนร้อยละ 100 หรือมากกว่าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนดก็ต้องประกาศว่าลายมือชื่อดังกล่าวมีจำนวนครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด แต่ถ้าหากมีจำนวนลายมือชื่อมากกว่า 500 รายชื่อก็ต้องทำการสุ่มตัวอย่างลายมือชื่อ ซึ่งในการสุ่มตัวอย่างดังกล่าวจะต้องทำการตรวจสอบลายมือชื่อน้อย 500 รายชื่อหรือร้อยละ 3 ของลายมือชื่อที่ลงนามในข้อเสนอแล้วแต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เลือกตั้ง (the elections officials) ได้รับการรับรองจำนวนลายมือชื่อที่ถูกต้องจากเลขาธิการมลรัฐ (Secretary of State) มีจำนวนไม่ถึงร้อยละ 95 จากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายต้องการ ให้ถือว่าข้อเสนอนั้นไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งหมายถึงจะไม่สามารถนำข้อเสนอดังกล่าวไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติได้<sup>87</sup> หรือในมลรัฐ Colorado ซึ่งกำหนดว่าจะต้องตรวจสอบ

---

DIVISION 9. MEASURES SUBMITTED TO THE VOTERS

CHAPTER 1. STATE ELECTIONS

Article 3. Filing Petitions

SECTION 9030

"(g) If the certificates received from all elections officials by the Secretary of State total more than 110 percent of the number of qualified voters needed to find the petition sufficient, the petition shall be deemed to qualify as of the date of receipt by the Secretary of State of certificates showing the petition to have reached the 110 percent..."

<sup>86</sup> Colorado Revised Statutes

TITLE 1 ELECTIONS

INITIATIVE AND REFERENDUM

ARTICLE 40 INITIATIVE AND REFERENDUM

1-40-116. Verification - ballot issues - random sampling.

"(4) ...If the random sample verification establishes that the number of valid signatures totals one hundred ten percent or more of the number of required signatures of registered eligible electors, the petition shall be deemed sufficient..."

<sup>87</sup> California Elections Code

DIVISION 9. MEASURES SUBMITTED TO THE VOTERS

ลายมือชื่อโดยการสุ่มตัวอย่างลายมือชื่อไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของลายมือชื่อแต่จะต้องไม่น้อยกว่า 4,000 รายชื่อ แต่หากผลการสุ่มตัวอย่างลายมือชื่อปรากฏว่ามีจำนวนลายมือชื่อที่ถูกต้องร้อยละ 90 หรือน้อยกว่าของลายมือชื่อของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้วก็จะต้องรวบรวมลายมือชื่อให้ได้ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดและในกรณีนี้ให้ถือว่าลายมือชื่อนั้นมีจำนวนไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายต้องการ<sup>88</sup>

### 3. การตรวจสอบลายมือชื่อทั้งหมด (full certification)

ส่วนวิธีการสุดท้ายในการตรวจสอบลายมือชื่อก็คือวิธีการตรวจสอบลายมือชื่อทั้งหมด ซึ่งเป็นการตรวจสอบว่าลายมือชื่อที่ส่งมามีจำนวนครบถ้วนตามจำนวนที่กฎหมายต้องการหรือไม่และลายมือชื่อดังกล่าวเป็นลายมือชื่อของผู้ที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนหรือไม่ เช่น ในมลรัฐ California หากผลการสุ่มตัวอย่างปรากฏว่าจำนวนลายมือชื่อที่ถูกต้องอยู่ในระหว่างร้อยละ 95-110 ของจำนวนลายมือชื่อที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนก็จะถือว่าคำร้องนั้นมีลายมือชื่อครบถ้วนตามที่กฎหมายต้องการแต่เลขาธิการมลรัฐ (Secretary of State)

---

#### CHAPTER 1. STATE ELECTIONS

##### Article 3. Filing Petitions

##### SECTION 9030

“(c) If the number of signatures filed with all elections officials is 100 percent or more of the number of qualified voters needed to declare the petition sufficient, the Secretary of State shall immediately so notify the elections officials.

(d) ... If more than 500 names have been signed on sections of the petition filed with an elections official, the elections official shall use a random sampling technique for verification of signatures, as determined by the Secretary of State. The random sample of signatures to be verified shall be drawn in such a manner that every signature filed with the elections official shall be given an equal opportunity to be included in the sample. The random sampling shall include an examination of at least 500 or 3 percent of the signatures, whichever is greater...

(f) If the certificates received from all elections officials by the Secretary of State establish that the number of valid signatures does not equal 95 percent of the number of qualified voters needed to find the petition sufficient, the petition shall be deemed to have failed to qualify, and the Secretary of State shall immediately so notify the proponents and the elections officials.”

<sup>88</sup> Colorado Revised Statutes

#### TITLE 1 ELECTIONS

##### INITIATIVE AND REFERENDUM

##### ARTICLE 40 INITIATIVE AND REFERENDUM

1-40-116. Verification - ballot issues - random sampling.

“(4) The secretary of state shall verify the signatures on the petition by use of random sampling ... The random sampling shall include an examination of no less than five percent of the signatures, but in no event less than four thousand signatures. If the random sample verification establishes that the number of valid signatures is ninety percent or less of the number of registered eligible electors needed to find the petition sufficient, the petition shall be deemed to be not sufficient...”

จะต้องตรวจสอบและรับรองทุกลายมือชื่อที่ยื่นเข้ามา<sup>89</sup> หรือกรณีของมลรัฐ Colorado หากผลการสุ่มตัวอย่างลายมือชื่อปรากฏว่ามีจำนวนลายมือชื่อที่ถูกต้องมากกว่าร้อยละ 90 แต่น้อยกว่าร้อยละ 110 ของลายมือชื่อของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว ก็จะต้องประกาศว่าคำร้องนั้นมีลายมือชื่อครบถ้วนตามที่กฎหมายต้องการแต่เลขาธิการมลรัฐ (Secretary of State) จะต้องตรวจสอบทุกลายมือชื่อที่ยื่นเข้ามาเช่นเดียวกัน<sup>90</sup> ซึ่งทั้งสองกรณีเมื่อเป็นคำร้องที่มีลายมือชื่อครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ก็จะต้องตรวจสอบลายมือชื่อดังกล่าวว่าเป็นลายมือชื่อที่มีคุณสมบัติในการออกเสียงลงคะแนนในมลรัฐนั้นๆ หรือไม่ต่อไป

อนึ่ง ในบางมลรัฐภายหลังจากที่ได้มีการเสนอให้ตรวจสอบลายมือชื่อแล้ว ผู้ที่ได้ลงนามสนับสนุนในข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่สามารถถอนชื่อของตัวเองออกจากข้อเสนอดังกล่าวได้ เช่น มลรัฐ Oregon<sup>91</sup>

#### 3.2.2.2.4 การอุทธรณ์คำวินิจฉัย

ภายหลังจากที่เลขาธิการมลรัฐ (Secretary of State) ได้ตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาสาระของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและได้รับรองความ

<sup>89</sup> California Elections Code

DIVISION 9. MEASURES SUBMITTED TO THE VOTERS

CHAPTER 1. STATE ELECTIONS

Article 3. Filing Petitions

SECTION 9031. "(a) If the statistical sampling shows that the number of valid signatures is within 95 to 110 percent of the number of signatures of qualified voters needed to declare the petition sufficient, the Secretary of State shall order the examination and verification of each signature filed,..."

<sup>90</sup> Colorado Revised Statutes

TITLE 1 ELECTIONS

INITIATIVE AND REFERENDUM

ARTICLE 40 INITIATIVE AND REFERENDUM

1-40-116. Verification - ballot issues - random sampling.

"(4) ...If the random sampling shows the number of valid signatures to be more than ninety percent but less than one hundred ten percent of the number of signatures of registered eligible electors needed to declare the petition sufficient, the secretary of state shall order the examination and verification of each signature filed."

<sup>91</sup> Constitution of Oregon

Chapter 250 — Initiative and Referendum

INITIATIVE AND REFERENDUM

ELECTIONS

GENERAL PROVISIONS

250.025 Qualifications for signers of petition; removal of signatures.

"(2) After an initiative or referendum petition is submitted for signature verification, no elector who signed the petition may remove the signature of the elector from the petition."

ถูกต้องหรือความไม่ถูกต้องของคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว ประชาชนอาจขอให้ศาลเขต (The District Court) กลับคำวินิจฉัยของเลขาธิการมลรัฐ (Secretary of State) ได้ซึ่งหากศาลเขต (The District Court) ได้ตัดสินแล้วฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลไปยังศาลสูงของมลรัฐ (The Supreme Court) ได้

### 3.2.2.2.5 การออกเสียงลงประชามติ

เมื่อร่างข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนได้ผ่านการตรวจสอบความถูกต้องทางด้านเนื้อหาและผ่านการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของลายมือชื่อว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติในการออกเสียงลงคะแนนและมีจำนวนลายมือชื่อครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ขั้นตอนต่อไปจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนหรือไม่ โดยนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติพร้อมกับการออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในคราวต่อไป โดยในการนี้บางมลรัฐอาจจัดทำเอกสารแผ่นพับในการออกเสียงลงคะแนน (voter's pamphlet) เพื่อเป็นข้อมูลให้กับประชาชนผู้มาออกเสียงลงประชามติ ซึ่งในเอกสารดังกล่าวจะประกอบด้วยชื่อเรื่อง (title), สรุปสาระสำคัญ (summary) ของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม, ข้อความทั้งหมด (full text) ของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และข้อสนับสนุนหรือข้อคัดค้าน (pro and con) ของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้จะต้องมีการเผยแพร่เอกสารดังกล่าวไปให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้นในบางมลรัฐจึงจัดส่งเอกสารแผ่นพับดังกล่าวไปยังผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้วทุกคนเพื่อประกอบการตัดสินใจในการให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม<sup>92</sup>

โดยปกติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่จะนำมาใช้บังคับเป็นกฎหมายจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาจากประชาชนที่มาออกเสียงลงประชามติ ยกเว้นในบางมลรัฐอาจต้องการเสียงข้างมากเด็ดขาดโดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องคิดเป็นร้อยละของคะแนนเสียงทั้งหมดในการออกเสียงเลือกตั้ง เช่น มลรัฐ Nebraska ต้องได้รับคะแนนเสียงร้อยละ 35 ของคะแนนเสียงทั้งหมดที่มาออกเสียงเลือกตั้ง<sup>93</sup>, มลรัฐ Massachusetts ต้อง

<sup>92</sup> Initiative & Referendum Institute at the University of Southern California, Comparison of Statewide Initiative Processes[Online], 23 November 2010. (n.d.). Available from: <http://www.iandrinstitute.org>

<sup>93</sup> Nebraska Constitution

Article III

CIII-4 Initiative or referendum; signatures required; veto; election returns; constitutional amendments; non-partisan ballot.

ได้รับคะแนนเสียงร้อยละ 30 ของคะแนนเสียงทั้งหมดที่มาออกเสียงเลือกตั้งและโดยเสียงส่วนใหญ่ของผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในการแก้ไขดังกล่าว<sup>94</sup> และมลรัฐ Mississippi ต้องได้รับคะแนนเสียงร้อยละ 40 ของคะแนนเสียงทั้งหมดที่มาออกเสียงเลือกตั้ง<sup>95</sup>

อย่างไรก็ดี สถานิติบัญญัติอาจจัดให้มีการถอนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยประชาชนผู้ริเริ่มให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตลอดเวลา ก่อนที่จะมีการเสนอให้ประชาชนพิจารณา เช่น มลรัฐ South Dakota<sup>96</sup> ในขณะที่บางมลรัฐอาจจะถอนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ตลอดเวลา ก่อนที่จะมีการเสนอให้ตรวจสอบลายมือชื่อ เช่น มลรัฐ Oregon<sup>97</sup> เป็นต้น

---

“...A measure initiated shall become a law or part of the Constitution, as the case may be, when a majority of the votes cast thereon, and not less than thirty-five per cent of the total vote cast at the election at which the same was submitted...”

<sup>94</sup> CONSTITUTION OF THE COMMONWEALTH OF MASSACHUSETTS

Article XLVIII The Initiative.

IV. Legislative Action on Proposed Constitutional Amendments.

Section 5. Submission to the People.

“...Such amendment shall become part of the constitution if approved,...in the case of an initiative amendment or a legislative substitute, by voters equal in number to at least thirty per cent of the total number of ballots cast at such state election and also by a majority of the voters voting on such amendment...”

<sup>95</sup> Constitution of the State of Mississippi

Article 15 Amendments to the Constitution

Section 273 “(7) ...An initiative or legislative alternative must receive a majority of the votes thereon and not less than forty percent (40%) of the total votes cast at the election at which the measure was submitted to be approved...”

<sup>96</sup> South Dakota Constitution

Article 23 AMENDMENTS AND REVISIONS OF THE CONSTITUTION

“§ 3. Ratification. Any constitutional amendment or revision must be submitted to the voters and shall become a part of the Constitution only when approved by a majority of the votes cast thereon. The Legislature may provide for the withdrawal by its sponsors of an initiated amendment at any time prior to its submission to the voters.”

<sup>97</sup> Constitution of Oregon

Chapter 250 — Initiative and Referendum

INITIATIVE AND REFERENDUM

ELECTIONS

GENERAL PROVISIONS

250.029 “Withdrawal of initiative or referendum petition; form.

“(1) Except as provided in subsection (2) of this section, the chief petitioners of an initiative or referendum petition may withdraw the petition at any time prior to the submission of the petition for signature verification.

(2) The chief petitioners of an initiative petition relating to a state measure may withdraw the petition at any time prior to the submission of the total number of signatures required on the petition for signature verification.”

### 3.2.3 รูปแบบของข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รูปแบบของข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (form of petition) ในแต่ละมลรัฐได้กำหนดรูปแบบเอาไว้ซึ่งประชาชนผู้เข้าชื่อกันยื่นคำร้องเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องทำตามรูปแบบ (form of petition) ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหากไม่ทำตามรูปแบบดังกล่าวอาจเป็นเหตุให้ข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ชอบด้วยกฎหมายหรืออาจเป็นเหตุให้ได้รับการปฏิเสธในการส่งข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ โดยข้อเสนอดังกล่าวจะประกอบไปด้วยชื่อเรื่อง (title) และข้อสรุป (summary) ของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้เพื่อให้มีประเด็นที่ชัดเจนและตรงตามความมุ่งหมายในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้ประชาชนได้ทำความเข้าใจในประเด็นดังกล่าวก่อนที่จะลงลายมือชื่อสนับสนุน ซึ่งข้อความต่อไปนี้เป็นรูปแบบของข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (form of petition) ของมลรัฐ Arkansas

“คำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชน

เสนอต่อเลขาธิการกิตติมศักดิ์ของมลรัฐอาร์คันซัสหรือเลขาธิการเขตหรือเลขาธิการเมือง

ข้าพเจ้าผู้มีรายชื่อดังต่อไปนี้ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนตามกฎหมายของมลรัฐอาร์คันซัสหรือเขต \_\_\_\_\_ , อาร์คันซัส, หรือเมืองของ \_\_\_\_\_ หรือเมืองที่ปกครองในระบบเทศบาลของ \_\_\_\_\_ , อาร์คันซัส (แล้วแต่กรณี) ขอเสนอเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐหรือกฎหมาย หรือเทศบัญญัติ (แล้วแต่กรณี) กล่าวคือ : (ใส่ชื่อเรื่องและเนื้อหาทั้งหมดของข้อเสนอ) และคำร้องของเราจะถูกส่งไปยังประชาชนของมลรัฐหรือเขตหรือเทศบาล (แล้วแต่กรณี) ซึ่งจะต้องนำมาให้ความเห็นชอบ, ประกาศใช้เป็นกฎหมาย, หรือปฏิเสธโดยผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนตามกฎหมายของ (มลรัฐ เขตหรือเทศบาล) ในการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้น \_\_\_\_\_ ในวันที่ \_\_\_\_\_ ของ \_\_\_\_\_, 19 \_\_\_\_\_, และเราแต่ละคนขอกล่าวว่า :

ข้าพเจ้าซึ่งได้ลงนามในคำร้องนี้เป็นผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนตามกฎหมายของมลรัฐอาร์คันซัส และชื่อของข้าพเจ้า, วันเดือนปีเกิด, ที่อยู่ในเมืองหรือชุมชน และวันที่มีการลงนามในคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรหลังลายมือชื่อของข้าพเจ้านี้ถูกต้อง".

นอกจากคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนที่ต้องทำตามรูปแบบข้อเสนอ (form of petition) ตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในการยื่นคำร้องจะต้องแนบสำเนาชื่อเรื่องที่ถูกต้องและร่างกฎหมายฉบับเต็มมาพร้อมคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนมาด้วย<sup>98</sup>

<sup>98</sup> Arkansas Code



### 3.2.4 ข้อจำกัดในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน

ในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนแม้ว่าประชาชนใน 18 มลรัฐจะสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่ในบางมลรัฐก็มีข้อจำกัดในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยบางมลรัฐอาจจำกัดให้ประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เพียงครั้งละหนึ่งเรื่อง (Single subject only) เช่น มลรัฐ Arizona, California, Colorado, Florida, Missouri, Montana, Nebraska ในขณะที่บางมลรัฐไม่ได้จำกัดให้ประชาชนต้องเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งละหนึ่งเรื่อง เช่น มลรัฐ Arkansas, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Nevada, North Dakota, South Dakota นอกจากนี้ในบางมลรัฐจำกัดให้ประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายเท่านั้น (legislative matters only) เช่น มลรัฐ Illinois ในขณะที่บางมลรัฐนอกจากจะจำกัดให้ประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เพียงครั้งละหนึ่งเรื่อง (Single subject only) แล้วยังจำกัดให้เสนอขอแก้ไขได้เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายเท่านั้น (legislative matters only) เช่น มลรัฐ Ohio, Oklahoma และ Oregon<sup>99</sup> หรือในบางมลรัฐยังจำกัดไม่ให้

Title 7 - Elections

Chapter 9 - Initiatives, Referenda, and Constitutional Amendments

Subchapter 1 - Petition and Election Procedure

Section 7-9-104 - Form of initiative petition -- Sufficiency of signatures.

“(a) The following shall be substantially the form of petition for any ordinance, law, or amendment to the Constitution of the State of Arkansas proposed by initiative:

“INITIATIVE PETITION.

To the Honorable Secretary of State of the State of Arkansas, or County Clerk, or City Clerk

We, the undersigned legal voters of the State of Arkansas, or \_\_\_\_\_ County, Arkansas, or City of \_\_\_\_\_ or Incorporated Town of \_\_\_\_\_, Arkansas (as the case may be) respectfully propose the following amendment to the Constitution of the State, or law, or ordinance (as the case may be), to wit: (Here insert title and full text of measure proposed.) and by this, our petition, order that the same be submitted to the people of said state, or county, or municipality (as the case may be), to the end that the same may be adopted, enacted, or rejected by the vote of legal voters of said (state, county, or municipality) at the regular general election to be held in said \_\_\_\_\_ on the \_\_\_\_\_ day of \_\_\_\_\_, 19 \_\_\_\_\_, and each of us for himself says:

I have personally signed this petition; I am a legal voter of the State of Arkansas, and my printed name, date of birth, residence, city or town of residence, and date of signing this petition are correctly written after my signature.”

Section 7-9-106. Required attachments to petitions.

“(a) To every petition for the initiative shall be attached a full and correct copy of the title and the measure proposed.”

<sup>99</sup> M. Dane Waters, *Initiative and Referendum in the United States*, pp.16.

ประชาชนเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมากกว่าหนึ่งครั้งภายในสามปี เช่น มลรัฐ Nebraska<sup>1</sup> และ Oklahoma<sup>2</sup> เป็นต้น

นอกจากข้อจำกัดในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในส่วนของรูปแบบของข้อเสนขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (form of petition) ในบางมลรัฐก็ยังมีข้อจำกัดในส่วนของการบรรยายรายละเอียดของคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยอาจกำหนดให้สามารถใส่รายละเอียดในการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ไม่เกิน 100 คำ เช่น มลรัฐ Arizona กำหนดให้ใส่รายละเอียดมาตรการที่เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ไม่เกิน 100 คำ<sup>3</sup> หรือมลรัฐ California กำหนดว่าชื่อเรื่องและข้อสรุปทั้งหมดจะต้องไม่เกิน 100 คำ<sup>4</sup> เป็นต้น

### 3.2.5 รูปแบบในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน

ในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน ประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ 2 รูปแบบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายในแต่ละมลรัฐว่าจะกำหนดให้ประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้รูปแบบใด โดยรูปแบบแรกจะเป็นการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตรง ส่วนรูปแบบที่สองจะเป็นการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอ้อม

<sup>1</sup> Nebraska Constitution

Article III

CIII-2 First power reserved; initiative.

“...shall not be submitted to the people by initiative petition, either affirmatively or negatively, more often than once in three years...”

<sup>2</sup> Oklahoma Constitution

Article v

Section v-6. Subsequent proposal of rejected measure.

“Any measure rejected by the people, through the powers of the initiative and referendum, cannot be again proposed by the initiative within three years thereafter by less than twenty-five per centum of the legal voters.”

<sup>3</sup> Arizona Statutes

Title 19 - Initiative, Referendum and Recall

19-102. Initiative petition; circulators

Initiative description

“(Insert a description of no more than one hundred words of the principal provisions of the proposed measure or constitutional amendment.)”

<sup>4</sup> California election code

Division 9. measures submitted to the voters

Chapter 1. state elections

9002. Paragraph 1 “...The title and summary shall not exceed a total of 100 words.”

3.2.5.1 การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตรง (direct initiative amendments) หรือ (DA)

รูปแบบการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตรง (direct initiative amendments) หรือ (DA) นี้เป็นกรณีที่ประชาชนในมลรัฐนั้นสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐได้โดยไม่ต้องผ่านสภานิติบัญญัติเพื่อพิจารณา แต่สามารถเสนอให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติได้โดยตรงว่าจะให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเสนอมาหรือไม่ ซึ่งรูปแบบการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตรงนี้มีมลรัฐ Arizona, Arkansas, California, Colorado, Florida, Illinois, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon และ South Dakota รวมทั้งสิ้น 16 มลรัฐที่ใช้รูปแบบนี้

3.2.5.2 การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอ้อม (indirect initiative amendments) หรือ (IDA)

ส่วนรูปแบบการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอ้อม (indirect initiative amendments) หรือ (IDA) เริ่มต้นจากประชาชนในมลรัฐเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐ แต่การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้จะต้องเสนอผ่านไปยังสภานิติบัญญัติของมลรัฐเพื่อให้สภานิติบัญญัติของมลรัฐดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ หลังจากนั้นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะถูกนำไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติหรือไม่ในการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งต่อไป โดยมลรัฐที่รูปแบบการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอ้อมมีเพียง 2 มลรัฐเท่านั้นคือ มลรัฐ Massachusetts และ มลรัฐ Mississippi

3.2.5.2.1 การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อสภานิติบัญญัติ

ในมลรัฐ Massachusetts ภายหลังจากที่ได้จัดส่งลายมือชื่อและผ่านการตรวจสอบลายมือชื่อเรียบร้อยแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็จะถูกเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาร่วมกัน ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้รับการยืนยันโดยเสียงข้างมาก 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาก็จะได้รับการแก้ไข อย่างไรก็ตาม สภานิติบัญญัติของมลรัฐอาจใช้เสียงข้างมากจัดทำข้อเสนอหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสภานิติบัญญัติอีกฉบับหนึ่งเพื่อนำไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติพร้อมกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้มีทางเลือกเพิ่มเติมอีกทางหนึ่งก็ได้

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติได้ต่อเมื่อได้รับเสียงสนับสนุนอย่างน้อย 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ของทั้งสองสภา<sup>104</sup> หรือร้อยละ 25 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือได้รับคะแนนเสียง 50 เสียงจากทั้งหมด 200 เสียง (สมาชิกสภานิติบัญญัติของรัฐ Massachusetts ประกอบไปด้วยสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 40 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 160 คน) ดังนั้น หากได้รับเสียงสนับสนุนน้อยกว่าร้อยละ 25 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือไม่มีการออกเสียงลงคะแนนก่อนปิดสมัยประชุมสภานิติบัญญัติ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็จะไม่มีการนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ<sup>105</sup>

ส่วนมลรัฐ Mississippi เลขาธิการมลรัฐ (Secretary of State) จะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสนอให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภาในวันแรกของการประชุมสภานิติบัญญัติสมัยสามัญ ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอาจได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของแต่ละสภา แต่ในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้รับความเห็นชอบ หรือถูกแก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่ได้รับความเห็นชอบโดยสภานิติบัญญัติ หรือไม่มีการออกเสียงลงคะแนนภายใน 4 เดือน นับแต่วันที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมถูกส่งมาให้สภานิติบัญญัติ เลขาธิการมลรัฐ (Secretary of State) จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติในการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งต่อไป<sup>106</sup>

<sup>104</sup> CONSTITUTION OF THE COMMONWEALTH OF MASSACHUSETTS

Article XLVIII The Initiative.

IV. Legislative Action on Proposed Constitutional Amendments.

Section 3. Amendment of Proposed Amendments.

“A proposal for an amendment to the constitution introduced by initiative petition shall be voted upon in the form in which it was introduced, unless such amendment is amended by vote of three-fourths of the members voting thereon in joint session, which vote shall be taken by call of the yeas and nays if called for by any member.”

Section 5. Submission to the People.

“If in the next general court a legislative amendment shall again be agreed to in joint session by a majority of all the members elected, or if an initiative amendment or a legislative substitute shall again receive the affirmative votes of a least one-fourth of all the members elected, such fact shall be certified by the clerk of such joint session to the secretary of the commonwealth, who shall submit the amendment to the people at the next state election...”

<sup>105</sup> Initiative & Referendum Institute at the University of Southern California, The Basic Steps To Do An Initiative In Massachusetts Statutes And Amendments – Indirect Initiative Process[Online], 23 November 2010. (n.d.). Available from: <http://www.iandrinstute.org>

<sup>106</sup> Constitution of the State of Mississippi

Article 15 Amendments to the Constitution

Section 273 “(6) The Secretary of State shall file with the Clerk of the House and the Secretary of the Senate the complete text of the certified initiative on the first day of the regular session. A constitutional initiative may be adopted by a majority vote of each house of the Legislature. If the initiative is adopted, amended or rejected by the Legislature; or if no action is taken within four (4) months of the date that the initiative is filed with the Legislature, the Secretary of State shall place the initiative on the ballot for the next statewide general election.

ตารางที่ 5 แสดงรายชื่อมลรัฐ, ประเภทของกระบวนการในการเสนอกฎหมายและรูปแบบการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>107</sup>

| มลรัฐ                       | ปีที่นำมาใช้ | ประเภทของกระบวนการ |                       | ประเภทของกระบวนการเสนอกฎหมาย |            | รูปแบบการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ |         |
|-----------------------------|--------------|--------------------|-----------------------|------------------------------|------------|---|---------|
|                             |              | การเสนอกฎหมาย      | การออกเสียงลงประชามติ | แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ     | รัฐบัญญัติ | โดยตรง                                  | โดยอ้อม |
| Alaska                      | 1956         | ใช่                | ใช่                   | ไม่ใช่                       | ใช่        | ไม่ใช่                                  | ไม่ใช่  |
| Arizona                     | 1911         | ใช่                | ใช่                   | ใช่                          | ใช่        | ใช่                                     | ไม่ใช่  |
| Arkansas                    | 1910         | ใช่                | ใช่                   | ใช่                          | ใช่        | ใช่                                     | ไม่ใช่  |
| California                  | 1911         | ใช่                | ใช่                   | ใช่                          | ใช่        | ใช่                                     | ไม่ใช่  |
| Colorado                    | 1912         | ใช่                | ใช่                   | ใช่                          | ใช่        | ใช่                                     | ไม่ใช่  |
| Florida                     | 1972         | ใช่                | ไม่ใช่                | ใช่                          | ไม่ใช่     | ใช่                                     | ไม่ใช่  |
| Idaho                       | 1912         | ใช่                | ใช่                   | ไม่ใช่                       | ใช่        | ไม่ใช่                                  | ไม่ใช่  |
| Illinois                    | 1970         | ใช่                | ไม่ใช่                | ใช่                          | ไม่ใช่     | ใช่                                     | ไม่ใช่  |
| Kentucky                    | 1910         | ไม่ใช่             | ใช่                   | ไม่ใช่                       | ไม่ใช่     | ไม่ใช่                                  | ไม่ใช่  |
| Maine                       | 1908         | ใช่                | ใช่                   | ไม่ใช่                       | ใช่        | ไม่ใช่                                  | ไม่ใช่  |
| Maryland                    | 1915         | ไม่ใช่             | ใช่                   | ไม่ใช่                       | ไม่ใช่     | ไม่ใช่                                  | ไม่ใช่  |
| Massachusetts               | 1918         | ใช่                | ใช่                   | ใช่                          | ใช่        | ไม่ใช่                                  | ใช่     |
| Michigan                    | 1908         | ใช่                | ใช่                   | ใช่                          | ใช่        | ใช่                                     | ไม่ใช่  |
| Mississippi                 | 1914         | ใช่                | ไม่ใช่                | ใช่                          | ไม่ใช่     | ไม่ใช่                                  | ใช่     |
| Missouri                    | 1908         | ใช่                | ใช่                   | ใช่                          | ใช่        | ใช่                                     | ไม่ใช่  |
| Montana <sup>108</sup>      | 1904/72      | ใช่                | ใช่                   | ใช่                          | ใช่        | ใช่                                     | ไม่ใช่  |
| Nebraska                    | 1912         | ใช่                | ใช่                   | ใช่                          | ใช่        | ใช่                                     | ไม่ใช่  |
| Nevada                      | 1905         | ใช่                | ใช่                   | ใช่                          | ใช่        | ใช่                                     | ไม่ใช่  |
| New Mexico                  | 1911         | ไม่ใช่             | ใช่                   | ไม่ใช่                       | ไม่ใช่     | ไม่ใช่                                  | ไม่ใช่  |
| North Dakota                | 1914         | ใช่                | ใช่                   | ใช่                          | ใช่        | ใช่                                     | ไม่ใช่  |
| Ohio                        | 1912         | ใช่                | ใช่                   | ใช่                          | ใช่        | ใช่                                     | ไม่ใช่  |
| Oklahoma                    | 1907         | ใช่                | ใช่                   | ใช่                          | ใช่        | ใช่                                     | ไม่ใช่  |
| Oregon                      | 1902         | ใช่                | ใช่                   | ใช่                          | ใช่        | ใช่                                     | ไม่ใช่  |
| South Dakota <sup>109</sup> | 1898/72      | ใช่                | ใช่                   | ใช่                          | ใช่        | ใช่                                     | ไม่ใช่  |
| Utah                        | 1900/17      | ใช่                | ใช่                   | ไม่ใช่                       | ใช่        | ไม่ใช่                                  | ไม่ใช่  |
| Washington                  | 1912         | ใช่                | ใช่                   | ไม่ใช่                       | ใช่        | ไม่ใช่                                  | ไม่ใช่  |
| Wyoming                     | 1968         | ใช่                | ใช่                   | ไม่ใช่                       | ใช่        | ไม่ใช่                                  | ไม่ใช่  |
| รวม                         | 27 มลรัฐ     | 24 มลรัฐ           | 24 มลรัฐ              | 18 มลรัฐ                     | 21 มลรัฐ   | 16 มลรัฐ                                | 2 มลรัฐ |

<sup>107</sup> Initiative & Referendum Institute at the University of Southern California, Comparison of Statewide Initiative Processes[Online], 23 November 2010. (n.d.). Available from: <http://www.iandrinstitute.org>

<sup>108</sup> ในปี ค.ศ.1972 มลรัฐ Montana ยอมรับให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยตรง

<sup>109</sup> ในปี ค.ศ.1972 มลรัฐ South Dakota ยอมรับให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยตรง

### 3.2.5.2.2 การนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ

ในการออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของมลรัฐ Massachusetts จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนพร้อมกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่จัดทำโดยสภานิติบัญญัติ (ถ้ามี) มาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติในคราวเดียวกัน หากประชาชนให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของคะแนนเสียงทั้งหมดที่มาออกเสียงเลือกตั้งและโดยเสียงส่วนใหญ่ของผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในการแก้ไขดังกล่าวร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนั้นก็ให้นำมาใช้บังคับ<sup>110</sup>

ส่วนการออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของมลรัฐ Mississippi จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนพร้อมกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่จัดทำโดยสภานิติบัญญัติ (ถ้ามี) มาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติในคราวเดียวกัน หากประชาชนให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของคะแนนเสียงทั้งหมดที่มาออกเสียงเลือกตั้งในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับใด ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็ถือว่าได้รับความเห็นชอบจากประชาชน แต่หากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนและร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่จัดทำโดยสภานิติบัญญัติต่างได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในการออกเสียงเลือกตั้งครั้งเดียวกัน ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ได้รับความเห็นชอบสูงสุดก็จะนำมาใช้บังคับต่อไป

ในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะมีผลภายใน 30 วันนับแต่วันที่เลขาธิการมลรัฐ (Secretary of State) ได้ประกาศผลการออกเสียงลงคะแนน เว้นแต่จะได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่ในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนไม่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนจะไม่สามารถนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเดียวกันหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีเนื้อหาสาระเหมือนกันเสนอให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนอย่างน้อย 2 ปี นับแต่วันที่มีการออกเสียงลงคะแนนในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น<sup>111</sup>

<sup>110</sup> CONSTITUTION OF THE COMMONWEALTH OF MASSACHUSETTS

Article XLVIII The Initiative.

IV. Legislative Action on Proposed Constitutional Amendments.

Section 5. Submission to the People.

"...Such amendment shall become part of the constitution if approved,...in the case of an initiative amendment or a legislative substitute, by voters equal in number to at least thirty per cent of the total number of ballots cast at such state election and also by a majority of the voters voting on such amendment."

<sup>111</sup> Constitution of the State of Mississippi

Article 15 Amendments to the Constitution

### 3.2.6 ผลของการให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม

เมื่อประชาชนได้ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสภานิติบัญญัติแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนั้นก็จะมีผลใช้บังคับทันทีหรือในบางมลรัฐอาจมีผลใช้บังคับภายใน 30 วันหลังจากวันที่มีการออกเสียงเลือกตั้ง และโดยปกติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนแล้วจะไม่สามารถยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมได้ ยกเว้นในบางมลรัฐกำหนดให้สามารถยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมได้ภายใต้เงื่อนไขที่แตกต่างกัน เช่น มลรัฐ North Dakota สภานิติบัญญัติไม่สามารถยกเลิกหรือแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งภายใน 7 ปี เว้นแต่จะได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติของแต่ละสภา<sup>112</sup> หรือในมลรัฐ Nevada ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแล้ว สภานิติบัญญัติไม่สามารถแก้ไข ยกเลิกหรือระงับภายใน 3 ปี นับจากวันที่มีผลบังคับใช้<sup>113</sup> หรือมลรัฐ Arkansas สภานิติบัญญัติไม่สามารถยกเลิกหรือแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เว้นแต่จะมีการลงคะแนนโดยการชื้อและได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา<sup>114</sup> ในขณะที่บางมลรัฐสภานิติบัญญัติไม่สามารถยกเลิกแต่สามารถแก้ไข

---

Section 273 "(7) If the Legislature amends an initiative, the amended version and the original initiative shall be submitted to the electors. An initiative or legislative alternative must receive a majority of the votes thereon and not less than forty percent (40%) of the total votes cast at the election at which the measure was submitted to be approved. If conflicting initiatives or legislative alternatives are approved at the same election, the initiative or legislative alternative receiving the highest number of affirmative votes shall prevail.

(10) An initiative approved by the electors shall take effect thirty (30) days from the date of the official declaration of the vote by the Secretary of State, unless the measure provides otherwise.

(11) If any amendment to the Constitution proposed by initiative petition is rejected by a majority of the qualified electors voting thereon, no initiative petition proposing the same, or substantially the same, amendment shall be submitted to the electors for at least two (2) years after the date of the election on such amendment."

<sup>112</sup> Constitution of North Dakota

Article 3 Powers reserved to the people

Section 8. "...A measure approved by the electors may not be repealed or amended by the legislative assembly for seven years from its effective date, except by a two-thirds vote of the members elected to each house."

<sup>113</sup> Nevada Constitution

Article 19

Section 2 Initiative petition for enactment or amendment of statute or amendment of constitution.

"3. ...An initiative measure so approved by the voters shall not be amended, annulled, repealed, set aside or suspended by the legislature within 3 years from the date it takes effect..."

<sup>114</sup> Constitution of the state of Arkansas 1874

Article 5 Legislative Department

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ เช่น มลรัฐ Arizona สถานิติบัญญัติไม่สามารถยกเลิกร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่สามารถแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาิติบัญญัติของแต่ละสภา<sup>115</sup>

อย่างไรก็ดี ทุกมลรัฐต่างมีบทบัญญัติที่เหมือนกันคือ ผู้ว่าการรัฐ (governor) ไม่สามารถใช้อำนาจยับยั้ง (veto) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้ลงคะแนนในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้



#### Section 1 Initiative and Referendum.

“Amendment and Repeal - No measure approved by a vote of the people shall be amended or repealed by the General Assembly..., except upon a yea and nay vote on roll call of two-thirds of all the members elected to each house of the General Assembly...”

<sup>115</sup> Arizona Constitution

#### Article 4 LEGISLATIVE DEPARTMENT

##### Part 1 Section 1 Legislative authority; initiative and referendum

Section 1. “(6) (B) Legislature’s power to repeal initiative or referendum. The legislature shall not have the power to repeal an initiative measure approved by a majority of the votes cast thereon...”

“(6) (C) Legislature’s power to amend initiative or referendum. The legislature shall not have the power to amend an initiative measure approved by a majority of the votes cast thereon..., unless the amending legislation furthers the purposes of such measure and at least three-fourths of the members of each house of the legislature...”



ตารางที่ 6 แสดงจำนวนครั้งในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและค่าเฉลี่ยในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนที่ประสบผลสำเร็จต่อปี<sup>116</sup>

| มลรัฐ         | จำนวนครั้งในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตั้งแต่มีการนำมาใช้ในรัฐธรรมนูญ | จำนวนครั้งที่ประสบผลสำเร็จของประชาชนในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ | ค่าเฉลี่ยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนต่อปี |
|---------------|--|---|---|
| Arizona       | 136  | 26  | 0.28  |
| Arkansas      | 91   | 30  | 0.32  |
| California    | 513  | 43  | 0.46  |
| Colorado      | 145  | 43  | 0.45  |
| Florida       | 104  | 22  | 0.59  |
| Illinois      | 11   | 1   | 0.03  |
| Massachusetts | 120  | 2   | 0.02  |
| Michigan      | 25   | 8   | 0.19  |
| Mississippi   | 123  | 0   | 0.00  |
| Missouri      | 105  | 13  | 0.20  |
| Montana       | 30   | 5   | 0.15  |
| Nebraska      | 222  | 14  | 0.15  |
| Nevada        | 132  | 11  | 0.12  |
| North Dakota  | 145  | 25  | 0.27  |
| Ohio          | 162  | 15  | 0.16  |
| Oklahoma      | 171  | 26  | 0.27  |
| Oregon        | 238  | 49  | 0.48  |
| South Dakota  | 212  | 5   | 0.15  |

### 3.2.7 ปัญหาการมีส่วนร่วมในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน

แม้ว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาจะให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพียง 18 มลรัฐ แต่มลรัฐที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็มีจำนวนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนเป็นจำนวนมาก เพียงแต่ผลสำเร็จในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนกลับมีจำนวนตัวเลขน้อยดังจะเห็น

<sup>116</sup> Gilien Silsby, Constitutional Amendments[Online], 19 November 2010. (n.d.). Available from: <http://www.iandrinstitute.org>

ได้จากตารางที่ 6 ที่หลายมลรัฐมีจำนวนตัวเลขในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนจำนวนหลายร้อยเรื่องแต่ผลสำเร็จในการแก้ไขเพิ่มเติมกลับมีเพียงไม่กี่เรื่อง เช่น มลรัฐ California มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนนับตั้งแต่มีการนำมาใช้จำนวน 513 ครั้ง แต่ประสบผลสำเร็จเพียง 43 ครั้ง หรือมลรัฐ Oregon มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนนับตั้งแต่มีการนำมาใช้จำนวน 238 ครั้ง แต่ประสบผลสำเร็จเพียง 49 ครั้ง เป็นต้น นอกจากนี้ในทุกมลรัฐมีจำนวนค่าเฉลี่ยในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนไม่ถึงร้อยละ 1 ต่อปี ทั้งนี้เนื่องมาจากปัญหาจำนวนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้กำหนดจำนวนเอาไว้แน่นอนแต่กลับกำหนดเป็นร้อยละของจำนวนประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ หรือร้อยละของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้ หรือร้อยละของจำนวนประชากรในมลรัฐ ซึ่งในการเลือกตั้งแต่ละครั้งหรือในแต่ละปีจำนวนประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งหรือจำนวนประชาชนที่ได้ลงทะเบียน หรือจำนวนประชากรในมลรัฐย่อมมีแนวโน้มที่จะมีจำนวนมากขึ้นทุกปี ทำให้การรวบรวมรายชื่อจะต้องมากขึ้นเป็นเงาตามตัว เช่น มลรัฐ California กำหนดให้ต้องมีจำนวนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ร้อยละ 8 ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ ซึ่งจำนวนลายมือชื่อที่ต้องการในการเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 2002 คือจำนวน 670,816 ลายมือชื่อ หรือมลรัฐ Michigan กำหนดให้ต้องมีจำนวนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ร้อยละ 10 ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ ซึ่งจำนวนลายมือชื่อที่ต้องการในการเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 2002 คือจำนวน 302,710 ลายมือชื่อ (ดูตารางที่ 3 บทที่ 3)

นอกจากนี้ในบางมลรัฐยังมีการเพิ่มเงื่อนไขในการรวบรวมรายชื่อประชาชนโดยนอกจากจะกำหนดให้คิดเป็นร้อยละดังกล่าวแล้วยังกำหนดอีกว่าร้อยละของประชาชนดังกล่าวจะต้องมาจากการกระจายตัวของประชากรตามเขตภูมิศาสตร์ (geographic distribution) เช่น มลรัฐ Arkansas กำหนดว่าจะต้องรวบรวมลายมือชื่อให้ได้ร้อยละ 10 ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ แต่ร้อยละ 5 ของประชาชนจะต้องมาจาก 15 เขต (counties) จากทั้งหมด 75 เขต (counties) หรือมลรัฐ Nebraska กำหนดว่าจะต้องรวบรวมลายมือชื่อให้ได้ร้อยละ 10 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้ แต่ร้อยละ 5 ของประชาชนจะต้องมาจาก 38 เขต (counties) จากทั้งหมด 93 เขต (counties) ทำให้มลรัฐที่ได้กำหนดวิธีการดังกล่าวหากไม่สามารถรวบรวมรายชื่อประชาชนที่ต้องมาจากภูมิภาคต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดก็จะถือว่าการรวบรวมรายชื่อไม่ประสบผลสำเร็จผลก็คือประชาชนไม่อาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนในกรณีนี้เช่น มลรัฐ Mississippi กฎหมายกำหนดเงื่อนไขให้ต้องมีจำนวนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ร้อยละ 12 ของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ นอกจากนี้ยังกำหนดร้อยละของประชาชนดังกล่าวจะต้องมาจากการกระจาย

ตัวของประชากรตามเขตภูมิศาสตร์ (geographic distribution) กล่าวคือร้อยละ 20 ของประชาชน ต่อมารัฐสภาเขต โดยจำนวนลายมือชื่อที่ต้องการในการเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ.2002 คือจำนวน 91,673 ลายมือชื่อ ซึ่งนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญให้สิทธิประชาชนในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจำนวน 123 ครั้ง แต่ไม่ประสบความสำเร็จในแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนเลยสักครั้งเดียว (ดูตารางที่ 3, 4 และ 6 บทที่ 3)

อย่างไรก็ดี ในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนของประเทศ สหรัฐอเมริกานี้จะเห็นได้ว่าในแต่ละขั้นตอนจะมีกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการที่แน่นอน ซึ่งแม้ว่าจะมีอุปสรรคในการที่จะทำให้การมีส่วนร่วมในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนยากที่จะประสบความสำเร็จ แต่หากประชาชนสามารถดำเนินการผ่านไปได้ในทุกขั้นตอน ในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างน้อยที่สุดผลลัพธ์ที่ได้ก็จะทำให้ประชาชนสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้สำเร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหากกฎหมายมิได้ กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการเอาไว้ผลก็คือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนอาจไม่ได้รับการพิจารณาหรือการพิจารณาอาจล่าช้าออกไป

### 3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์เป็นประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เช่นเดียวกับประเทศไทย และมีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยวมิใช่รัฐรวมแบบประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสวิตเซอร์แลนด์ แต่มีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขและเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารประเทศตามแบบประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากประเทศฟิลิปปินส์เคยตกอยู่ในอาณานิคมของประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งต่อก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่งจนกระทั่งได้รับเอกราชเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ.1946 โดยประธานาธิบดีของประเทศฟิลิปปินส์มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ประเทศฟิลิปปินส์แบ่งการปกครองออกเป็น 17 เขต (regions) ภายใน 17 เขตแบ่งออกเป็น 79 จังหวัด (provinces) โดยแยกหน่วยการปกครองออกเป็นนคร (cities) และเทศบาล (municipalities) โดยมี Barangay เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุด

ในระยะเริ่มแรกประเทศฟิลิปปินส์ได้กำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ 2 วิธีคือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาโดยใช้คะแนนเสียงจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติไว้ในหมวด 15 มาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1935 และบัญญัติไว้ในหมวด 16 มาตรา 1 (1) แห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1973 ต่อมาในปี ค.ศ.1987 ได้มีการเพิ่มวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกหนึ่งวิธีคือการให้ประชาชนสามารถเสนอขอ

แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยบัญญัติไว้ในหมวด 17 มาตรา 2 แห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987 โดยมี Republic Act No.6735 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและกระบวนการเพื่อรองรับการใช้อำนาจของประชาชนชาวฟิลิปปินส์ให้สามารถมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือเสนอเพื่อที่จะออกกฎหมายผ่านการออกเสียงเลือกตั้ง โดยในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์จะมีอยู่ 3 ประเภท คือ

1. การเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
2. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ
3. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายระดับท้องถิ่น เช่น ในระดับภูมิภาค, จังหวัด, เมือง, เทศบาล, กฎหมาย Barangay, ญัตติ หรือเทศบัญญัติ<sup>117</sup>

ดังนั้น การเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจส่วนหนึ่งของประชาชนชาวฟิลิปปินส์ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดไว้ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีรูปแบบและขั้นตอนดังนี้

### 3.3.1 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ประชาชนที่มีสิทธิเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นพลเมืองของฟิลิปปินส์ โดยไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายกล่าวคือ จะต้องไม่ถูกพิพากษาโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกไม่น้อยกว่าหนึ่งปี จะต้องไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือคนไร้ความสามารถ และจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ โดยจะต้องอาศัยอยู่ในประเทศฟิลิปปินส์เป็นเวลาหนึ่งปีและอาศัยอยู่ในเมืองหรือในเขตเทศบาลที่บุคคลนั้นจะออกเสียงลงคะแนนอย่างน้อย 6 เดือนก่อนการเลือกตั้ง นอกจากนี้จะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว<sup>118</sup>

<sup>117</sup> Republic Act No.6735

I. — General Provisions

SECTION 3. Definition of Terms.

“For purposes of this Act, the following terms shall mean:

(a) "Initiative" is the power of the people to propose amendments to the Constitution or to propose and enact legislations through an election called for the purpose.

There are three (3) systems of initiative, namely:

a.1. Initiative on the Constitution which refers to a petition proposing amendments to the Constitution;

a.2. Initiative on statutes which refers to a petition proposing to enact a national legislation; and

a.3. Initiative on local legislation which refers to a petition proposing to enact a regional, provincial, city, municipal, or barangay law, resolution or ordinance.”

<sup>118</sup> BATAS PAMBANSA BLG. 881 - OMNIBUS ELECTION CODE OF THE PHILIPPINES

ARTICLE XII Registration of Voters

SECTION 117. Qualifications of a voter.

### 3.3.2 กระบวนการและขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

#### 3.3.2.1 จำนวนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ประชาชนที่จะเข้าชื่อกันยื่นคำร้องเพื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส์จะต้องรวบรวมลายมือชื่อให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 12 จากจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว โดยในจำนวนนี้จะต้องประกอบไปด้วยตัวแทนของสมานิติบัญญัติเขต (legislative district) อย่างน้อยร้อยละ 3 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว<sup>119</sup> โดยในขั้นตอนการรวบรวมลายมือชื่อนี้ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อเอาไว้

#### 3.3.2.2 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน

##### 3.3.2.2.1 การจัดทำคำร้อง

คำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องประกอบไปด้วยเนื้อหาและข้อความของกฎหมายที่จะเสนอให้มีการประกาศใช้ การให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ การแก้ไขหรือการยกเลิก แล้วแต่กรณี นอกจากนี้จะต้องมีข้อเสนอและเหตุผลประกอบข้อเสนอ และจะต้องไม่มีเงื่อนไขหรือข้อยกเว้นใดๆ อีกทั้งจะต้องมีลายมือชื่อของผู้ยื่นคำร้องหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว และสุดท้ายจะต้องมีรายการย่อหรือสรุปสาระสำคัญซึ่งจะต้องไม่เกิน 100 คำ ซึ่งอาจจะเขียนด้วยลายมือที่อ่านง่ายหรือพิมพ์บนหัวกระดาษในทุกหน้าของคำร้อง<sup>120</sup>

---

“Every citizen of the Philippines, not otherwise disqualified by law, eighteen years of age or over, who shall have resided in the Philippines for one year and in the city or municipality wherein he proposes to vote for at least six months immediately preceding the election, may be registered as a voter.”

<sup>119</sup> Philippine Constitution (1987)

#### ARTICLE XVII Amendments or Revisions

Section 2. Paragraph 1 “Amendments to this Constitution may likewise be directly proposed by the people through initiative upon a petition of at least twelve per centum of the total number of registered voters, of which every legislative district must be represented by at least three per centum of the registered votes therein...”

<sup>120</sup> Republic Act No.6735

#### I. — General Provisions

##### SECTION 5. Requirements.

“( C ) The petition shall state the following:

c.1. contents or text of the proposed law sought to be enacted, approved or rejected, amended or repealed, as the case may be;

c.2. the proposition;

### 3.3.2.2 การยื่นคำร้องและการตรวจสอบลายมือชื่อ

ภายหลังจากที่ได้จัดทำคำร้องซึ่งได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษรและมีรูปแบบและจำนวนลายมือชื่อตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ขั้นตอนต่อไปจะต้องยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Commission on Election) โดยนายทะเบียนเลือกตั้ง (The Election Registrar) จะเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบลายมือชื่อจากบัญชีรายชื่อของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้, บันทึกคำให้การที่เป็นลายลักษณ์อักษรของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้ใช้ในการเลือกตั้งครั้งก่อน<sup>121</sup>

### 3.3.2.3 การอุทธรณ์คำวินิจฉัย

ภายหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Commission on Election) ได้รับคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้วจะต้องพิจารณาความถูกต้องของคำร้องขอเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ภายใน 30 วัน และดำเนินการจัดพิมพ์คำร้องเป็นภาษาฟิลิปปินส์ (Filipino) และภาษาอังกฤษในหนังสือพิมพ์ทั่วไป และหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นอย่างน้อยสองครั้ง อีกทั้งจะต้องกำหนดวันริเริ่มเสนอกฎหมาย (initiative) หรือวันออกเสียงลงประชามติ (referendum) ไม่น้อยกว่า 45 วันแต่ต้องไม่เกิน 90 วัน ซึ่งจะถูกกำหนดโดยคณะกรรมการพิจารณาคำร้อง (The Commission of the sufficiency of the petition) ในกรณีนี้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Commission on Election) จะเป็นผู้ควบคุมดูแลการริเริ่มเสนอกฎหมายหรือการออกเสียงลงประชามติ (referendum)<sup>122</sup>

c.3. the reason or reasons therefor;

c.4. that it is not one of the exceptions provided herein;

c.5. signatures of the petitioners or registered voters; and

c.6. an abstract or summary in not more than one hundred (100) words which shall be legibly written or printed

at the top of every page of the petition.”

<sup>121</sup> Republic Act No.6735

I. — General Provisions

SECTION 7. Verification of Signatures.

“The Election Registrar shall verify the signatures on the basis of the registry list of voters, voters' affidavits and voters identification cards used in the immediately preceding election.”

<sup>122</sup> Republic Act No.6735

II. — National Initiative and Referendum

SECTION 8. Conduct and Date of Initiative or Referendum.

“The Commission shall call and supervise the conduct of initiative or referendum.

Within a period of thirty (30) days from receipt of the petition, the Commission shall, upon determining the sufficiency of the petition, publish the same in Filipino and English at least twice in newspapers of general and local circulation and set the date of the initiative or referendum which shall not be earlier than forty-five (45) days but not later than ninety (90) days from the determination by the Commission of the sufficiency of the petition.”

อนึ่ง ในกรณีนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า Republic Act No.6735 มาตรา 8 ไม่ได้ใช้คำว่า plebiscite แต่กลับใช้คำว่า referendum แต่การออกเสียงลงประชามติ ตามคำนิยามในมาตรา 3 (e) จะใช้คำว่า plebiscite ซึ่งเป็นกระบวนการในการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน<sup>123</sup> หากพิจารณาในแง่กฎหมายแล้วในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจเอาไว้อย่างชัดเจนก็จะทำให้ไม่มีอำนาจในการดำเนินการในเรื่องนั้นๆ ดังนั้น เมื่อกฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 8 ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Commission on Election) ในการควบคุมและกำหนดวันออกเสียงลงประชามติ (referendum) ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Commission on Election) จึงไม่มีอำนาจในการกำหนดวันออกเสียงลงประชามติ (plebiscite) แต่อย่างใด

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Commission on Election) ได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความถูกต้องหรือไม่ถูกต้องของคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ประชาชนสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Commission on Election) ต่อศาลสูง (The Supreme Court) ได้ภายใน 30 วันนับจากวันที่มีการประกาศคำวินิจฉัยดังกล่าว<sup>124</sup>

#### 3.3.2.2.4 การออกเสียงลงประชามติ

เมื่อนายทะเบียนเลือกตั้ง (The Election Registrar) ได้ตรวจสอบคำร้องและลายมือชื่อของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้วว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติในการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ขั้นตอนต่อไปจะต้องนำคำร้องมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ (plebiscite) ซึ่งข้อเสนอนี้ในการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบโดยเสียงส่วนใหญ่จากประชาชนผู้มาออกเสียงลงประชามติ (plebiscite) ในการนำคำร้องมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ (plebiscite) ดังกล่าวจะต้องจัดให้มีขึ้นไม่น้อยกว่า 60 วันแต่ต้องไม่เกิน 90 วันหลังจากได้รับการรับรองจากคณะกรรมการ

<sup>123</sup> Republic Act No.6735

I. — General Provisions

SECTION 3. Definition of Terms. — For purposes of this Act, the following terms shall mean:

“(e) "Plebiscite" is the electoral process by which an initiative on the Constitution is approved or rejected by the people.”

<sup>124</sup> Republic Act No.6735

II. — National Initiative and Referendum

SECTION 12. Appeal.

“The decision of the Commission on the findings of the sufficiency or insufficiency of the petition for initiative or referendum may be appealed to the Supreme Court within thirty (30) days from notice thereof.”

เลือกตั้ง (The Commission on Election)<sup>125</sup> โดยหลังจากที่ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบในแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้วข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็จะมีผลบังคับในวันที่มีการออกเสียงลงประชามติ (plebiscite) นั้นเอง<sup>126</sup>

อนึ่ง การออกเสียงลงประชามติ (referendum) ของประเทศฟิลิปปินส์เป็นอำนาจของประชาชนในการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญโดยผ่านการเลือกตั้ง ซึ่งมี 2 ประเภทคือ<sup>127</sup>

1. การออกเสียงลงประชามติโดยการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา

2. การออกเสียงลงประชามติในกฎหมายท้องถิ่น, ญัตติ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ตราขึ้นโดยสภาของภูมิภาคหรือสภานิติบัญญัติท้องถิ่น

ส่วนการออกเสียงลงประชามติ (plebiscite) จะใช้กับการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยให้ประชาชนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบผ่านกระบวนการเลือกตั้ง<sup>128</sup>

<sup>125</sup> Philippine Constitution (1987)

ARTICLE XVII Amendments or Revisions

Section 4. Paragraph 2 "Any amendment under Section 2 hereof shall be valid when ratified by a majority of the votes cast in a plebiscite which shall be held not earlier than sixty days nor later than ninety days after the certification by the Commission on Elections of the sufficiency of the petition."

<sup>126</sup> Republic Act No.6735

II. — National Initiative and Referendum

SECTION 9. Effectivity of Initiative or Referendum Proposition.

"(b) The proposition in an initiative on the Constitution approved by a majority of the votes cast in the plebiscite shall become effective as to the day of the plebiscite."

<sup>127</sup> Republic Act No.6735

I. — General Provisions

SECTION 3. Definition of Terms. — For purposes of this Act, the following terms shall mean:

"(c) "Referendum" is the power of the electorate to approve or reject a legislation through an election called for the purpose it may be of two classes, namely:

c.1. Referendum on statutes which refers to a petition to approve or reject an act or law, or part thereof, passed by Congress; and

c.2. Referendum on local law which refers to a petition to approve or reject a law, resolution or ordinance enacted by regional assemblies and local legislative bodies."

<sup>128</sup> Republic Act No.6735

I. — General Provisions

SECTION 3. Definition of Terms.

"For purposes of this Act, the following terms shall mean:



### 3.3.3 ข้อจำกัดในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน

ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนได้มีบทบัญญัติที่เป็นข้อจำกัดในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกล่าวคือ ในระยะเวลาเริ่มแรกที่ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987 เมื่อได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้วได้มีการนำเอารัฐธรรมนูญมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 1987 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 1987 และได้ใช้บังคับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน โดยหมวด 17 มาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญประเทศฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987 มีบทบัญญัติห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญภายใน 5 ปี นับแต่วันที่มีการให้สัตยาบันรัฐธรรมนูญฉบับนี้และห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมากกว่าหนึ่งครั้งในทุกๆ 5 ปีหลังจากนี้<sup>129</sup> ดังนั้น トラบโดที่ยังไม่ครบ 5 ปี หลังจากที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งก่อนประชาชนก็ไม่สามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้จนกว่าจะครบระยะเวลา 5 ปี นับตั้งแต่วันที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งก่อน

อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญก็ได้มีบทบัญญัติในการจำกัดห้ามมิให้ประชาชนแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีอื่นอีก ยกเว้น Republic Act No.6735 มาตรา 10 ที่กำหนดให้ประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เพียงครั้งละหนึ่งเรื่อง (one subject) เท่านั้น<sup>130</sup>

### 3.3.4 รูปแบบการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตรง

ในประเทศฟิลิปปินส์ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้วิธีเดียวคือ การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตรง (direct Initiative) แม้ว่าการดังกล่าวจะไม่มีกฎหมายบัญญัติเอาไว้โดยตรง แต่จากการพิจารณาบทบัญญัติใน Republic Act No.6735 จะเห็นได้ว่าภายหลังจากการตรวจสอบลายมือชื่อของนายทะเบียนเลือกตั้ง (The Election Registrar) จะต้องนำคำร้องมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ (plebiscite) โดยไม่

... (e) "Plebiscite" is the electoral process by which an initiative on the Constitution is approved or rejected by the people."

<sup>129</sup> Philippine Constitution (1987)

ARTICLE XVII Amendments or Revisions

Section 2. Paragraph 1 "...No amendment under this section shall be authorized within five years following the ratification of this Constitution nor oftener than once every five years thereafter."

<sup>130</sup> Republic Act No.6735

II. — National Initiative and Referendum

SECTION 10. Prohibited Measures.

The following cannot be the subject of an initiative or referendum petition:

"(a) No petition embracing more than one (1) subject shall be submitted to the electorate;"

ต้องส่งคำร้องผ่านไปให้สภานิติบัญญัติเพื่อพิจารณาเหมือนกับกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ภายหลังจากได้มีการรับรองลายมือชื่อแล้วก็จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป ดังนั้น เมื่อการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแต่นำมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติภายหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Commission on Election) ได้ให้การรับรอง การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนในประเทศฟิลิปปินส์จึงมีรูปแบบการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตรง (direct Initiative)

### 3.3.5 ปัญหาการมีส่วนร่วมในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน

จากขั้นตอนและกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส์ดังกล่าวพบว่ายังมีปัญหาอันเกิดจากการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย Republic Act No.6735 ที่ออกมารองรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งมีรายละเอียดไม่ครบถ้วนทำให้การมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนไม่อาจประสบผลสำเร็จจึงทำให้มีคดีชั้นสูงสุดฟิลิปปินส์ (The Supreme Court) ซึ่งเป็นคดีที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่อาจประสบผลสำเร็จได้ดังนี้

3.3.5.1 คดี Miriam Defensor Santiago, et al Vs. Commission on Election, et al. (G.R. No.127325. March 19,1997)<sup>131</sup>

ศาลสูงฟิลิปปินส์ (The Supreme Court) ได้มีคำวินิจฉัยในคดี Miriam Defensor Santiago กับพวกผู้ร้องเรียน (petitioners) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Commission on Election) กับพวกผู้ถูกกล่าวโทษ (respondents) (Miriam Defensor Santiago, et al Vs. Commission on Election, et al.) เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 1997 เกี่ยวกับ Republic Act No.6735<sup>132</sup> หรือที่รู้จักกันในนามของ “รัฐบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการออกเสียงลงประชามติ” (The Initiative and Referendum Act) โดยศาลสูงฟิลิปปินส์ (The Supreme Court) ได้วินิจฉัยว่า Republic Act No.6735 ไม่สมบูรณ์และไม่เพียงพอที่จะครอบคลุมถึงระบบการริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือยังต้องการข้อตกลงและเงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อให้การริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้และในปัจจุบันก็ยังไม่มีความหมายที่มีประสิทธิภาพในการจัดให้มีการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งได้มีคำวินิจฉัยโดยให้เหตุผลไว้ดังนี้

<sup>131</sup> Supreme Court of the Philippines, New Decisions & Resolutions[Online], 23 November 2010. (n.d.). Available from: <http://sc.judiciary.gov.ph>

<sup>132</sup> โปรดดู Republic Act No.6735 ในภาคผนวก ก.

1. ศาลเห็นว่าคำว่ารัฐธรรมนูญ “Constitution” ในมาตรา 2 ของ Republic Act No.6735<sup>133</sup> (เป็นคำแถลงนโยบายของรัฐบาลฉบับนี้ (Statement of Policy)) เป็นคำที่เกิดขึ้นในภายหลัง โดยในมาตราดังกล่าวได้กล่าวเกี่ยวกับการริเริ่มเสนอกฎหมายและการออกเสียงลงประชามติในกฎหมายระดับชาติและระดับท้องถิ่น, เทศบัญญัติและญัตติไว้โดยเฉพาะ และมาตรานี้มิได้กล่าวถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เลย

2. เป็นความจริงที่ว่ามาตรา 3 ของ Republic Act No.6735<sup>134</sup> ให้คำจำกัดความของคำว่า “initiative” ว่าเป็นอำนาจของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และกล่าวว่าเป็นหนึ่งในสามระบบของการริเริ่มเสนอกฎหมาย อีกทั้งมาตรา 5 (b)<sup>135</sup> ได้กล่าวถึงจำนวนร้อยละของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้วซึ่งจะเป็นผู้ที่ต้องยื่นข้อเสนอ อันแตกต่างจากระบบการริเริ่มเสนอกฎหมายในกรณีอื่นๆ แต่มาตรา 5 (c)<sup>136</sup> มิได้กล่าวถึงเนื้อหาของ

<sup>133</sup> Republic Act No.6735

I. — General Provisions

SECTION 2. Statement of Policy.

“The power of the people under a system of initiative and referendum to directly propose, enact, approve or reject, in whole or in part, the Constitution, laws, ordinances, or resolutions passed by any legislative body upon compliance with the requirements of this Act is hereby affirmed, recognized and guaranteed.”

<sup>134</sup> Republic Act No.6735

I. — General Provisions

SECTION 3. Definition of Terms.

“For purposes of this Act, the following terms shall mean:

(a) "Initiative" is the power of the people to propose amendments to the Constitution or to propose and enact legislations through an election called for the purpose.

There are three (3) systems of initiative, namely:

- a.1. Initiative on the Constitution which refers to a petition proposing amendments to the Constitution;
- a.2. Initiative on statutes which refers to a petition proposing to enact a national legislation; and
- a.3. Initiative on local legislation which refers to a petition proposing to enact a regional, provincial, city, municipal, or barangay law, resolution or ordinance.”

<sup>135</sup> Republic Act No.6735

I. — General Provisions

SECTION 5. Requirements.

“(b) A petition for an initiative on the 1987 Constitution must have at least twelve per centum (12%) of the total number of registered voters as signatories, of which every legislative district must be represented by at least three per centum (3%) of the registered voters therein...”

<sup>136</sup> Republic Act No.6735

I. — General Provisions

SECTION 5. Requirements.

“(c) The petition shall state the following:

คำร้องหรือบทบัญญัติสำหรับการริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่กล่าวถึงเนื้อหาและข้อความของกฎหมายที่ต้องการให้ประกาศใช้, การให้การยอมรับหรือปฏิเสธ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมาย แล้วแต่กรณี ซึ่งไม่รวมถึงเนื้อหาของคำร้องหรือบทบัญญัติสำหรับการริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอันเป็นการสนับสนุนถึงข้อสรุปในมาตรา 2 ที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ว่าไม่รวมถึงการริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

3. ใน Republic Act No.6735 มีหัวข้อย่อยอยู่ 3 หัวข้อ คือ 1.บททั่วไป (General Provisions) 2.การเสนอกฎหมายและการออกเสียงลงประชามติระดับชาติ (National Initiative and Referendum) 3.การเสนอกฎหมายและการออกเสียงลงประชามติระดับท้องถิ่น (Local Initiative and Referendum) แต่ไม่มีหัวข้อการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (initiative on the Constitution) ซึ่งหากรัฐสภามีเจตนาจะให้การริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถดำเนินการได้ก็จะต้องจัดให้มีหัวข้อย่อยดังกล่าว เนื่องจากมีความสำคัญเป็นอันดับแรกหรือการจัดลำดับความสำคัญของสิทธิของประชาชนในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญมากกว่าการเสนอกฎหมายในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

นอกจากนี้ศาลยังเห็นว่าการริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้รวมอยู่ในหัวข้อย่อยที่ 2.การเสนอกฎหมายและการออกเสียงลงประชามติระดับชาติ (National Initiative and Referendum) เพียงเพราะว่ากรณีดังกล่าวเป็นเรื่องระดับชาติ (national in scope) ซึ่งหากพิจารณาในหัวข้อย่อยที่ 2.การเสนอกฎหมายและการออกเสียงลงประชามติระดับชาติ (National Initiative and Referendum) และหัวข้อย่อยที่ 3.การเสนอกฎหมายและการออกเสียงลงประชามติระดับท้องถิ่น (Local Initiative and Referendum) แล้วจะไม่มีข้อสงสัยเลยว่าการจัดหมวดหมู่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับขอบเขตของการริเริ่มเสนอกฎหมายแต่จะขึ้นอยู่กับธรรมชาติและคุณลักษณะในตัวของมันเอง (but on its nature and character) ดังนั้น การจัดหมวดหมู่ในการริเริ่มเสนอกฎหมายจึงเป็นไปตามมาตรา 3 ของ Republic Act No.6735<sup>137</sup> ซึ่งไม่ใช่การเสนอ

c.1. contents or text of the proposed law sought to be enacted, approved or rejected, amended or repealed, as the case may be;

c.2. the proposition;

c.3. the reason or reasons therefor;

c.4. that it is not one of the exceptions provided herein;

c.5. signatures of the petitioners or registered voters; and

c.6. an abstract or summary in not more than one hundred (100) words which shall be legibly written or printed

at the top of every page of the petition.”

<sup>137</sup> Republic Act No.6735

I. — General Provisions

SECTION 3. Definition of Terms.

ให้ออกกฎหมายระดับชาติ (national legislation) หรือการเสนอให้ออกกฎหมายระดับท้องถิ่น (local legislation) และเพื่อให้การจัดหมวดหมู่มีความสมบูรณ์จึงควรมีหัวข้อย่อย “การริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” (initiative on amendments to the Constitution) แยกต่างหากเป็นอีกหัวข้อหนึ่ง

นอกจากนี้เมื่อได้ศึกษากันอย่างละเอียดใน Republic Act No.6735 ก็พบว่าหัวข้อย่อยดังกล่าวไม่ถูกต้องกล่าวคือ มีบทบัญญัติที่ไม่เกี่ยวข้องกับหัวข้อย่อยที่ 2. การเสนอกฎหมายและการออกเสียงลงประชามติระดับชาติ (National Initiative and Referendum) ปรากฏอยู่ในนั้น เช่น

1. กรณีตามมาตรา 9 (b) (c)<sup>138</sup> โดยในมาตรา 9 (b) เป็นเรื่องผลของการให้ความเห็นชอบในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ส่วนกรณีตามมาตรา 9 (c) เป็นเรื่องผลของการให้ความเห็นชอบในการเสนอกฎหมายในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

2. กรณีตามมาตรา 11<sup>139</sup> ที่กล่าวถึงการเสนอกฎหมายโดยทางอ้อมของ ฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (other legislative bodies ซึ่งหมายถึง the legislative bodies of local governments)

3. กรณีตามมาตรา 12<sup>140</sup> ได้กล่าวถึงการอุทธรณ์เนื่องจากอาจมีผลต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (COMELEC) ในการพิจารณาถึงความถูกต้องหรือไม่

“For purposes of this Act, the following terms shall mean:

(a) "Initiative" is the power of the people to propose amendments to the Constitution or to propose and enact legislations through an election called for the purpose.

There are three (3) systems of initiative, namely:

- a.1 Initiative on the Constitution which refers to a petition proposing amendments to the Constitution;
- a.2. Initiative on statutes which refers to a petition proposing to enact a national legislation; and
- a.3. Initiative on local legislation which refers to a petition proposing to enact a regional, provincial, city, municipal, or barangay law, resolution or ordinance.”

<sup>138</sup> Republic Act No.6735

II. — National Initiative and Referendum

SECTION 9. Effectivity of Initiative or Referendum Proposition.

“(b) The proposition in an initiative on the Constitution approved by a majority of the votes cast in the plebiscite shall become effective as to the day of the plebiscite.

(c) A national or local initiative proposition approved by majority of the votes cast in an election called for the purpose shall become effective fifteen (15) days after certification and proclamation by the Commission.”

<sup>139</sup> Republic Act No.6735

II. — National Initiative and Referendum

SECTION 11. Indirect Initiative.

Paragraph 1 “Any duly accredited people's organization, as defined by law, may file a petition for indirect initiative with the House of Representatives, and other legislative bodies...”

ถูกต้องของคำร้องขอเสนอกฎหมายหรือการออกเสียงลงประชามติ ซึ่งศาลเห็นว่าการพิจารณาความถูกต้องของคำร้องขอเสนอกฎหมายและการออกเสียงลงประชามติในระดับชาติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (COMELEC) รวมถึงคำร้องขอเสนอกฎหมายและการออกเสียงลงประชามติระดับท้องถิ่นด้วย

นอกจากนี้ตามมาตรา 18<sup>141</sup> เกี่ยวกับเรื่องอำนาจศาลซึ่งอยู่ในหัวข้อย่อยที่ 3.การเสนอกฎหมายและการออกเสียงลงประชามติระดับท้องถิ่น (Local Initiative and Referendum) ซึ่งศาลเห็นว่าเป็นการวางไว้ผิดที่ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรานี้มีผลทั้งการเสนอกฎหมายและการออกเสียงลงประชามติทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวศาลสูงฟิลิปปินส์ (The Supreme Court) จึงได้มีคำวินิจฉัยว่า Republic Act No.6735 ไม่สมบูรณ์และไม่เพียงพอที่จะครอบคลุมถึงระบบการริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือยังต้องการข้อตกลงและเงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อให้การริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ ซึ่งหมายความว่าประชาชนไม่สามารถนำกฎหมายฉบับนี้มาใช้เป็นเครื่องมือในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ ซึ่งสุดท้ายศาลสูงฟิลิปปินส์ (The Supreme Court) ได้กล่าววาระบบของการริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ควรถูกเก็บไว้ ดังนั้นสถานะบัญญัติจึงไม่ควรหรือที่จะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญโดยการทำให้สิทธิของประชาชนสามารถบรรลุผลภายใต้ระบบของการริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

3.3.5.2 คดี Lambino, et al. Vs. COMELEC (G.R. No.174153. October 25,2006)<sup>142</sup>

นอกจากคดี Miriam Defensor Santiago, et al Vs. Commission on Election, et al. ที่มีปัญหาในการนำ Republic Act No.6735 หรือ “รัฐบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ

<sup>140</sup> Republic Act No.6735

II. — National Initiative and Referendum

SECTION 12. Appeal.

“The decision of the Commission on the findings of the sufficiency or insufficiency of the petition for initiative or referendum may be appealed to the Supreme Court within thirty (30) days from notice thereof.”

<sup>141</sup> Republic Act No.6735

III. — Local Initiative and Referendum

SECTION 18. Authority of Courts.

“Nothing in this Act shall prevent or preclude the proper courts from declaring null and void any proposition approved pursuant to this Act for violation of the Constitution or want of capacity of the local legislative body to enact the said measure.”

<sup>142</sup> Supreme Court of the Philippines, New Decisions & Resolutions[Online], 23 November 2010. (n.d.). Available from: <http://sc.judiciary.gov.ph>

เสนอกฎหมายและการออกเสียงลงประชามติ” (The Initiative and Referendum Act) มาบังคับใช้แล้ว ต่อมาศาลสูงฟิลิปปินส์ (The Supreme Court) ก็ได้มีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2006 ในคดี Raul L.Lambino กับพวกผู้ร้องเรียน (petitioners) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Commission on Election) ผู้ถูกกล่าวโทษ (respondent) (Raul L.Lambino, et al Vs. Commission on Election, et al.) อันเป็นคำวินิจฉัยซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกคดีหนึ่ง โดยคดีนี้มีข้อเท็จจริงว่าเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2006 กลุ่ม Raul Lambino และ Erico Aumentado หรือเรียกกันว่ากลุ่ม Lambino (Lambino Group) ได้รวบรวมลายมือชื่อเพื่อที่จะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987 และได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ออกเสียงลงประชามติ (plebiscite) ตามมาตรา 5 (b) (c) และมาตรา 7 ของ Republic Act No.6735<sup>143</sup> หรือรัฐบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการออกเสียงลงประชามติ (The Initiative and Referendum Act) เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2006 โดยได้เสนอขอให้เปลี่ยนรูปแบบของรัฐบาล (form of government) จากระบบประธานาธิบดีแบบสองสภา (Bicameral-Presidential system) เป็นระบบรัฐสภาแบบสภาเดียว (Unicameral-Parliamentary system) ซึ่งกลุ่ม Lambino อ้างว่าได้ดำเนินการยื่นคำร้องโดยมีประชาชนให้การสนับสนุนจำนวน 6,327,952 คน ประกอบไปด้วยร้อยละ 12 จากจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว โดยในจำนวนนี้มี

<sup>143</sup> Republic Act No.6735

II. — National Initiative and Referendum

SECTION 5. Requirements

“(b) A petition for an initiative on the 1987 Constitution must have at least twelve per centum (12%) of the total number of registered voters as signatories, of which every legislative district must be represented by at least three per centum (3%) of the registered voters therein initiative on the Constitution may be exercised only after five (5) years from the ratification of the 1987 Constitution and only once every five (5) years thereafter.

(c) The petition shall state the following:

c.1. contents or text of the proposed law sought to be enacted, approved or rejected, amended or repealed, as the case may be;

c.2. the proposition;

c.3. the reason or reasons therefor;

c.4. that it is not one of the exceptions provided herein;

c.5. signatures of the petitioners or registered voters; and

c.6. an abstract or summary in not more than one hundred (100) words which shall be legibly written or printed at the top of every page of the petition.”

SECTION 7. Verification of Signatures.

“The Election Registrar shall verify the signatures on the basis of the registry list of voters, voters' affidavits and voters identification cards used in the immediately preceding election.”

ตัวแทนของสภานิติบัญญัติเขตอย่างน้อยร้อยละ 3 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว และคณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Commission on Election) ได้ตรวจสอบลายมือชื่อแล้วจำนวน 6.3 ล้านคน

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Commission on Election) ได้ปฏิเสธที่จะดำเนินการเนื่องจากการยื่นคำร้องนี้ไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอ้างคำพิพากษาศาลสูงในคดี Miriam Defensor Santiago, et al Vs. Commission on Election, et al. ดังนั้น กลุ่ม Lambino จึงส่งเรื่องไปที่ศาลสูงฟิลิปปินส์ (The Supreme Court) พิจารณาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Commission on Election) ที่ได้มีคำสั่งจำหน่ายคดีของผู้ร้อง ซึ่งศาลสูงฟิลิปปินส์ (The Supreme Court) ได้มีคำวินิจฉัยในกรณีดังกล่าวดังต่อไปนี้

1. คำร้องของกลุ่ม Lambino ไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987 หมวด 17 มาตรา 2<sup>144</sup> เนื่องจากสาระสำคัญของ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้คือ การริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตรงของประชาชนต้องทำเป็นคำร้อง (directly proposed by the people through initiative upon a petition) กล่าวคือข้อเสนอทั้งหมดจะต้องแสดงในคำร้องต่อหน้าประชาชน ซึ่งหมายความว่า จะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบสองประการคือ

ประการแรก ประชาชนจะต้องเป็นผู้ลงลายมือชื่อด้วยตนเองโดยไม่ใช้ตัวแทนหรือบุคคลอื่นลงนามแทน

ประการที่สอง การริเริ่มเสนอกฎหมายที่ทำเป็นคำร้องนี้จะต้องมีการรวบรวมเป็นข้อเสนอไว้ในคำร้อง

องค์ประกอบที่สำคัญเหล่านี้จะต้องเสนอด้วยข้อความทั้งหมดแสดงให้ประชาชนได้เห็นอย่างชัดเจนโดยอาจเขียนไว้ในคำร้องหรือแนบมาทำคำร้องก็ได้ ถ้าหากแนบมาทำคำร้องในคำร้องเองก็จะต้องกล่าวไว้ว่าได้แนบมาทำคำร้อง ซึ่งในกรณีนี้จะเป็นการสร้าง ความเชื่อมั่นให้กับประชาชนจำนวนหลายล้านคนที่จะลงลายมือชื่อได้เห็นข้อความทั้งหมดที่ได้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก่อนที่ประชาชนจะลงลายมือชื่อไม่ใช้ให้ประชาชนได้เห็นข้อความดังกล่าวในภายหลัง

<sup>144</sup> Philippine Constitution (1987)

ARTICLE XVII Amendments or Revisions

Section 2. "Amendments to this Constitution may likewise be directly proposed by the people through initiative upon a petition..."



เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่าคำร้องของกลุ่ม Lambino ไม่มีข้อความใดเลยที่ปรากฏในกระดาษที่จะลงลายมือชื่อ (the signature sheet) หรือแนบมาทำกระดาษที่จะลงลายมือชื่อเพื่อให้ประชาชนได้เห็นข้อเสนอก่อนที่จะลงลายมือชื่อ มีเพียงคำถามว่าประชาชนเห็นด้วยกับการเปลี่ยนรูปแบบระบบประธานาธิบดีแบบสองสภา (Bicameral-Presidential system) เป็นระบบรัฐสภาแบบสภาเดียว (Unicameral-Parliamentary system) หรือไม่ ซึ่งศาลเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นการละเลยของค้ประกอบที่มีความสำคัญซึ่งส่งผลทำให้คำร้องดังกล่าวล้มเหลว การรวบรวมลายมือชื่อประชาชนโดยไม่ได้แสดงให้ประชาชนได้เห็นข้อความทั้งหมดในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นเสมือนการหลอกลวงประชาชนครั้งใหญ่

2. รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987 หมวด 17 ได้กล่าวถึงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ 3 วิธีคือ

วิธีแรก เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาโดยใช้คะแนนเสียงจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

วิธีที่สอง เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

วิธีที่สาม เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน

ซึ่งในมาตรา 1 หมวด 17 กำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ amendment และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ revision ตามวิธีที่หนึ่งและวิธีที่สอง ซึ่งตรงข้ามกับมาตรา 2 หมวด 17 ที่กำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ amendment ตามวิธีที่สาม<sup>145</sup> ความแตกต่างดังกล่าวเป็นเจตนาที่ได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Commission) ดังนั้น ประชาชนจึงสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ amendment ได้แต่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ revision ไม่ได้ซึ่งตรงข้ามกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญที่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ amendment และแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ revision ได้

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าคำร้องของกลุ่ม Lambino เป็นการเสนอขอให้เปลี่ยนรูปแบบของรัฐบาล (form of government) จากระบบประธานาธิบดีแบบสองสภา (Bicameral-Presidential system) เป็นระบบรัฐสภาแบบสภาเดียว (Unicameral-Parliamentary

<sup>145</sup> Philippine Constitution (1987)

ARTICLE XVII Amendments or Revisions

Section 1. "Any amendment to, or revision of, this Constitution may be proposed by:

(1) The Congress, upon a vote of three-fourths of all its Members; or

(2) A constitutional convention.

Section 2. Amendments to this Constitution may likewise be directly proposed by the people through initiative upon a petition..."

system) อันเป็นการแก้ไข 2 หมวดคือ หมวด 6 ฝ่ายนิติบัญญัติ (The Legislative Department) และหมวด 7 ฝ่ายบริหาร (Executive Department) ซึ่งศาลเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ revision จะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับการแก้ไขหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) หรือระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (the system of checks-and-balances) เพราะถ้าหากมีการเปลี่ยนแปลงหลักการดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อบทบัญญัติที่สำคัญของรัฐธรรมนูญ แต่ในทางกลับกันการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ amendment หมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่ม (adds) ลด (reduces) หรือตัดทอน (deletes) โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ revision โดยทั่วไปจึงมีผลกระทบต่อบทบัญญัติอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญ ในขณะที่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ amendment โดยทั่วไปมีผลกระทบต่อเฉพาะบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องนั้นๆ แต่ไม่มีผลกระทบต่อบทบัญญัติอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนแปลงโดยลด (reduce) อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจาก 18 ปี เหลือ 15 ปี กรณีนี้เป็นกรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ amendment ไม่ใช่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ revision หรือการเปลี่ยนแปลงโดยการเพิ่ม (add) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดีให้ต้องรับใบปริญญา ก็เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ amendment ไม่ใช่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ revision การเปลี่ยนแปลงในกรณีเหล่านี้จะไม่ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนของมาตราหรือหมวดต่างๆ ของรัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากบทบัญญัติเฉพาะที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องนั้นๆ การเปลี่ยนแปลงในกรณีเหล่านี้จึงไม่มีผลต่อโครงสร้างของรัฐบาล (structure of government) หรือระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (the system of checks-and-balances) แต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ดีคงไม่สามารถกำหนดเป็นกฎไว้ตายตัวว่ากรณีใดเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ amendment กรณีใดเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ revision เพราะการแก้ไขคำเพียงคำเดียวหรือประโยคเพียงประโยคเดียวในรัฐธรรมนูญอาจเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ revision ไม่ใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ amendment ก็ได้ เช่น การเปลี่ยนคำว่า "สาธารณรัฐ" (republican) เป็นคำว่า "ราชาธิปไตย" (monarchic) หรือคำว่า "เทพาธิปไตย" (theocratic) ในมาตรา 1 หมวด 2 ของรัฐธรรมนูญถือเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงในโครงสร้างทั้งหมดของรัฐบาลและอุดมการณ์พื้นฐานของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะเรื่องจะต้องได้รับการตรวจสอบเป็นกรณีๆ ไปโดยขึ้นอยู่กับว่าเรื่องที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงมีผลกระทบต่อบทบัญญัติอื่น ๆ รวมทั้งส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของรัฐบาล, ระบบของการตรวจสอบและถ่วงดุลและอุดมการณ์พื้นฐานของรัฐธรรมนูญที่มีอยู่หรือไม่

ในการนี้ศาลได้มีการพัฒนาแบบทดสอบเป็นสองส่วนคือ การทดสอบเชิงปริมาณ (the quantitative test) และการทดสอบเชิงคุณภาพ (the qualitative test) ในการ

ทดสอบเชิงปริมาณ (the quantitative test) จะต้องพิจารณาว่าข้อเสนอดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติอื่นๆ ในวงกว้างหรือเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญทั้งหมดของรัฐธรรมนูญโดยตรงโดยการลบหรือเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติที่มีอยู่จำนวนมากหรือไม่ ซึ่งศาลจะตรวจสอบเฉพาะจำนวนของบทบัญญัติที่ได้รับผลกระทบและจะไม่พิจารณาระดับของการเปลี่ยนแปลง ส่วนในการทดสอบเชิงคุณภาพ (the qualitative test) ศาลจะต้องสอบสวนหาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงข้อเสนอในรัฐธรรมนูญว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสามารถบรรลุผลถึงขั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการปกครองพื้นฐานจนกลายเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ revision หรือไม่ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงแบบแผนการปกครองพื้นฐานรวมถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานหรือการเปลี่ยนแปลงอำนาจพื้นฐานดังกล่าวย่อมเป็นอันตรายต่อประเพณีรูปแบบการปกครองของรัฐบาล (the traditional form of government) และระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (the system of checks-and-balances)

ภายใต้การทดสอบทั้งเชิงปริมาณ (the quantitative test) และการทดสอบเชิงคุณภาพ (the qualitative test) กลุ่ม Lambino ได้ริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ revision ไม่ใช่แบบ amendment เพราะในการทดสอบเชิงปริมาณ (the quantitative test) กลุ่ม Lambino ได้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ถึง 2 หมวดคือ หมวด 6 ฝ่ายนิติบัญญัติ (The Legislative Department) และหมวด 7 ฝ่ายบริหาร (Executive Department) ซึ่งมีผลกระทบต่อบทบัญญัติทั้งหมดในรัฐธรรมนูญจำนวน 105 มาตรา ส่วนการทดสอบเชิงคุณภาพ (the qualitative test) ข้อเสนอดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญในแบบแผนพื้นฐานของรัฐบาลจากระบบประธานาธิบดีเป็นระบอบรัฐสภา และรูปแบบสภานิติบัญญัติจากสองสภาเป็นแบบสภาเดียว

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐบาลคือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ revision เมื่ออำนาจทั้งสามอำนาจในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันลดลงเหลือเพียงสองอำนาจกรณีนี้เป็นการปรับเปลี่ยนหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ในรัฐธรรมนูญ ส่วนการเปลี่ยนจากระบบประธานาธิบดีแบบสองสภาเป็นระบอบรัฐสภาซึ่งมีสภาเดียว คือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ revision การรวมฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐบาลครั้งใหญ่ การยกเลิกหน่วยงานของประธานาธิบดีซึ่งเป็นตำแหน่งของฝ่ายบริหารเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ถือว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ revision เช่นเดียวกับการยกเลิกสภาใดสภาหนึ่งของรัฐสภาเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (the system of checks-and-balances) ภายในฝ่ายนิติบัญญัติและถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ revision

3. เมื่อคำร้องของกลุ่ม Lambino ไม่ได้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987 หมวด 17 มาตรา 2 ศาลจึงไม่จำเป็นต้องทบทวนคำวินิจฉัยในคดี Miriam Defensor Santiago, et al Vs. Commission on Election, et al. ที่ประกาศว่า Republic Act No.6735 ไม่สมบูรณ์และไม่เพียงพอที่จะครอบคลุมถึงระบบการริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือยังต้องการข้อตกลงและเงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อให้การริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ การยืนยันหรือการกลับคำพิพากษาในคดีดังกล่าวไม่มีผลเปลี่ยนแปลงคำร้องในคดีนี้ แม้จะสมมติว่า Republic Act No.6735 มีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมายก็คงไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงคำร้องในคดีนี้เพราะว่าคำร้องในคดีนี้ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา 2 หมวด 17 ของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 ซึ่งเป็นบทบัญญัติแรกหรือเป็นสิ่งที่จะต้องปฏิบัติตามก่อนที่จะต้องปฏิบัติตาม Republic Act No.6735 และนอกเหนือจากคำร้องที่กลุ่ม Lambino ฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญแล้วคำร้องในคดีนี้ยังฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติใน Republic Act No.6735 อีกด้วยกล่าวคือ

1. Republic Act No.6735 มาตรา 5 (b)<sup>146</sup> มีความประสงค์ต้องการให้ประชาชนเป็นผู้ลงลายมือชื่อในคำร้องด้วยตนเอง แต่ประชาชนจำนวน 6.3 ล้านคนตามที่กลุ่ม Lambino อ้างว่าได้รวบรวมเอาไว้ดังกล่าว ปรากฏว่าประชาชนดังกล่าวจำนวน 6.3 ล้านคนไม่ได้ลงลายมือชื่อในคำร้องฉบับลงวันที่ 25 สิงหาคม 2006 หรือคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมฉบับลงวันที่ 30 สิงหาคม 2006 ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Commission on Election) แต่เป็นเพียงการแนบแผ่นกระดาษที่จะลงลายมือชื่อ (the signature sheet) มาพร้อมคำร้องหรือคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติม มีเพียง Atty. Lambino, Donato และ Agra เท่านั้นที่ลงลายมือชื่อในคำร้องและคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น การยื่นคำร้องและคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Commission on Election) ดังกล่าวจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามความต้องการของ Republic Act No.6735 ตามข้อกล่าวอ้างของกลุ่ม Lambino

<sup>146</sup> Republic Act No.6735

II. — National Initiative and Referendum

SECTION 5. Requirements

“(b) A petition for an initiative on the 1987 Constitution must have at least twelve per centum (12%) of the total number of registered voters as signatories, of which every legislative district must be represented by at least three per centum (3%) of the registered voters therein initiative on the Constitution may be exercised only after five (5) years from the ratification of the 1987 Constitution and only once every five (5) years thereafter.”

2. Republic Act No.6735 มาตรา 10 (a)<sup>147</sup> กำหนดให้ประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เพียงครั้งละหนึ่งเรื่อง (one subject) เท่านั้น แต่การที่กลุ่ม Lambino นอกจากจะได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเสนอขอให้เปลี่ยนรูปแบบของรัฐบาล (form of government) จากระบบประธานาธิบดีแบบสองสภา (Bicameral-Presidential system) เป็นระบบรัฐสภาแบบสภาเดียว (Unicameral-Parliamentary system) อันเป็นการแก้ไข 2 หมวดคือ หมวด 6 ฝ่ายนิติบัญญัติ (The Legislative Department) และหมวด 7 ฝ่ายบริหาร (Executive Department) แล้วยังได้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนของมาตรา 4 (4) ซึ่งเป็นส่วนของบทเฉพาะกาล<sup>148</sup> กล่าวถึงการกำหนดให้สภานิติบัญญัติดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น, การกระจายอำนาจ และการทำให้ระบบราชการมีความเข้มแข็ง ซึ่งสาระสำคัญทั้งหมดตามมาตรา 4 (4) ดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐบาล (the form of government) ข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของกลุ่ม Lambino จึงเป็นการเสนอมากกว่าหนึ่งเรื่องซึ่งต้องห้ามตาม Republic Act No.6735 มาตรา 10 (a) ดังนั้น แม้ว่า Republic Act No.6735 ใช้บังคับได้ตามกฎหมายข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของกลุ่ม Lambino ก็ยังคงไม่ประสบผลสำเร็จ

เป็นที่น่าสังเกตว่าคำวินิจฉัยของศาลในคดีนี้ไม่ได้กล่าวตัดบทโดยใช้เหตุผลว่า Republic Act No.6735 ไม่มีผลบังคับตามกฎหมายเหมือนกับที่ได้วินิจฉัยในคดี Miriam Defensor Santiago, et al Vs. Commission on Election, et al. แต่กลับวินิจฉัยโดยตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987 หมวด 17 มาตรา 1 และมาตรา 2 เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ amendment และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ revision และวินิจฉัยถึงคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนว่าจะต้องปรากฏข้อความที่เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งหมดแสดงให้ประชาชนได้เห็นอย่างชัดเจนในคำร้องหรือแนบข้อเสนอมาทำคำร้อง ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลดังกล่าวเป็นการอธิบายถึงหลักกฎหมายในหมวด 17 มาตรา 1 และมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987 ให้เกิดความชัดเจนเพื่อจะได้ถือเป็นหลักในการปฏิบัติต่อไป

<sup>147</sup> Republic Act No.6735

II. — National Initiative and Referendum

SECTION 10. Prohibited Measures.

“The following cannot be the subject of an initiative or referendum petition:

(a) No petition embracing more than one (1) subject shall be submitted to the electorate; and...

<sup>148</sup> Section 4(4). “Within forty-five days from ratification of these amendments, the interim Parliament shall convene to propose amendments to, or revisions of, this Constitution consistent with the principles of local autonomy, decentralization and a strong bureaucracy.”

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากการศึกษาตามคำวินิจฉัยของศาลและจากบทบัญญัติของกฎหมายทำให้พบว่ายังมีปัญหาอยู่บางประการกล่าวคือ

1. ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ amendment แต่ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ revision ซึ่งในกรณีนี้เกิดจากการตีความของศาลเพราะหากพิจารณาคำว่า amendment และคำว่า revision แล้วจะพบว่าทั้งสองคำนี้ส่วนใหญ่ในหลายประเทศจะใช้คำทั้งสองปะปนกัน บางครั้งก็ใช้คำว่า amendment บางครั้งก็ใช้คำว่า revision เนื่องจากทั้งสองคำต่างแปลว่าการแก้ไขเพิ่มเติมเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เนื่องจากประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เพียงครั้งละหนึ่งเรื่อง (one subject) เท่านั้น และมีข้อห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมากกว่าหนึ่งครั้งในทุกๆ 5 ปี ดังนั้น หากตราบิตที่ยังไม่ครบ 5 ปี หลังจากที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งก่อน ประชาชนก็ไม่สามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

2. ในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนอกจากจะต้องมีคำร้อง (petition) แล้วยังจะต้องมีข้อเสนอทั้งหมด (ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม) ที่จะต้องแสดงให้ประชาชนได้รับทราบก่อนที่จะลงลายมือชื่อสนับสนุน แต่อย่างไรก็ดี ยังไม่พบว่ามีองค์กรใดเป็นผู้อยู่ให้ความช่วยเหลือในการตรวจสอบข้อความในข้อเสนอให้มีความถูกต้องและชัดเจนตามกฎหมายเหมือนเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีอัยการสูงสุดของมลรัฐ (Attorney General) หรือในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ที่มีเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (The Federal Chancellery) เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในการให้ข้อเสนอแนะและตรวจสอบความถูกต้องของร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้อาจมีปัญหามาในกรณีที่ประชาชนออกเสียงลงประชามติให้ความเห็นชอบ เนื่องจากการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนเป็นการเสนอโดยตรง (direct initiative) หากประชาชนออกเสียงลงประชามติให้ความเห็นชอบแล้วข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็จะมีผลบังคับในวันที่มีการออกเสียงลงประชามติ (plebiscite) ทันที ดังนั้น หากข้อเสนอดังกล่าวยังขาดความชัดเจนหรือไม่ถูกต้องก็อาจทำให้เกิดปัญหาตามมาในภายหลัง

3. จากคำวินิจฉัยศาลสูงฟิลิปปินส์ (The Supreme Court) ในคดี Miriam Defensor Santiago, et al Vs. Commission on Election, et al. (G.R. No.127325. March 19,1997) มีผลทำให้ Republic Act No.6735 หรือรัฐบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการออกเสียงลงประชามติ (The Initiative and Referendum Act) ไม่มีผลบังคับตามกฎหมายซึ่งมีผลทำให้ประชาชนไม่มีเครื่องมือในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1987 เป็นต้นมาที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจนถึงปัจจุบันประชาชนยังไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้สำเร็จเลยสักครั้งเดียว ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ประสบความสำเร็จมาจากคำวินิจฉัยของศาลสูงฟิลิปปินส์ (The Supreme Court) ในคดี Miriam Defensor Santiago, et al Vs. Commission on Election, et al. ที่ได้วินิจฉัยเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 1997 ที่วินิจฉัยว่า Republic Act No.6735 หรือรัฐบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการออกเสียงลงประชามติ (The Initiative and Referendum Act) ไม่สมบูรณ์และไม่เพียงพอที่จะครอบคลุมถึงระบบการริเริ่มเสนอกฎแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือยังต้องการข้อตกลงและเงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อให้การริเริ่มเสนอกฎแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้

อย่างไรก็ดีแม้ว่าศาลสูงฟิลิปปินส์ (The Supreme Court) จะได้มีคำวินิจฉัยในคดีดังกล่าวเป็นผลให้ประชาชนไม่สามารถเสนอกฎแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ก็ตาม แต่ในปัจจุบันสภานิติบัญญัติแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ชุดที่ 15 การประชุมสมัยสามัญนิติบัญญัติครั้งที่ 1 กำลังพิจารณาร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยการริเริ่มเสนอกฎแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน (People's Initiative to Amend the Constitution Act) เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถดำเนินการได้สำเร็จลุล่วงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวก็คือ Senate Bill No.2245<sup>149</sup> ซึ่งถูกเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ชุดที่ 13 การประชุมสมัยสามัญนิติบัญญัติครั้งที่ 2 และขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างพิจารณาในชั้นคณะกรรมการ โดย Senate Bill No.2245 มีบทบัญญัติในการแก้ไขข้อบกพร่องที่ได้เคยมีมาแล้วใน Republic Act No.6735

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของทั้งสามประเทศดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของทั้งสามประเทศมีลักษณะร่วมกันอย่างชัดเจนคือ

1. มีการใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ มีการใช้รูปแบบประชาธิปไตยทางตรง โดยมีกระบวนการให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองโดยตรงหรือร่วมใช้อำนาจอธิปไตยโดยการให้ประชาชนซึ่งเป็นพลเมืองของประเทศนั้นและเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นผู้ริเริ่มในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยการริเริ่มนี้มีลักษณะเป็นการบังคับให้เริ่มต้นกระบวนการคือ เมื่อริเริ่มโดยประชาชนแล้วก็มีขั้นตอนและกระบวนการให้ต้องกระทำ เช่น เมื่อได้รวบรวมลายมือชื่อแล้วจะต้องมีการตรวจสอบและรับรองลายมือชื่อโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ, มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยสภานิติบัญญัติในการเสนอกฎแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอ้อมของ

<sup>149</sup> โปรดดู Senate Bill No.2245 ในภาคผนวก ข.

ประเทศสวิสเซอร์แลนด์และบางมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา และสุดท้ายจะต้องให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย โดยการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติในการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม โดยการออกเสียงลงประชามติดังกล่าวจะมีลักษณะผูกพันให้ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมออกประกาศเพื่อบังคับใช้ต่อไปหากประชาชนส่วนใหญ่ออกเสียงลงประชามติให้ความเห็นชอบอันเป็นการครบองค์ประกอบของประชาธิปไตยทางตรง แต่ในขณะเดียวกันทั้งสามประเทศก็ยังมีรูปแบบการปกครองโดยทางผู้แทน ดังนั้น การใช้รูปแบบประชาธิปไตยดังกล่าวจึงมีลักษณะของการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยแบบผู้แทนเข้าด้วยกัน การให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองและตัดสินใจในระดับต่างๆ มากขึ้นโดยถือว่าการดังกล่าวเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติ ในขณะเดียวกันยังแสดงให้เห็นถึงระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่รัฐให้ความสำคัญต่อประชาชนในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การกำหนดให้ประชาชนสามารถริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (the constitution initiative) และการออกเสียงลงประชามติ (Referendum) ต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจึงถือเป็นการควบคุมโดยประชาชนอันเป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งกรณีเหล่านี้รวมเรียกว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

2. การที่รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาและรัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส์ที่มีบทบัญญัติในลักษณะเป็นข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น การห้ามมิให้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมากกว่าหนึ่งครั้งภายในสามปี หรือการห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญภายใน 5 ปี นับแต่วันที่มีการให้สัตยาบัน หากพิจารณาในด้านกฎหมายแล้วต้องถือว่าบทบัญญัติหรือข้อห้ามในกรณีเช่นนี้ไม่มีคุณค่าในทางกฎหมายหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือบทบัญญัติหรือข้อห้ามต่างๆ เหล่านี้ไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะเมื่อมีความจำเป็นจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก่อนกำหนดก็ย่อมทำได้ หรือในกรณีมีข้อกำหนดให้สามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เพียงครั้งละหนึ่งเรื่อง บทบัญญัติในกรณีนี้ก็ไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะเมื่อมีความจำเป็นจะต้องแก้ไขมากกว่าครั้งละหนึ่งเรื่องก็ย่อมสามารถทำได้เช่นเดียวกัน

ส่วนกรณีข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกิดจากคำวินิจฉัยของศาลดังเช่นกรณีของประเทศฟิลิปปินส์ที่ศาลสูงฟิลิปปินส์ (The Supreme Court) ได้มีคำวินิจฉัยโดยการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ประชาชนสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ amendment ได้แต่ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ revision ได้ ในกรณีดังกล่าวหากพิจารณาในด้านกฎหมายแล้วต้องถือว่าไม่มีผลในทางกฎหมาย เพราะประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ หรือเป็นผู้มี



อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) และศาลก็เป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญ (pouvoir constitué) และจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) อำนาจของศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ได้ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจที่มีขอบเขตจำกัดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดจึงไม่อาจใช้อำนาจไปในทางที่ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือขัดกับอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) เมื่อเป็นเช่นนี้คำวินิจฉัยของศาลที่กำหนดให้ประชาชนสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ amendment ได้แต่ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ revision ได้จึงเป็นการขัดกับอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) ที่มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญและมีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ(ซึ่งรวมถึงอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย) ประชาชนจึงสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ amendment และแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ revision ได้ ดังนั้น ข้อห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงไม่มีผลในทางปฏิบัติเช่นเดียวกัน เมื่อประชาชนส่วนใหญ่ต้องการให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญกรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคนส่วนใหญ่เพื่อให้เป็นไปตามยุคตามสมัยทันต่อเหตุการณ์บ้านเมืองในปัจจุบัน

3. รัฐธรรมนูญของประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฟิลิปปินส์ต่างมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญแบบแก้ไขยาก กล่าวคือ ในกรณีของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศสวิสเซอร์แลนด์ในระดับสมาพันธรัฐจะมีกระบวนการในการออกเสียงลงประชามติที่แตกต่างไปจากประเทศอื่น โดยในการออกเสียงลงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องผ่านความเห็นชอบของทั้งประชาชนและกองตงด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วน หรือ double majority โดยจะต้องได้คะแนนเสียงเห็นชอบอย่างน้อยเกินกึ่งหนึ่งของประชาชนที่มาใช้สิทธิออกเสียงลงประชามติ และจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของกองตงทั้งหมดอีกด้วย

ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระดับกองตง ในการออกเสียงลงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบของทั้งประชาชนและกองตงด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วนหรือ double majority เหมือนกับการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญระดับสมาพันธรัฐแต่อย่างใด เพียงแต่ในบางกองตงจะต้องได้รับความเห็นชอบโดยเสียงส่วนใหญ่ (la majorité) หรือเสียงข้างมากเด็ดขาด (la majorité absolue) จากประชาชนผู้มาออกเสียงลงคะแนนเท่านั้น

ในขณะเดียวกันประเทศสวิสเซอร์แลนด์ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติโดยตรงในระดับสมาพันธรัฐ เพียงแต่ให้อำนาจประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อกันยื่นคำร้องขอให้นำกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจาก

รัฐสภาทำให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติก่อนจะประกาศใช้กฎหมายฉบับนั้น หรือที่เรียกกันว่า “การออกเสียงลงประชามติต่อกฎหมาย” (the optional or facultative referendum on legislation) แต่ในระดับกองทัพประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้ เช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระดับกองทัพแต่กฎหมายจะกำหนดจำนวนประชาชนที่เข้าชื่อกันเสนอกฎหมายน้อยกว่าการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีความแตกต่างกับประเทศสวิสเซอร์แลนด์เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนประชาชนที่จะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเอาไว้แน่นอนแต่กลับกำหนดเป็นร้อยละของจำนวนประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ หรือร้อยละของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้ หรือร้อยละของจำนวนประชากรในมลรัฐ อีกทั้งในบางมลรัฐยังกำหนดอีกว่าร้อยละของประชาชนดังกล่าวจะต้องมาจากการกระจายตัวของประชากรตามเขตภูมิศาสตร์ (geographic distribution) ทำให้การรวบรวมลายมือชื่อในบางมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาจะต้องประกอบด้วยสองส่วนคือ

1. จะต้องรวบรวมให้ได้ร้อยละของจำนวนประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ หรือร้อยละของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้ หรือร้อยละของจำนวนประชากรในมลรัฐแล้วแต่กฎหมายของแต่ละมลรัฐจะกำหนด และ

2. ร้อยละของประชาชนตามข้อ 1 จะต้องมาจากการกระจายตัวของประชากรตามเขตภูมิศาสตร์ (geographic distribution) ซึ่งจะแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ

ดังนั้น หากไม่สามารถรวบรวมลายมือชื่อได้ครบองค์ประกอบทั้งสองข้อตามที่กฎหมายกำหนดก็จะถือว่าการรวบรวมลายมือชื่อไม่ประสบผลสำเร็จ ประชาชนก็ไม่อาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

อย่างไรก็ดีในประเทศสหรัฐอเมริกาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนจะแตกต่างกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดาโดยประชาชน กล่าวคือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดากฎหมายจะกำหนดร้อยละของจำนวนประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ หรือร้อยละของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้ หรือร้อยละของจำนวนประชากรในมลรัฐน้อยกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่จะกำหนดเงื่อนไขในการกระจายตัวของประชากรตามเขตภูมิศาสตร์ (geographic distribution) ไว้เช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส์ใน ส่วนของการรวบรวมลายมือชื่อประชาชนจะคล้ายคลึงกับประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ จะต้องรวบรวมลายมือชื่อให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 12 จากจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดที่ได้

ลงทะเบียนไว้แล้ว โดยในจำนวนนี้จะต้องประกอบไปด้วยตัวแทนของสภานิติบัญญัติเขต (legislative district) อย่างน้อยร้อยละ 3 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว ซึ่งคล้ายกับกรณีการกระจายตัวของประชากรตามเขตภูมิศาสตร์ (geographic distribution) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งแตกต่างกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดาโดยประชาชนซึ่งกำหนดให้ต้องรวบรวมลายมือชื่อให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 10 จากจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว โดยในจำนวนนี้จะต้องประกอบไปด้วยตัวแทนของสภานิติบัญญัติเขต (legislative district) อย่างน้อยร้อยละ 3 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว ทำให้การรวบรวมลายมือชื่อในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนทำได้ยากกว่าการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา

จึงเห็นได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนของประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฟิลิปปินส์ต่างมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญแบบแก้ไขยาก เนื่องจากไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยวิธีการเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา แต่ต้องกระทำโดยวิธีการที่พิเศษและยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา ทำให้รัฐธรรมนูญโดยเฉพาะของประเทศสวิสเซอร์แลนด์และประเทศสหรัฐอเมริกามีสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุด อีกทั้งยังทำให้รัฐธรรมนูญมีคุณค่าและมีความสำคัญมากกว่ากฎหมายธรรมดา นอกจากนี้ยังความมั่นคงและแน่นอนจึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ดีกว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญแบบแก้ไขง่าย แต่ในส่วนของประเทศฟิลิปปินส์คงต้องรอให้รัฐสภาพิจารณาออกกฎหมายมาเพื่อรองรับการใช้สิทธิของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์เสียก่อน

อย่างไรก็ดีการให้อำนาจประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของทั้งสามประเทศอาจมีข้อแตกต่างกันในบางส่วนคือ

ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ให้อำนาจประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ทั้งระดับสมาพันธรัฐหรือระดับชาติและระดับกองตง ซึ่งยังไม่พบว่ามีการให้ประชาชนให้อำนาจประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้มากเท่านี้มาก่อน โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ประชาชนสามารถเสนอได้โดยทางอ้อมซึ่งจะต้องเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับหรือบางส่วนแล้วแต่กรณีให้สภานิติบัญญัติพิจารณาก่อน และนำมาให้ประชาชนด้วยตนเองออกเสียงลงประชามติในการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระดับสมาพันธรัฐและระดับกองตงนี้เป็นผลมาจากการออกเสียงลงประชามติของกองตงที่มีประเพณีในการนำเอารัฐธรรมนูญของกองตงมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติก่อนนำมาประกาศใช้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงแนวคิดกระบวนการประชาธิปไตยที่ยังรากลึกมานานหลาย

ร้อยปีที่เป็นการยอมรับอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงว่าเป็นของประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงสามารถกำหนดชะตากรรมของตนเองได้โดยการมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหารทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

ในประเทศสหรัฐอเมริกาให้อำนาจประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เฉพาะในระดับมลรัฐเท่านั้นแต่ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระดับสหพันธรัฐหรือระดับชาติ แม้ว่าจะเคยมีความพยายามในการสนับสนุนให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้ในระดับชาติแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไม่ต้องการถูกแทรกแซงและถูกลดทอนอำนาจจากประชาชน ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาจะยอมรับหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี ประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งมลรัฐส่วนใหญ่จะให้ประชาชนสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยทางตรง (ยกเว้นมลรัฐ Massachusetts และ Mississippi ที่กำหนดให้ประชาชนสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยทางอ้อม) โดยไม่จำเป็นต้องส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้สภานิติบัญญัติพิจารณาแต่นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติโดยตรง ทำให้สภานิติบัญญัติไม่สามารถแทรกแซงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน

ส่วนประเทศฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยวซึ่งแตกต่างกับอีกสองประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบรัฐรวม ดังนั้น จึงมีเฉพาะรัฐธรรมนูญของประเทศเท่านั้นที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมได้ โดยในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญประชาชนสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยตรงเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติรูปแบบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนของประเทศฟิลิปปินส์จะยังไม่สามารถทำให้เป็นรูปธรรมได้เหมือนกับประเทศสวิตเซอร์แลนด์และประเทศสหรัฐอเมริกาก็ตาม แต่ก็สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของการยอมรับหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนซึ่งน่าจะได้อิทธิพลมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากประเทศฟิลิปปินส์เคยอยู่ภายใต้อาณานิคมของประเทศสหรัฐอเมริกามานานเกือบห้าทศวรรษนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1898-1946

กล่าวโดยสรุป การที่จะให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยผ่านกระบวนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เป็นผลสำเร็จได้นอกจากจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การเริ่มต้นกระบวนการในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายโดยการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติแล้ว จะต้องไม่ให้องค์กรอื่นเข้ามาแทรกแซงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น สภานิติบัญญัติหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือพยายามให้องค์กรอื่นเข้ามาแทรกแซง

กระบวนการดังกล่าวให้น้อยที่สุด เพราะจะเป็นอุปสรรคที่จะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากอาจทำให้กระบวนการดังกล่าวเกิดความล่าช้าหรือไม่ได้รับการพิจารณา ซึ่งหากไม่มีองค์การดังกล่าวมาคั่นกลางแต่นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติโดยตรงก็จะเป็นหลักประกันว่าอย่างน้อยที่สุดประชาชนก็จะเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเองโดยตรงและหากผลการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนก็จะเป็นผู้รับผลของการกระทำนั้นด้วยตนเอง อีกทั้งการที่ไม่มีองค์การอื่นมาแทรกแซงก็จะทำให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะโดยไม่ต้องผ่านตัวแทน อันเป็นการยืนยันแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

นอกจากนี้จะต้องทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนมีข้อจำกัดน้อยที่สุด เช่น จำนวนประชาชนที่จะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและระบบการออกเสียงลงประชามติ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่บางมลรัฐกำหนดจำนวนประชาชนที่จะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นร้อยละของจำนวนประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ หรือร้อยละของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลดลงทะเบียนไว้ หรือร้อยละของจำนวนประชากรในมลรัฐ และร้อยละของประชาชนดังกล่าวจะต้องมาจากการกระจายตัวของประชากรตามเขตภูมิศาสตร์ (geographic distribution) ซึ่งนอกจากจะไม่ได้กำหนดจำนวนประชาชนไว้โดยแน่นอนแล้วยังมีเงื่อนไขว่าต้องมาจากการกระจายตัวของประชากรตามเขตภูมิศาสตร์ (geographic distribution) หรือในกรณีของประเทศสวิสเซอร์แลนด์ที่มีระบบการออกเสียงลงประชามติซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งจากประชาชนและกองตงด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วน หรือ double majority ซึ่งทั้งสองกรณีก่อให้เกิดอุปสรรคในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้นหากสามารถจัดปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวได้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็จะประสบผลสำเร็จซึ่งจะสะท้อนให้เห็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

## บทที่ 4

### การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญในประเทศไทย

#### 4.1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ก่อนที่ประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นการปกครองแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ประเทศไทยได้ปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ซึ่งผู้มีอำนาจสูงสุดคือกษัตริย์ซึ่งอยู่เหนือกฎหมาย จึงมีคำกล่าวที่ว่า “The King can do no wrong” ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมา พระมหากษัตริย์ได้ทรงมอบอำนาจอธิปไตยให้กับปวงชนชาวไทย โดยคณะราษฎรได้ขอรับรองให้ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามและพระมหากษัตริย์ก็ได้ทรงยอมตนอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามหรือรัฐธรรมนูญนับแต่นั้นเป็นต้นมา ดังนั้น แต่เดิมซึ่งประชาชนไม่มีกฎหมายสูงสุดในการรับรองสิทธิเสรีภาพก็เริ่มมีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการให้ความรับรองสิทธิเสรีภาพจนพัฒนาไปถึงการรับรองการมีส่วนร่วมในทางการเมือง

แต่อย่างไรก็ดี สิทธิของประชาชนในทางการเมืองการปกครองในระยะเริ่มแรกยังคงมีไม่มากนักเนื่องจากอาจเป็นเพราะประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่เริ่มแรก ซึ่งส่งผลให้พัฒนาการในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นไปอย่างล่าช้า โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนนับตั้งแต่ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 18 และเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน สามารถแบ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้สองช่วงเวลา คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พุทธศักราช 2475 จนถึงก่อนปีพุทธศักราช 2540 และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศไทยตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2540 จนถึงปัจจุบัน

4.1.1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พุทธศักราช 2475 จนถึงก่อนปีพุทธศักราช 2540

#### 1. การมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในครั้งแรกมีจุดเริ่มต้นมาจาก พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งถือเป็น รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่ให้สิทธิประชาชนสามารถเลือกผู้แทนราษฎรได้เป็นครั้งแรก แต่ในการเลือกผู้แทนราษฎรในครั้งแรกนี้มิได้เป็นการเลือกผู้แทนราษฎรโดยตรงแต่เป็นการเลือก โดยทางอ้อมกล่าวคือ กำหนดให้ราษฎรสามารถเลือกผู้แทนในสมัยที่ 2 ได้จังหวัดละหนึ่งนาย แต่ในการเลือกผู้แทนดังกล่าวราษฎรไม่สามารถเลือกผู้แทนในสภาได้โดยตรงแต่เป็นกรณีที่ราษฎรใน หมู่บ้านเลือกผู้แทนเป็นผู้แทนหมู่บ้านเพื่อให้ผู้แทนหมู่บ้านเลือกผู้แทนตำบล และสุดท้ายให้ผู้แทน ตำบลเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง<sup>1</sup> ซึ่งเป็นการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยทางอ้อม ถึงสามชั้น แต่อย่างไรก็ดี ในการเลือกผู้แทนในสมัยที่ 3 ได้กำหนดให้ประชาชนสามารถเลือกผู้แทน ได้โดยตรงโดยมีเงื่อนไขว่าราษฎรทั่วพระราชอาณาเขตสอบไล่วิชาประถมศึกษาได้เป็นจำนวนเกิน กว่าครึ่งและอย่างช้าต้องไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันใช้ธรรมนูญนี้<sup>2</sup> แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาก็ได้ กำหนดให้ประชาชนสามารถเลือกผู้แทนได้โดยตรง นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัติ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ยังไม่มีการรับรองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนแต่อย่างใด

#### 2. การมีส่วนร่วมในการลงสมัครรับเลือกตั้ง

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับแรกเกิดขึ้นจากบุคคลกลุ่มหนึ่งที่เรียกตนเองว่า คณะราษฎรทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) เป็นการปกครองแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่จะมีผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน แต่ผู้แทนราษฎรตาม พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นบุคคลใน คณะราษฎรซึ่งมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทนและทำการจัดตั้งผู้แทนราษฎร ชั่วคราวขึ้น ภายหลังจากเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 แต่เป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกของประเทศไทยได้เปิดโอกาสให้ ประชาชนสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรได้<sup>3</sup> แต่อย่างไรก็ดี ประชาชนที่จะลงสมัคร

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 12

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 10

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 17

รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรก็ยังคงมาจากบุคคลที่มีอำนาจในทางการเมือง ประชาชนโดยทั่วไปคงมีเพียงสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น

### 3. การมีส่วนร่วมในการให้ความเห็น

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการลงสมัครรับเลือกตั้งแล้ว ยังกำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเลือกผู้แทนได้โดยตรงอีกด้วย นอกจากนี้ยังให้สิทธิประชาชนในการให้ความเห็นโดยการให้ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยการพูด การเขียน การโฆษณา<sup>4</sup> อันเป็นก้าวแรกของการแสดงออกถึงความต้องการของประชาชนซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในทางการเมืองของรัฐบาล

### 4. การมีส่วนร่วมในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ

การมีส่วนร่วมที่สำคัญอีกรูปแบบหนึ่งของประชาชนก็คือ การมีส่วนร่วมในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดกรอบกติกาในการปกครองประเทศในฐานะที่ประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้อยู่ภายใต้การปกครอง ดังนั้น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ขาดไม่ได้ในรัฐที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้ประชาชนสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้<sup>5</sup> โดยที่ประชาชนซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของรัฐสภาดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรแล้วส่งให้รัฐสภาพิจารณาต่อไป

### 5. การมีส่วนร่วมในการออกเสียงลงประชามติ

การออกเสียงลงประชามติถือว่าการมีส่วนร่วมในการคิดและการตัดสินใจของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิประชาชนสามารถออกเสียงลงประชามติได้เป็นครั้งแรกคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 แต่การออกเสียงลงประชามติในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมิได้เกิดจากความริเริ่มของประชาชนแต่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ<sup>6</sup> มีข้อสงสัยเกตว่าในการเสียงลงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้หากเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลประชามติ และเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญนั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ให้รัฐธรรมนูญใช้บังคับ

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 14

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 95 ตี

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 174



ได้<sup>1</sup> ซึ่งหมายความว่า การออกเสียงลงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ใช่เป็นเพียงการให้คำปรึกษาหารือเท่านั้น แม้ว่าจะไม่มีลักษณะเป็นการบังคับให้ต้องกระทำเนื่องจากเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่เมื่อพระมหากษัตริย์ให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติแล้วผลของการออกเสียงลงประชามติจะมีผลผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งต่อมาก็ได้มีการบัญญัติในลักษณะเดียวกันนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511<sup>2</sup> และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517<sup>3</sup>

## 6. การมีส่วนร่วมในการรับรู้

การมีส่วนร่วมอีกระดับหนึ่งที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อนปีพุทธศักราช 2540 ก็คือการมีส่วนร่วมในการรับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานราชการซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ให้สิทธิประชาชนในการรับทราบข้อมูลข่าวสารคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534<sup>4</sup> แต่การมีส่วนร่วมในการรับรู้ดังกล่าวถือว่าอยู่ในระดับล่างของการมีส่วนร่วมเพราะเป็นเพียงการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเพียงด้านเดียวในขณะที่ประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือแต่อย่างใด

### 4.1.2 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศไทยตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2540 จนถึงปัจจุบัน

หลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ซึ่งได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นประกอบด้วยสมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคนและจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์จำนวน 23 คน รวมเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 99 คน มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้เพิ่มหลักการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ดังจะเห็นได้จากการมีส่วนร่วมที่สำคัญๆ เช่น

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 175

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 170 และมาตรา 172

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 229 และมาตรา 231

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 48 ทวิ

## 1. การมีส่วนร่วมในการริเริ่ม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่ให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการริเริ่มเสนอกฎหมายทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมการเสนอกฎหมายจะต้องริเริ่มเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่มเสนอเอง โดยในการริเริ่มเสนอกฎหมายระดับชาติ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้พิจารณากฎหมายในหมวด 3 เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและในหมวด 5 เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ<sup>5</sup>

ส่วนการริเริ่มเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่นรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้<sup>6</sup>

## 2. การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการริเริ่มเสนอกฎหมายทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงได้นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบ โดยในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่งได้<sup>7</sup>

นอกจากนี้ยังให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงมีส่วนร่วมในการถอด

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 170

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 287

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 304

ถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหากเห็นว่าบุคคลดังกล่าวไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป<sup>1</sup>

ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้มาเป็นเวลา 8 ปี 11 เดือน 9 วัน ก็ได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเนื่องจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ทำการรัฐประหารและได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ซึ่งส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมายและการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หดสิ้นไป อีกทั้งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2549 โดยในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ได้กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมีหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทั้งฉบับและเมื่อได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ หลังจากนั้นจึงให้มีการออกเสียงลงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับต่อไป<sup>2</sup> ทำให้ประเทศไทยได้มีการออกเสียงลงประชามติเป็นครั้งแรกในวันที่ 19 สิงหาคม 2550 ซึ่งผลของการออกเสียงลงประชามติปรากฏว่ามีผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติจำนวน 45,092,955 คน มีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงประชามติจำนวน 25,978,954 คน คิดเป็นร้อยละ 57.61 ในจำนวนนี้มีผู้ให้ความเห็นชอบจำนวน 14,727,306 คน คิดเป็นร้อยละ 56.61 มีผู้ไม่ให้ความเห็นชอบจำนวน 10,747,441 คน คิดเป็นร้อยละ 41.37<sup>3</sup> สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้นำผลการลงประชามติและร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีผลบังคับใช้นับแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2550 เป็นต้นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นอกจากจะคงไว้ซึ่งสาระสำคัญตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้แล้วยังมีเนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่แตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยทำให้การใช้สิทธิในทางการเมืองของประชาชนง่ายขึ้นกว่าเดิมดังนี้

1. ลดจำนวนประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับชาติจากเดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 286

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 29

<sup>3</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รวมบทสรุปผู้บริหาร การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2552), หน้า 515.

ไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้พิจารณากฎหมายในหมวด 3 เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและในหมวด 5 เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นการกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5<sup>4</sup>

นอกจากจะลดจำนวนประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับชาติแล้วยังกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกำหนดให้มีผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติ และกำหนดให้คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้จะต้องประกอบไปด้วยผู้แทนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด<sup>5</sup>

2. ลดจำนวนประชาชนในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงจากเดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่งเป็นการกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลดังกล่าวได้<sup>6</sup>

นอกจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะคงไว้ซึ่งการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ให้สิทธิไว้แล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้เพิ่มหลักการในส่วนที่เกี่ยวกับข้อกักการใช้สิทธิทางการเมืองซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ไม่มี เช่น

#### 1. การให้ข้อมูลประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภาต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบและให้ประชาชนสามารถเข้าถึง

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 163 วรรคหนึ่ง

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 163 วรรคสี่

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 164 วรรคหนึ่ง

ข้อมูลรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติได้โดยสะดวก<sup>7</sup> ซึ่งเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลของร่างพระราชบัญญัติได้เพื่อที่จะทำให้ทราบว่าร่างพระราชบัญญัติไม่ว่าจะเป็นของคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือแม้กระทั่งของประชาชนด้วยกันเองมีรายละเอียดหรือเนื้อหาที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือไม่

## 2. การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

นอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีการเปิดเผยและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติได้แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนที่รัฐจะวางแผนในด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน<sup>8</sup> ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเป็นระดับของการมีส่วนร่วมที่รัฐจะได้รับข้อมูลจากประชาชนมากกว่าการให้ข้อมูลแก่ประชาชนแต่เพียงด้านเดียว

## 3. การควบคุมโดยประชาชน

การควบคุมโดยประชาชนถือเป็นระดับของการมีส่วนร่วมที่สำคัญที่สุดของประชาชนอันเป็นวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ต้องการลดการผูกขาดอำนาจรัฐและให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างเต็มที่ ซึ่งการควบคุมการใช้อำนาจรัฐประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้อำนาจก็คือ การให้ประชาชนมีสิทธิติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>9</sup> โดยการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรก

การควบคุมโดยประชาชนอีกกรณีหนึ่งที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรกก็คือ การให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร้องขอให้มีการออกเสียงลงประชามติในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนจะทำการที่มีผลกระทบต่อประชาชน

<sup>10</sup> ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถควบคุมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้มี

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 วรรคหก

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 57

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 62 วรรคหนึ่ง

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 287 วรรคสอง

ผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตนอกเหนือไปจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการดำเนินโครงการหรือการกระทำนั้น ๆ

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้กำหนดหลักการที่สำคัญที่สุดอีกหลักการหนึ่งก็คือ การให้สิทธิประชาชนในการริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้<sup>11</sup> นอกเหนือจากการลดจำนวนประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับชาติและการลดจำนวนประชาชนในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และหากเปรียบเทียบกับประเทศในแถบยุโรปหรืออเมริกาแล้วก็จะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้มีการพัฒนา ระดับของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนอยู่ในระดับที่สูงมากประเทศหนึ่งเท่าที่ประเทศที่มีการปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตยจะมี

#### 4.2 กระบวนการและขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนในประเทศไทยเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2550 นับตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา ซึ่งแต่เดิมบุคคลที่มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้มี 3 ประเภทคือ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารวมกันตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญของแต่ละฉบับกำหนด ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกาศบังคับใช้ก็ได้ให้บุคคลอีกประเภทหนึ่งสามารถเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ซึ่งก็คือ ประชาชนโดยบัญญัติไว้ในหมวด 15 มาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนนี้รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้นำพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมาใช้บังคับกับกรณีนี้ ทั้งนี้เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนบัญญัติไว้โดยเฉพาะ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีรูปแบบและขั้นตอนดังนี้

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (1) วรรคหนึ่ง

#### 4.2.1 คุณสมบัติของประชาชนผู้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ประชาชนที่มีสิทธิเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 99 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ว่า จะต้องมิใช่สัญชาติไทย แต่ผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติจะต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี โดยจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 100 ยังกำหนดอีกว่าบุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งคือ

1. เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
2. อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
3. ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
4. วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

ดังนั้น ประชาชนที่มีคุณสมบัติตาม มาตรา 99 และไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 100 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงจะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

#### 4.2.2 จำนวนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (1) วรรคหนึ่ง กำหนดให้ประชาชนจำนวน 50,000 คน สามารถเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่ในการรวบรวมลายมือชื่อประชาชนให้ครบตามจำนวนดังกล่าวไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อเอาไว้แต่อย่างใด

#### 4.2.3 รูปแบบและขั้นตอนในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน

ในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนสามารถเสนอได้ 2 รูปแบบคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอตนเอง และผู้มีสิทธิเลือกตั้งร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

4.2.3.1 รูปแบบและขั้นตอนในการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอตนเอง

#### 4.2.3.1.1 การรวบรวมลายมือชื่อ

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นผู้รวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ครบ 50,000 คนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด โดยให้ถือว่าผู้ที่ประสงค์จะรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยตนเองเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยจัดให้มีผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ตามแบบ ข.ก.1 ทำยประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย) พร้อมทั้งรวบรวมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทุกคน<sup>1</sup>

ในการนี้ผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องกรอกรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อ (ตามแบบ ข.ก.1) พร้อมทั้งแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยยื่นต่อผู้ริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>2</sup>

เมื่อผู้ริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้รับเอกสารดังกล่าวข้างต้นแล้วจะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยแยกบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญออกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน (ตามแบบ ข.ก.2)<sup>3</sup>

นอกจากนี้ภายหลังจากที่สามารถรวบรวมรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ไม่น้อยกว่า 50,000 คนแล้ว กฎหมายให้ถือว่าผู้ริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นผู้แทนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อผู้แทนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ตามแบบ ข.ก.3)<sup>4</sup>

<sup>1</sup> ประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ข้อ 2

<sup>2</sup> ประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ข้อ 3

<sup>3</sup> ประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ข้อ 4

<sup>4</sup> ประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ข้อ 5



#### 4.2.3.1.2 การยื่นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

หลังจากที่ผู้ริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้รวบรวมเอกสารพร้อมทั้งจัดทำบัญชีรายชื่อดังกล่าวตามข้อ 4.2.3.1.1 แล้วผู้ริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยังจะต้องจัดทำข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยจะต้องจัดทำในรูปแบบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และต้องมีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมทั้งต้องมีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องใด และมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไร และเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของรัฐสภาอาจจัดให้มีการทำบันทึกสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละมาตราก็ได้ โดยยื่นเอกสารดังต่อไปนี้เสนอต่อประธานรัฐสภา<sup>5</sup> ผ่านสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร<sup>6</sup>

1. ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบ
2. บัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น
3. รายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ตามแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย หรือแบบ ข.ก.1) พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทุกคน

#### 4.2.3.1.3 การตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร

เมื่อประธานรัฐสภาได้รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้องตามข้อ 4.2.3.1.2 แล้ว ประธานรัฐสภาก็จะต้องจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารดังกล่าว ซึ่งในการตรวจสอบดังกล่าวจะต้องดำเนินการตรวจสอบความถูกต้อง 2 กรณีคือ การตรวจสอบความถูกต้องของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง และตรวจสอบความถูกต้องของลายมือชื่อ

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 มาตรา 5 วรรคสองและวรรคสาม

<sup>6</sup> ประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ข้อ 5

1. การตรวจสอบความถูกต้องของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารดังกล่าวจะเป็นการตรวจสอบว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอนั้นมีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวมทั้งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องใดหรือไม่ และมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไร กล่าวคือเป็นการตรวจสอบว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้องว่าเป็นไปตามข้อ 4.2.3.1.2 หรือไม่

## 2. การตรวจสอบความถูกต้องของลายมือชื่อ

ส่วนการตรวจสอบลายมือชื่อจะเป็นการตรวจสอบว่าลายมือชื่อที่เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ กล่าวคือลายมือชื่อดังกล่าวเป็นลายมือชื่อของผู้มีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งและไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 99 และมาตรา 100 หรือไม่ นอกจากนี้ลายมือชื่อดังกล่าวมีจำนวน 50,000 คนครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (1) กำหนดไว้หรือไม่ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่ควบคุมการตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และปฏิบัติการดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด

### 4.2.3.1.4 การประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ภายหลังจากที่ได้ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและตรวจสอบความถูกต้องของลายมือชื่อแล้ว หากปรากฏว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 มาตรา 5 วรรคสอง และเป็นลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีจำนวน 50,000 คนครบถ้วนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ ประธานรัฐสภาจะจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น ทั้งนี้ เฉพาะในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน<sup>7</sup> โดยในการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะต้องให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมี

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง

หนังสือแจ้งไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอให้จังหวัดต่างๆ ประกาศรายชื่อตามสถานที่ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น<sup>8</sup>

ในกรณีนี้หากปรากฏว่ามีบุคคลใดที่มีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยบุคคลนั้นมิได้ร่วมเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ บุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ชี้ตงรายชื่อของบุคคลนั้นออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ภายใน 20 วันนับแต่วันที่ปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>9</sup> โดยยื่นคำร้องคัดค้านตามแบบข.ก.4<sup>10</sup> นอกจากนี้ผู้ยื่นคำร้องคัดค้านจะต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ยื่นคำร้องคัดค้านด้วย<sup>11</sup>

อนึ่ง ในกรณีที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้รับคำร้องคัดค้านดังกล่าว บุคคลนั้นจะต้องรวบรวมคำร้องคัดค้านเสนอต่อประธานรัฐสภาภายใน 7 วันนับแต่วันครบกำหนดเวลาคัดค้าน<sup>12</sup>

#### 1. กรณีมีรายชื่อครบถ้วน

ภายหลังจากที่ครบกำหนดระยะเวลา 20 วันนับแต่วันที่ปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ไม่มีการคัดค้านเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง และถ้ามีจำนวนครบ 50,000 คน ประธานรัฐสภาก็จะต้องส่งเรื่องให้รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป<sup>13</sup>

#### 2. กรณีมีรายชื่อไม่ครบถ้วน

ในกรณีที่มิใช่ผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ครบ 50,000 คนตามที่กฎหมายกำหนด หรือมีผู้คัดค้านการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจนทำให้มีผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ครบ 50,000 คน ประธานรัฐสภาจะต้องแจ้งให้ผู้แทนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทราบ<sup>14</sup> และภายใน 30 วันนับแต่ได้รับแจ้งผู้แทนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอาจจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมให้ครบจำนวน 50,000 คนตามที่กฎหมายกำหนด

<sup>8</sup> ประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ข้อ 6

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 มาตรา 8 วรรคสอง

<sup>10</sup> ประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ข้อ 7 วรรคหนึ่ง

<sup>11</sup> ประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ข้อ 7 วรรคสอง

<sup>12</sup> ประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ข้อ 8

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 มาตรา 8 วรรคสาม

<sup>14</sup> ประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ข้อ 9

ในกรณีที่สามารรวบรวมรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ครบ 50,000 คนตามที่กฎหมายกำหนด ผู้แทนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ต้องเสนอรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมต่อประธานรัฐสภา ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร<sup>15</sup>

ส่วนการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม การประกาศบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม และการคัดค้านรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีได้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้นำรูปแบบและขั้นตอนในการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอตนเองที่กล่าวมาแล้วข้างต้นมาใช้กับกรณีนี้ด้วย<sup>16</sup>

อย่างไรก็ดี หากผู้แทนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้เสนอให้มีการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม หรือเสนอให้มีการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมแต่ไม่สามารถรวบรวมรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ครบ 50,000 คนตามที่กฎหมายกำหนด ประธานรัฐสภาก็จะสั่งจำหน่ายเรื่องต่อไป<sup>17</sup>

4.2.3.2 รูปแบบและขั้นตอนในการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

#### 4.2.3.2.1 การยื่นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ 100 คนขึ้นไปอาจขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยยื่นคำขอ (ตามแบบ ข.ช.1 ทำยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542) ต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งพร้อมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณา<sup>18</sup> ในกรณีที่ยื่นคำขอต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งให้ยื่นคำขอ ณ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรืออาจยื่นคำขอ ณ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดก็ได้ ในกรณียื่นคำขอ ณ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดก็ต้องส่งคำขอพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังสำนักงาน

<sup>15</sup> ประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อนอกกฎหมาย ข้อ 10

<sup>16</sup> ประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อนอกกฎหมาย ข้อ 11

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อนอกกฎหมาย พ.ศ.2542 มาตรา 8 วรรคสาม

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อนอกกฎหมาย พ.ศ.2542 มาตรา 9

คณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป โดยให้ถือว่าผู้ยื่นคำขอดังกล่าวเป็นผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>19</sup> พร้อมทั้งแนบเอกสารดังต่อไปนี้<sup>20</sup>

1. ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และต้องมีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมทั้งต้องมีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องใด และมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไร

2. สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

3. บัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในฐานะของผู้ขอให้มีการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และตัวแทนผู้ยื่นคำขอ (ตามแบบ ข.ช.2)

4. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือหลักฐานอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

5. สำเนาทะเบียนบ้านของผู้ขอให้มีการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทุกคน

#### 4.2.3.2.2 การตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร

หลังจากที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำขอพร้อมเอกสารดังกล่าวตามข้อ 4.2.3.2.1 แล้ว เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารดังกล่าว โดยในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารดังกล่าวจะต้องดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือจะเป็นการตรวจสอบว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณานั้นมีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวมทั้งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องใดหรือไม่ และมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไร กล่าวคือเป็นการตรวจสอบ

<sup>19</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อนอกกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542 ข้อ 4

<sup>20</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อนอกกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542 ข้อ 5

ว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้องว่าเป็นไปตามข้อ 4.2.3.2.1 หรือไม่และจะต้องตรวจสอบว่ามีสุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่

นอกจากนี้ยังจะต้องตรวจสอบรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และตัวแทนผู้ยื่นคำขอเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าถูกต้องหรือไม่ และตรวจสอบหลักฐานสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือหลักฐานอื่นใด และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ขอให้มีการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทุกคนว่าได้แนบมาพร้อมแบบคำขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย หรือแบบ ข.ช.1 หรือไม่

อนึ่ง เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำขอพร้อมเอกสารดังกล่าวแล้ว ห้ามมิให้ถอนการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>21</sup>

#### 4.2.3.2.3 การประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ภายหลังจากที่ได้ตรวจสอบความถูกต้องของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว หากเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าถูกต้อง ก็จะต้องแจ้งให้ตัวแทนผู้ยื่นคำขอเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทราบและส่งรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ยื่นคำขอตามข้อ 4.2.3.2.1 ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อปิดประกาศ (ตามแบบ ข.ช.3) ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่นเฉพาะในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเพื่อให้ผู้มีชื่ออยู่ในรายชื่อที่ประกาศแต่มิได้เป็นผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีสิทธิยื่นหนังสือคัดค้าน (ตามแบบ ข.ช.4) ต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดภายใน 20 วันนับแต่วันปิดประกาศ<sup>22</sup>

ในกรณีที่มีผู้คัดค้านว่ามิได้ร่วมเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงภายใน 5 วันนับแต่ได้รับหนังสือคัดค้านการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยการรวบรวมพยานบุคคลอย่างน้อยสองคน หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้คัดค้านมิได้ร่วมเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจริงผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะต้องชี้แจงชื่อผู้นั้นออกจากบัญชีรายชื่อ<sup>23</sup>

<sup>21</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542 ข้อ 6 วรรคหนึ่ง

<sup>22</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542 ข้อ 6 วรรคหนึ่ง

<sup>23</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542 ข้อ 6 วรรคสอง

แต่ถ้าข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้คัดค้านเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัดก็จะสั่งจำหน่ายหนังสือคัดค้านการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบภายใน 3 วันนับแต่วันครบกำหนดระยะเวลาตรวจสอบข้อเท็จจริง<sup>24</sup>

#### 1. กรณีมีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครบถ้วน

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 20 วันนับแต่วันปิดประกาศเพื่อให้ผู้มีชื่ออยู่ในรายชื่อที่ประกาศแต่มิได้เป็นผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญคัดค้านแล้ว ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัดเฉพาะจังหวัดที่มีการประกาศรายชื่อเพื่อแจ้งการคัดค้านรายชื่อจะต้องรายงานผลการคัดค้าน (ตามแบบ ข.ช.5) ต่อเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 7 วันนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว<sup>25</sup>

เมื่อเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานผลการคัดค้านการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว หากปรากฏว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีจำนวนตั้งแต่ 100 คนขึ้นไปให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อรับคำขอไว้พิจารณา<sup>26</sup>

#### 2. กรณีมีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ครบถ้วน

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีจำนวนไม่ถึง 100 คน เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องแจ้งให้ตัวแทนผู้ยื่นคำขอทราบโดยเร็ว (ตามแบบ ข.ช.6) และเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้มีคำสั่งจำหน่ายเรื่อง โดยตัวแทนผู้ยื่นคำขออาจขอรับเอกสารที่แนบมาพร้อมกับคำขอคืนได้<sup>27</sup>

<sup>24</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542 ข้อ 6 วรรคสองและวรรคสาม

<sup>25</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542 ข้อ 7

<sup>26</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542 ข้อ 8

<sup>27</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542 ข้อ 8

#### 4.2.3.2.4 การรวบรวมลายมือชื่อ

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำขอพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว หากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถูกต้องก็จะต้องประกาศกำหนดเวลาการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ตามแบบ ข.ช. 7) โดยให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดส่งประกาศดังกล่าวพร้อมด้วยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด<sup>28</sup> ซึ่งต้องมีระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 90 วันนับแต่วันประกาศ<sup>29</sup> โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถร่วมเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ 2 กรณีคือ การเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเขตจังหวัดที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง และการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนอกเขตจังหวัดที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง

1. การเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเขตจังหวัดที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง

หลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับประกาศกำหนดเวลาการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะต้องกำหนดสถานที่ลงชื่อสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่ในเขตจังหวัดที่ตนมีสิทธิเลือกตั้งและประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ตามแบบ ข.ช.8) โดยการปิดประกาศ กำหนดระยะเวลาให้มีการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและประกาศกำหนดสถานที่ลงชื่อ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ<sup>30</sup>

ในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดให้มีการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในสถานที่ที่กำหนดไว้ในจังหวัดที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องแสดงตนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือบุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งพร้อมทั้งแสดงบัตรประจำตัวประชาชน หรือหลักฐานอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา<sup>31</sup> เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

<sup>28</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542 ข้อ 9

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 มาตรา 10

<sup>30</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542 ข้อ 10

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง, วรรคสองและวรรคสาม



ประจำจังหวัดหรือบุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งได้ตรวจสอบหลักฐานกับทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากปรากฏว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้บุคคลนั้นกรอกข้อความและลงชื่อในแบบคำขอเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ตามแบบ ข.ช.9) แต่หากไม่ปรากฏชื่อว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้แจ้งให้บุคคลดังกล่าวทราบทันที<sup>32</sup>

2. การเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนอกเขตจังหวัดที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง

นอกจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีสิทธิร่วมเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในสถานที่ที่กำหนดไว้ในจังหวัดที่ตนมีสิทธิเลือกตั้งแล้ว หากผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญร้องขอคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดสถานที่ในการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในถิ่นที่บุคคลนั้นมีที่อยู่นอกเหนือจากการกำหนดสถานที่ในแต่ละจังหวัดก็ได้<sup>33</sup>

โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกเขตจังหวัดตามทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องมาแสดงตนพร้อมหลักฐานบัตรประจำตัวประชาชน หรือหลักฐานอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่บุคคลนั้นมีถิ่นที่อยู่และลงชื่อตามแบบ ข.ช.10 ก่อนวันสุดท้ายของระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไม่น้อยกว่า 10 วัน<sup>34</sup> และเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะต้องแจ้งไปยังผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตจังหวัดเพื่อตรวจสอบว่ามีชื่อบุคคลดังกล่าวอยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ภายใน 5 วันนับแต่วันครบกำหนดเวลาเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนอกเขตจังหวัด<sup>35</sup>

ในการนี้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ได้รับคำร้องขอให้ตรวจสอบผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวจะต้องดำเนินการตรวจสอบและแจ้งผลการตรวจสอบไป

<sup>32</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542 ข้อ 11

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 มาตรา 12

<sup>34</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542 ข้อ 12

<sup>35</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542 ข้อ 13 วรรคหนึ่ง

ยังผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ร้องขอให้ตรวจสอบภายใน 5 วันนับแต่วันที่รับคำร้องขอ<sup>36</sup> และเมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ร้องขอให้ตรวจสอบได้รับผลการตรวจสอบแล้ว หากผลการตรวจสอบปรากฏว่าถูกต้องจะต้องบันทึกผลการตรวจสอบว่า “ถูกต้อง” และลงลายมือชื่อกำกับในช่องหมายเหตุ แต่หากผลการตรวจสอบปรากฏว่าไม่ถูกต้องให้ขีดฆ่าชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อ้างว่ามีชื่ออยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตจังหวัดและบันทึกผลการตรวจสอบว่า “ไม่ถูกต้อง” และลงลายมือชื่อกำกับในช่องหมายเหตุ<sup>37</sup> และเมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้บันทึกผลการตรวจสอบแล้วจะต้องรวบรวมเอกสารเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 20 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด<sup>38</sup>

#### 4.2.3.2.5 การตรวจสอบลายมือชื่อ

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะในเขตจังหวัดที่ตนมีสิทธิเลือกตั้งหรือนอกเขตจังหวัดที่ตนมีสิทธิเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือบุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งจะต้องรวบรวมแบบพิมพ์ที่มีการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบความถูกต้องและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งหมด ซึ่งในการตรวจสอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวจะเป็นการตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลนั้นว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายหรือไม่ และเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ นอกจากนี้มีรายชื่อครบ 50,000 คนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

##### 1. กรณีรายชื่อครบถ้วน

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบเอกสารตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือบุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งได้ส่ง

<sup>36</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542 ข้อ 13 วรรคสอง

<sup>37</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542 ข้อ 14

<sup>38</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542 ข้อ 15

มาให้พิจารณา หากปรากฏว่ามีผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครบ 50,000 คน ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องรวบรวมเอกสารดังต่อไปนี้ส่งให้ประธานรัฐสภา<sup>39</sup>

ก. ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ข. บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอขอแก้ไข

เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามแบบ ข.ช.9

ค. บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอขอแก้ไข

เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามถิ่นที่อยู่ ตามแบบ ข.ช.10

นอกจากนี้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องแจ้ง

ตัวแทนผู้ยื่นคำขอทราบว่ามีเมื่อครบกำหนดเวลาให้มีการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้วมีผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจำนวนกี่คนซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดโดยได้ส่งเรื่องให้ประธานรัฐสภาทราบแล้ว (ตามแบบ ข.ช.11) และดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบต่อไป

## 2. กรณีรายชื่อไม่ครบถ้วน

ในกรณีที่มิได้มีผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ครบ 50,000 คน ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องรายงานให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง โดยในการนี้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องแจ้งตัวแทนผู้ยื่นคำขอทราบว่ามีเมื่อครบกำหนดเวลาให้มีการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้วมีผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจำนวนกี่คนซึ่งไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดโดยได้ส่งเรื่องให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องแล้ว และให้ตัวแทนผู้ยื่นคำขอดำเนินการถอนเรื่องต่อไป (ตามแบบ ข.ช. 12)<sup>40</sup>

กรณีนี้มีข้อสังเกตว่าจะแตกต่างกับกรณีของการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอตนเอง เนื่องจากในกรณีดังกล่าวหากปรากฏว่ามีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ครบ 50,000 คน ประธานรัฐสภาจะต้องแจ้งให้ผู้แทนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทราบและผู้แทนอาจจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมให้ครบจำนวน 50,000 คนตามที่กฎหมายกำหนดภายใน 30 วันนับแต่ได้รับแจ้ง แต่ในกรณีที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากปรากฏว่า

<sup>39</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542 ข้อ 16

<sup>40</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542 ข้อ 17

มีผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ครบ 50,000 คน ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องรายงานให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องทันทีโดยไม่ต้องจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมให้ครบจำนวน 50,000 คนก่อน

#### 4.2.4 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา

ในกรณีที่ประธานรัฐสภาเห็นว่าเอกสารถูกต้องและมีผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครบ 50,000 คน ประธานรัฐสภาจะต้องดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป ซึ่งการพิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภานี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (2) กำหนดให้พิจารณาเป็นสามวาระคือ

##### 4.2.4.1 วาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ<sup>41</sup>

ในการพิจารณาชั้นรับหลักการเป็นการพิจารณาในหลักการหรือประเด็นโดยรวมของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นว่าสมควรที่จะนำไปพิจารณาในรายละเอียดต่อไปหรือไม่ ซึ่งการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ดังนั้นหากได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบให้รับหลักการน้อยกว่ากึ่งหนึ่งญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็เป็นอันตกไป แต่หากได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็จะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สองต่อไป

##### 4.2.4.2 วาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา<sup>42</sup>

หลังจากที่ผ่านการพิจารณาในวาระที่หนึ่งมาแล้วชั้นตอนต่อไปจะเป็นการพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ซึ่งเป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยจะมีการดำเนินการ 2 ชั้นตอนคือ การพิจารณาของคณะกรรมการธิการและการพิจารณาของรัฐสภา

##### 4.2.4.2.1 การพิจารณาของคณะกรรมการธิการ

ในการพิจารณาชั้นคณะกรรมการธิการนี้ รัฐสภาอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็ได้โดยมีหน้าที่พิจารณา สอบสวน ศึกษาค้นคว้า หรือกระทำกิจการใดๆ ตามที่สภามอบหมายเสร็จแล้วก็จะรายงานต่อสภา ซึ่งคณะกรรมการสามัญจะต้องเป็นผู้ที่เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ และดำรงตำแหน่งจนกว่าจะหมดวาระของสภาหรือเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา ส่วนคณะกรรมการวิสามัญอาจเป็นผู้ที่เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ หรือบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภา

<sup>41</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (3)

<sup>42</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (4)

ได้และเมื่อได้ทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นแล้วและรายงานผลการดำเนินการต่อสภาก็เป็นอันสิ้นสุดความเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หากสมาชิกวุฒิสภาท่านใดต้องการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญก็ต้องเสนอคำแปรญัตติภายในเวลาที่รัฐสภากำหนด ซึ่งคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจะประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่ต้นไปจนจบมาตราสุดท้ายที่จะขอแก้ไข ในกรณีมาตราใดมีผู้ยื่นคำแปรญัตติก็จะให้บุคคลนั้นมาชี้แจงเหตุผลในที่ประชุมซึ่งคณะกรรมการก็จะพิจารณาแล้วลงมติเป็นรายมาตรา หากคณะกรรมการไม่เห็นด้วยและผู้แปรญัตติยังติดใจและประสงค์ที่จะนำไปอภิปรายในที่ประชุมรัฐสภาในวาระที่สองชั้นพิจารณาของรัฐสภาก็สามารถส่งวนคำขอแก้ไขเพิ่มเติมของตนเองไว้ได้โดยการส่งวนคำแปรญัตติไว้เพื่อนำไปพิจารณาในชั้นรัฐสภาต่อไป และหลังจากที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วก็จะทำรายงานเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

#### 4.2.4.2.2 การพิจารณาของรัฐสภา

การพิจารณาของรัฐสภาจะเป็นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ โดยรัฐสภาจะพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราไปจนจบ ซึ่งสมาชิกจะสามารถอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติส่งวนคำแปรญัตติไว้ หรือที่กรรมการได้ส่งวนความเห็นไว้ ซึ่งรัฐสภาจะลงมติโดยการออกเสียงลงคะแนนว่าจะยืนตามการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการหรือไม่ หรือจะแก้ไขเพิ่มเติมเป็นอย่างอื่น ซึ่งการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองนี้ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

อนึ่ง การพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรานี้ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย และหลังจากที่การพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (5) กำหนดให้รอไว้ 15 วัน และเมื่อพ้นกำหนดเวลา 15 วันแล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

#### 4.2.4.3 วาระที่สามชั้นลงมติ<sup>43</sup>

เมื่อผ่านการพิจารณาในวาระที่หนึ่งและวาระที่สองมาแล้วชั้นตอนสุดท้ายจะเป็นการพิจารณาของรัฐสภาเพื่อพิจารณาว่าจะลงมติเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยไม่มีการอภิปรายในสภาอีก ซึ่งการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามนี้จะใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย ซึ่งจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

<sup>43</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (6)

#### 4.2.5 การประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

หลังจากที่ได้มีการลงมติเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญในวาระที่สามแล้วนายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจากรัฐสภา เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

แต่ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภาหรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานคืนมาภายใน 30 วัน ให้นายกรัฐมนตรีนำรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว<sup>44</sup>

#### 4.2.6 กระบวนการและขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้สิทธิประชาชนในการริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ที่ผ่านมา ซึ่งจากการที่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้สิทธิประชาชนในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้เองจึงเป็นธรรมดาที่จะต้องมีการมีข้อบกพร่องในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติอยู่บ้างเพราะแม้แต่ในต่างประเทศที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมานานนับร้อยปีก็ยังประสบปัญหาในทางปฏิบัติเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงควรที่จะศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการและขั้นตอนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศว่ามีลักษณะของกระบวนการและขั้นตอนที่เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไรเพื่อที่จะนำไปปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาให้กระบวนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนในประเทศไทยประสบผลสำเร็จต่อไป

1. จำนวนประชาชนและระยะเวลาในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน

ประเทศไทยได้กำหนดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นจำนวนแน่นอนคือ 50,000 คน แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการ

<sup>44</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (7)

รวบรวมลายมือชื่อเอาไว้ เช่นเดียวกับประเทศสวิสเซอร์แลนด์ที่กำหนดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้แน่นอนคือ ถ้าเป็นการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญระดับสมาพันธ์รัฐจะต้องมีจำนวนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 100,000 คน แต่จะต้องรวบรวมลายมือชื่อให้ได้จำนวนดังกล่าวภายใน 18 เดือน แต่ถ้าเป็นการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระดับกองตงจำนวนประชาชนและระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อก็จะขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของแต่ละกองตงว่าจะกำหนดไว้เท่าใด

ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาจะกำหนดเป็นร้อยละของจำนวนประชาชนที่มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ หรือร้อยละของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้ หรือร้อยละของจำนวนประชากรในมลรัฐ นอกจากนี้ในบางมลรัฐยังกำหนดอีกว่าร้อยละของประชาชนดังกล่าวจะต้องมาจากการกระจายตัวของประชากรตามเขตภูมิศาสตร์ (geographic distribution) อีกด้วย ส่วนระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน ในขณะที่บางมลรัฐไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อเอาไว้เลย สำหรับประเทศฟิลิปปินส์จะกำหนดจำนวนประชาชนเป็นร้อยละของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้วโดยร้อยละของประชาชนดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วยตัวแทนของสภานิติบัญญัติเขต (legislative district) และไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อเอาไว้ ซึ่งการที่ไม่ได้กำหนดจำนวนลายมือชื่อเอาไว้แน่นอนแต่กำหนดเป็นจำนวนร้อยละจะทำให้จำนวนลายมือชื่อตามที่กฎหมายต้องการมีจำนวนมากขึ้นในแต่ละปีเช่นกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาหรือประเทศฟิลิปปินส์ทำให้ผู้ริเริ่มให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องรวบรวมลายมือชื่อประชาชนมากขึ้นทุกครั้งที่มีการขอแก้ไข นอกจากนี้การกำหนดให้ร้อยละของประชาชนต้องมาจากการกระจายตัวของประชากรตามเขตภูมิศาสตร์ (geographic distribution) หรือมาจากตัวแทนของสภานิติบัญญัติเขต (legislative district) ยิ่งทำให้การรวบรวมลายมือชื่อเกิดปัญหาในการรวบรวมลายมือชื่อมากยิ่งขึ้น และในกรณีที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อเอาไว้ อาจทำให้การรวบรวมลายมือชื่อเกิดความล่าช้าเนื่องจากประชาชนจะขาดความตื่นตัวในประเด็นที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม และหากการรวบรวมลายมือชื่อใช้เวลานานอาจเกิดประเด็นปัญหาใหม่ๆ ทำให้ประเด็นที่ต้องการแก้ไขไม่ใช่ประเด็นเร่งด่วนและไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนอีกต่อไป ดังนั้น ประเทศสวิสเซอร์แลนด์จึงเป็นประเทศเดียวที่กำหนดทั้งจำนวนประชาชนและระยะเวลาในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเอาไว้ทำให้ขั้นตอนในการรวบรวมลายมือชื่อมีความชัดเจนมากกว่าประเทศอื่น

## 2. รูปแบบในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนในประเทศไทยได้กำหนดรูปแบบการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนไว้ 2 รูปแบบคือ ประชาชนผู้มีสิทธิ

เลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอตนเอง และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งทั้งสองกรณีเป็นการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอ้อมเนื่องจากจะต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนต่อไป โดยการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือบางส่วนก็ได้ เช่นเดียวกับประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยทางอ้อมเนื่องจากจะต้องเสนอให้รัฐสภาหรือรัฐสภาแห่งมลรัฐแล้วแต่กรณีเป็นผู้พิจารณา โดยประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือบางส่วนได้เช่นเดียวกัน แต่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนจะมีข้อแตกต่างกับประเทศอื่นๆ กล่าวคือ การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนทั้งในระดับสหภาพรัฐและระดับกองตงประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ 2 รูปแบบคือการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนโดยทำเป็นเพียงข้อเสนอแนะทั่วไปและการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนโดยแนบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาพร้อมคำร้อง ซึ่งทั้งสองกรณีหากรัฐสภาหรือรัฐสภาแห่งมลรัฐไม่ให้ความเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอแนะทั่วไปหรือไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วน รัฐสภาหรือรัฐสภาแห่งมลรัฐอาจเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาควบคู่กับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติได้ด้วย ซึ่งในการทำเป็นเพียงข้อเสนอแนะทั่วไปมีข้อดีเนื่องจากเป็นเพียงการเสนอหลักการโดยระบุเนื้อหาของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งประสงค์จะให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้นโดยไม่จำเป็นต้องทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด โดยจะมอบภาระหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แก่อำนาจของรัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการเนื่องจากเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงซึ่งเป็นการลดภาระของประชาชนที่อาจไม่มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญในการจัดทำร่างกฎหมาย

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ 2 รูปแบบคือ การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตรงและการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอ้อม (ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตรงมีเพียง 2 มลรัฐเท่านั้นที่เป็นการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอ้อม) โดยในกรณีแรกจะเป็นการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติได้โดยตรงว่าจะให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเสนอมาหรือไม่ ส่วนกรณีที่สองจะต้องเสนอไปให้สภานิติบัญญัติของมลรัฐพิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งในกรณีนี้สภานิติบัญญัติของมลรัฐอาจจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมควบคู่กับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนก็ได้ซึ่งคล้ายกับของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ หลังจากนั้นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนและร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่จัดทำโดยสภา



นิติบัญญัติจะถูกนำไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติในคราวเดียวกันว่าจะให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับใดในการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งต่อไป ส่วนประเทศฟิลิปปินส์ ประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยตรงเนื่องจากไม่ได้ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแต่อย่างใดแต่จะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติภายหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Commission on Election) ได้ให้การตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารแล้ว ซึ่งข้อดีของการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตรงก็คือการที่ไม่มีองค์กรอื่นเข้ามาแทรกแซงกระบวนการของประชาชนเพราะจะทำให้กระบวนการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากอาจทำให้กระบวนการดังกล่าวเกิดความล่าช้าหรือไม่ได้รับการพิจารณา อีกทั้งการให้ประชาชนเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตรงก็จะทำให้ตรงกับเจตนารมณ์หรือความต้องการของประชาชนมากที่สุด เพราะหากเป็นการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอ้อมเจตนารมณ์ของประชาชนอาจถูกบิดเบือนทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

### 3. องค์กรและระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร

ในประเทศไทยถ้าเป็นการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกันเองผู้ที่ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารคือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าเป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารดังกล่าว โดยในการตรวจสอบดังกล่าวจะเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้องและตรวจสอบความถูกต้องของลายมือชื่อ ซึ่งทั้งสองกรณีจะไม่มีกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร ดังนั้น ผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารจึงอาจใช้เวลาในการตรวจสอบความถูกต้องนานเท่าใดก็ได้ ส่วนในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ถ้าเป็นการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญระดับสมาพันธรัฐผู้ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารคือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (The Federal Chancellery) โดยตรวจสอบข้อความที่ประชาชนเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและทำหน้าที่แปลข้อความให้สอดคล้องกับภาษาราชการตามที่ต้องการ อีกทั้งตรวจสอบลายมือชื่อว่าได้รวบรวมลายมือชื่อครบถ้วนถูกต้องตามจำนวนที่ต้องการหรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้มีข้อสังเกตว่าหากการรวบรวมลายมือชื่อทำได้ครั้งหนึ่งหรือมากกว่าครั้งหนึ่งของจำนวนที่กฎหมายกำหนด สภาผู้บริหารของรัฐบาลกลาง (the Federal Council) ก็จะประกาศโดยยืนยันว่าการรวบรวมลายมือชื่อเพื่อขอเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนประสบผลสำเร็จ นั้นหมายถึงในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญระดับสมาพันธรัฐซึ่งรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์

กำหนดให้ต้องรวบรวมลายมือชื่อประชาชนให้ได้ 100,000 คน ดังนั้น หากปรากฏว่าประชาชนสามารถรวบรวมลายมือชื่อได้ 50,000 คนหรือมากกว่าก็ถือว่าการรวบรวมลายมือชื่อเพื่อข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนประสบความสำเร็จแล้วโดยไม่ต้องรวบรวมลายมือชื่อประชาชนให้ได้ 100,000 คนแต่อย่างใด โดยในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารนี้ไม่มีกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบเช่นเดียวกัน แต่ถ้าเป็นการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระดับของตงผู้ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารคือสภาเทศบาล (Le Conseil Communal) หรือนายทะเบียนเทศบาล (Le Greffe Municipal) โดยกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารจะเป็นไปตามที่กฎหมายของแต่ละกองตงกำหนด

ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีอัยการสูงสุดของมลรัฐ (Attorney General) เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในการตรวจสอบข้อความให้มีความชัดเจนหรือให้ข้อเสนอแนะแก่ประชาชนซึ่งประชาชนผู้เข้าชื่อกันยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอาจพิจารณาข้อเสนอแนะดังกล่าวและแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามที่ได้รับคำแนะนำก็ได้ ส่วนระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีอยู่ 2 กรณีคือ กรณีแรกจะต้องตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารให้เสร็จก่อนเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตรงไม่ได้เสนอผ่านสภานิติบัญญัติ ดังนั้น จึงต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติในเวลาเดียวกับวันที่มีการออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป และกรณีที่สองจะต้องตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารให้เสร็จก่อนการประชุมสภานิติบัญญัติ เนื่องจากเป็นการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอ้อมซึ่งจะต้องเสนอผ่านสภานิติบัญญัติจึงต้องมีการเสนอก่อนที่การประชุมสภานิติบัญญัติจะมีขึ้น ส่วนการตรวจสอบลายมือชื่อจะมีอยู่ 3 วิธีคือ หนึ่งการสันนิษฐานว่าลายมือชื่อชอบด้วยกฎหมาย สองการสุ่มตัวอย่างลายมือชื่อ และสามการตรวจสอบลายมือชื่อทั้งหมด ซึ่งทั้งสามกรณีจะขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐจะกำหนด สำหรับประเทศฟิลิปปินส์กฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนเลือกตั้ง (The Election Registrar) เป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบโดยมีกำหนดระยะเวลาว่าจะต้องพิจารณาความถูกต้องของเอกสารว่าถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับเอกสารดังกล่าว ซึ่งการกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารให้มีความชัดเจนแน่นอนก็จะทำให้ทราบถึงกรอบระยะเวลาในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการไปจนถึงขั้นตอนสุดท้ายว่าจะใช้ระยะเวลานานเท่าใด อย่างน้อยก็เป็นหลักประกันว่าข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนจะได้รับการดำเนินการโดยไม่ชักช้าหรือขาดความเอาใจใส่ซึ่งจะเป็นอุปสรรคในการทำให้การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนไม่ประสบความสำเร็จ

#### 4. การออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

จากการศึกษาการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศพบว่าประเทศไทยนับว่าเป็นประเทศเดียวเมื่อเทียบกับประเทศ สวิสเซอร์แลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฟิลิปปินส์ที่ไม่มีการบังคับให้ต้องนำร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ เว้นแต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ หรือในกรณีที่กฎหมายบัญญัติ ให้มีการออกเสียงประชามติ<sup>45</sup> ดังนั้น การออกเสียงลงประชามติในประเทศไทยจึงยังไม่มีลักษณะ เป็นการบังคับให้ต้องกระทำแต่เป็นการออกเสียงลงประชามติที่ไม่ได้บังคับให้ต้องกระทำซึ่งต่างกับ ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฟิลิปปินส์ที่กฎหมายบังคับให้ต้องมี การออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้แม้ว่าจะได้จัดให้มีการออก เสียงลงประชามติก็ตามแต่อาจเป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออก เสียงประชามติหรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้<sup>46</sup> ซึ่งหมายถึงอาจจะ กำหนดให้การออกเสียงลงประชามติดังกล่าวมีผลผูกพันหรือไม่ก็ได้

อย่างไรก็ดี การที่ประเทศไทยมีรูปแบบการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยอ้อม ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนจึงต้องได้รับการพิจารณาโดยผ่าน กระบวนการของรัฐสภา ซึ่งถ้าหากผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาทั้งสามวาระจะต้องนำร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระ ประทานพระบรมราชโองการ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจึงจะใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ นอกจากนี้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีเจตนารมณ์ให้สิทธิแก่ประชาชนที่เข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใน การตั้งตัวแทนเข้าชี้แจงเหตุผลและร่วมเป็นกรรมาธิการเพื่อพิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข เพิ่มเติม แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีกระบวนการดังกล่าวเนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติเอาไว้เป็น ลายลักษณ์อักษรจึงทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนนี้ขาดหายไป

สำหรับในกรณีของประเทศสวิสเซอร์แลนด์สามารถแบ่งการออกเสียงลง ประชามติเป็น 2 กรณีคือ การออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในระดับ สหพันธรัฐและการออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในระดับของตง

ในกรณีแรก หากเป็นการออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งฉบับจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วนหรือ double majority ร่าง

<sup>45</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 165 วรรคหนึ่ง

<sup>46</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 165 วรรคสอง

รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับก็จะมีผลใช้บังคับทันที แต่ถ้าเป็นการออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนโดยทำเป็นเพียงข้อเสนอแนะทั่วไป หากประชาชนออกเสียงลงประชามติเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอแนะทั่วไปของประชาชน รัฐสภาจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนภายใน 2 ปีโดยจะต้องมีเนื้อหาและวัตถุประสงค์เป็นไปตามข้อเสนอแนะทั่วไปที่ประชาชนเสนอด้วย หลังจากนั้นต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วนหรือ double majority อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งหากได้รับความเห็นชอบจากประชาชนและกองทัพด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วนหรือ double majority ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็จะมีผลใช้บังคับทันที

ส่วนในกรณีที่สอง หากประชาชนส่วนใหญ่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จากประชาชนผู้มาออกเสียงลงคะแนน ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็จะมีผลใช้บังคับตามระยะเวลาที่กฎหมายในแต่ละกองทัพกำหนด โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วนหรือ double majority แต่อย่างไรก็ดี ยกเว้นในกรณีที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญบางส่วนที่ทำเป็นเพียงข้อเสนอแนะทั่วไปไม่ว่าจะเป็นของประชาชนหรือของรัฐสภาแห่งมลรัฐ รัฐสภาแห่งมลรัฐจะต้องดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอแนะทั่วไปให้เป็นไปตามความประสงค์ของประชาชน ส่วนระยะเวลาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะแตกต่างกันไปในแต่ละกองทัพ ซึ่งการออกเสียงลงประชามติด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วนหรือ double majority นี้เองถือว่าเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนของประเทศสวิสเซอร์แลนด์ไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติพร้อมกับการออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในคราวต่อไป ในบางมลรัฐอาจจัดทำเอกสารแผ่นพับในการออกเสียงลงคะแนน (voter's pamphlet) เพื่อเป็นข้อมูลให้กับประชาชนผู้มาออกเสียงลงประชามติ โดยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่จะนำมาใช้บังคับเป็นกฎหมายจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาจากประชาชนที่มาออกเสียงลงประชามติ ยกเว้นในบางมลรัฐอาจต้องการเสียงข้างมากเด็ดขาด และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนก็จะมีผลใช้บังคับตามระยะเวลาที่กฎหมายในแต่ละมลรัฐกำหนด เช่นเดียวกับประเทศฟิลิปปินส์ที่ข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบโดยเสียงส่วนใหญ่จากประชาชนผู้มาออกเสียงลงประชามติ (plebiscite) โดยหลังจากที่ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบในแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้วข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็จะมีผลบังคับในวันที่มีการออกเสียง

ลงประชามติ (plebiscite) นั่นเอง ซึ่งทั้งสามประเทศต่างมีระบบการออกเสียงลงประชามติที่สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงที่ให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มและให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายทำให้รูปแบบดังกล่าวเป็นรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์

#### 5. ผลของการให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม

ในประเทศไทยเมื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนมีผลใช้บังคับแล้วหากต่อมาปรากฏว่ามีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของบ้านเมืองก็สามารถทำได้เช่นเดียวกับวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามปกติกล่าวคือ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยในการแก้ไขเพิ่มเติมนี้สามารถทำได้ทันทีโดยไม่มีระยะเวลาในการบังคับใช้แต่อย่างใด เช่นเดียวกับประเทศสวิตเซอร์แลนด์ในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนมีผลใช้บังคับแล้วหากมีความจำเป็นก็สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยไม่จำเป็นต้องมีการใช้บังคับไประยะหนึ่งก่อน

ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาโดยปกติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนแล้วจะไม่สามารถยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมได้ ยกเว้นในบางมลรัฐที่กำหนดให้สามารถยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมได้หากมีการใช้บังคับไปแล้วระยะหนึ่งอาจจะเป็น 3 ปี หรือ 7 ปี แล้วแต่รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐจะกำหนด เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติของแต่ละสภา ในขณะที่บางมลรัฐสภานิติบัญญัติไม่สามารถยกเลิกแต่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ แต่ในทุกมลรัฐต่างมีบทบัญญัติที่เหมือนกันคือ ผู้ว่าการรัฐไม่สามารถใช้อำนาจยับยั้ง (veto) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนอันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความเคารพต่อเจตนารมณ์ของประชาชนและเป็นหลักประกันว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนจะต้องนำมาใช้บังคับโดยไม่อาจใช้สิทธิยับยั้งได้ เหมือนกับการที่ฝ่ายบริหารใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนข้อดีของการใช้รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมไประยะหนึ่งก่อนจึงจะแก้ไขเพิ่มเติมครั้งใหม่ได้ก็คือ เป็นการติดตามผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญว่าสามารถแก้ไขปัญหาหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนมากน้อยเพียงใด หรือประชาชนมีความคิดเห็นในทางบวกหรือทางลบต่อ

รัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชนด้วยตนเอง หรือรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมมีประสิทธิภาพเพียงพอในการบังคับใช้หรือไม่ หรือควรที่จะแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญให้มีความสมบูรณ์มากขึ้นต่อไปอย่างไรก็ดีหากสามารถติดตามและศึกษาผลการบังคับใช้ไประยะหนึ่งก่อนย่อมก่อให้เกิดผลดีมากกว่ากรณีที่ไม่มีการติดตามผลการบังคับใช้เพราะจะทำให้ไม่ทราบถึงปัญหาอันเกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

#### 4.3 ข้อจำกัดในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน

##### 4.3.1 ข้อจำกัดในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนในประเทศไทย

ในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทยก็มีบทบัญญัติที่เป็นข้อจำกัดในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกล่าวคือ ไม่ว่าจะผู้ใดขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คนก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดว่าผู้ใดขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะเสนอมิได้<sup>47</sup>

ดังนั้น ข้อจำกัดในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงมี 2 กรณีคือ การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐซึ่งทั้งสองกรณีจะเสนอมิได้

##### 4.3.2 ข้อจำกัดในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ในประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฟิลิปปินส์ ยกเว้นประเทศสวิสเซอร์แลนด์ต่างมีข้อจำกัดในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยในบางมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาจำกัดให้ประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เพียงครั้งละหนึ่งเรื่อง (Single subject only) หรือบางมลรัฐจำกัดให้ประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายเท่านั้น (legislative matters only) หรือใน

<sup>47</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (1) วรรคสอง

บางมตรัฐยังจำกัดไม่ให้ประชาชนเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมากกว่าหนึ่งครั้งภายในสามปี ส่วนประเทศฟิลิปปินส์ มีบทบัญญัติห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญภายใน 5 ปี นับแต่วันที่มีการให้สัตยาบันรัฐธรรมนูญและห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมากกว่าหนึ่งครั้งในทุกๆ 5 ปี อีกทั้งยังกำหนดให้ประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เพียงครั้งละหนึ่งเรื่อง (one subject) นอกจากนี้ศาลสูงฟิลิปปินส์ (The Supreme Court) ยังมีคำวินิจฉัยว่าประชาชนสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ amendment แต่ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบ revision ได้ ซึ่งข้อจำกัดในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฟิลิปปินส์ต่างไม่มีคุณค่าในทางกฎหมายซึ่งหมายถึงบทบัญญัติหรือข้อห้ามต่างๆ เหล่านี้ไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะเมื่อมีความจำเป็นจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก่อนกำหนดก็ย่อมทำได้ หรือในกรณีมีข้อกำหนดให้สามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เพียงครั้งละหนึ่งเรื่อง บทบัญญัติในกรณีนี้ก็ไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะเมื่อมีความจำเป็นจะต้องแก้ไขมากกว่าครั้งละหนึ่งเรื่องก็ย่อมสามารถทำได้เช่นเดียวกัน

ส่วนกรณีของประเทศไทยที่มีข้อห้ามมิให้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐนั้นต้องพิจารณาก่อนว่าอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญไทยเป็นของใคร ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงอำนาจอธิปไตยก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรืออำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) เป็นของพระมหากษัตริย์ ดังจะเห็นได้จากเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองพระมหากษัตริย์ทรงยอมสละความเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดให้ราษฎรทั้งหลาย และคณะราษฎรก็ไม่ได้อ้างตนเองว่าเป็นรัฐอธิปไตย (sovereign) เพราะหากคณะราษฎรเป็นรัฐอธิปไตยก็สามารถประกาศใช้รัฐธรรมนูญได้เองโดยไม่ต้องขอพระราชทานจากพระมหากษัตริย์ เนื่องจากรัฐอธิปไตยเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด แต่คณะราษฎรกลับต้องขอพระราชทานรัฐธรรมนูญจากพระมหากษัตริย์ ดังคำปรารภของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มีความว่า “**โดยที่คณะราษฎรได้ขอร้องให้อยู่ใต้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามเพื่อบ้านเมืองจะได้เจริญขึ้นและโดยที่ทรงยอมรับตามคำขอร้องของคณะราษฎร** จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยมาตราต่อไปนี้...” นอกจากนี้คณะราษฎรยังได้ออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมให้ตนเองต่างๆ ที่ตามทฤษฎีรัฐอธิปไตยไม่มีทางทำผิดกฎหมายได้ อีกทั้งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ก็ไม่มีใครลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเลยทำให้มีผลว่า พระมหากษัตริย์ในฐานะองค์อธิปไตย (sovereign) แต่เดิม ทรงจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์เอง และอำนาจสูงสุดนั้นได้พระราชทานให้ตกอยู่กับราษฎรและองค์กรอื่น (อันได้แก่ พระมหากษัตริย์หลังลงพระ

ปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญแล้ว สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร และศาล) องค์กรเหล่านี้ เป็นเพียงผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรในฐานะองค์กรที่ได้รับอำนาจมาจากการก่อตั้งของรัฐธรรมนูญที่ เกิดจากพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ผู้พระราชทานรัฐธรรมนูญดังกล่าวอีกต่อหนึ่งหรือ เรียกว่าอำนาจที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุด (pouvoir constitué)<sup>48</sup>

นอกจากนี้การที่รัฐธรรมนูญหลายฉบับบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ประชาธิปไตยไทยว่า อำนาจอธิปไตยนั้นอยู่ที่ พระมหากษัตริย์และประชาชน ดังนั้น ในทางกฎหมายต้องถือว่าทั้งพระมหากษัตริย์และประชาชน ต่างเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกัน ส่วนในกรณีที่เกิดการรัฐประหารและยกเลิกรัฐธรรมนูญ ต้องถือว่าอำนาจอธิปไตยที่เคยพระราชทานให้ประชาชนกลับคืนมายังพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็น เจ้าของเดิมมาก่อนซึ่งส่งผลในทางกฎหมาย 2 ประการคือ

ประการแรกผลในทางกฎหมายระหว่างประเทศกล่าวคือ รัฐบาลนานาชาติไม่ต้อง รับรองรัฐบาลใหม่ เพราะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นเรื่องระดับภายใน แต่ระดับสูงสุดคือสถาบัน พระมหากษัตริย์ยังดำรงอยู่ และทรงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่กลับคืนมาเป็นของพระองค์ท่าน ด้วย ส่วนคณะรัฐประหารไม่ใช่เจ้าของอำนาจอธิปไตยเพียงแต่มีอำนาจปกครองบ้านเมืองในเวลา นั้นตามความเป็นจริงเท่านั้น

ประการที่สอง เมื่อคณะรัฐประหารประสงค์จะจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เมื่อจัดทำเสร็จ แล้วก็ต้องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อขอให้ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อให้รัฐธรรมนูญมี ผลเป็นกฎหมาย เมื่อลงพระปรมาภิไธยก็เท่ากับพระมหากษัตริย์สละอำนาจอธิปไตยกลับคืนมาที่ ประชาชนอีก ดังนั้น อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายถ้าไม่อยู่ที่พระมหากษัตริย์ก็อยู่ที่ พระมหากษัตริย์กับประชาชนเท่านั้น<sup>49</sup>

นอกจากนี้ผู้เขียนยังมีข้อสังเกตอีกว่าถ้าอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญไทยเป็น ของประชาชนแต่เพียงผู้เดียว เหตุใดก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ นายกรัฐมนตรีจะต้องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย อีก เพราะถ้าอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญไทยเป็นของประชาชนไม่ได้เป็นของประชาชนและ พระมหากษัตริย์ต่างเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกัน ก่อนมีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย นายกรัฐมนตรีก็ไม่จำเป็นต้องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระ ปรมาภิไธยแต่สามารถประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ทันที

<sup>48</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการทางกฎหมายมหาชน ในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 4(กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 231-232.

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 182-183.



ดังนั้น เมื่อถือว่าทั้งพระมหากษัตริย์และประชาชนต่างเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกัน อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญไทยจึงมีอยู่ 2 ส่วนคือ หนึ่งอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์และสองอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน การที่จะให้อำนาจอธิปไตยอำนาจหนึ่งไปบดล้างหรือเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยอีกอำนาจหนึ่งจึงย่อมไม่สามารถกระทำได้ เมื่ออำนาจหนึ่งไม่สามารถบดล้างหรือเปลี่ยนแปลงอีกอำนาจหนึ่งได้การจะเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขซึ่งเป็นอำนาจอธิปไตยอำนาจหนึ่งจึงไม่สามารถกระทำได้ ผลก็คือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีข้อห้ามมิให้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจึงมีผลในทางกฎหมาย

ส่วนข้อห้ามมิให้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐซึ่งหมายถึงจะเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจากรัฐเดี่ยวเป็นรัฐรวมไม่ได้นั้น เมื่อพิจารณาจากคำว่ารัฐเดี่ยว หมายถึงรัฐที่มีศูนย์กลางในทางการเมืองการปกครองแห่งเดียวกัน เป็นรัฐที่มีผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งภายในประเทศเป็นศูนย์เดียวกัน บุคคลทุกคนในประเทศจะอยู่ใต้บังคับบัญชาของอำนาจแห่งเดียวกันนี้ ทุกคนจะอยู่ในระบอบการปกครองเดียวกันและอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายอย่างเดียวกัน<sup>50</sup> ส่วนคำว่ารัฐรวม หมายถึงรัฐตั้งแต่สองรัฐขึ้นไปซึ่งได้มารวมกันเข้าภายใต้รัฐบาลเดียวกันหรือประมุขคนเดียวกัน แต่ละรัฐต่างก็มีสภาพเป็นรัฐอยู่อย่างเดิมเพียงแต่การใช้อำนาจอธิปไตยได้ถูกจำกัดลงไปบ้างเพราะได้นำอำนาจนี้บางส่วนมาให้รัฐบาลหรือประมุขซึ่งรัฐนั้นอยู่ภายใต้เป็นผู้ใช้อำนาจ<sup>51</sup> ดังนั้น หากสามารถเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจากรัฐเดี่ยวเป็นรัฐรวมได้ย่อมหมายถึงสภาพของรัฐหรือสภาพบุคคลของรัฐสามารถแยกต่างหากจากกันได้เป็น 2 รัฐ การใช้อำนาจอธิปไตยภายในและอธิปไตยภายนอกย่อมแยกต่างหากจากกัน และแต่ละรัฐต่างก็สามารถจัดตั้งรัฐบาลเป็นของตนเองได้เพียงแต่มีประมุขของรัฐคนเดียวกัน การใช้อำนาจอธิปไตยภายในของแต่ละรัฐก็จะมีอยู่อย่างเต็มที่เพียงแต่การใช้อำนาจอธิปไตยภายนอกจะมีลดน้อยลง เมื่อเป็นเช่นนี้หากสามารถเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐได้ก็จะทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์ที่มีร่วมกับประชาชนถูกลดอำนาจไปบางส่วนเนื่องจากไม่สามารถก้าวก่ายอำนาจอธิปไตยภายในของอีกรัฐหนึ่งได้และจะมีผลทำให้อำนาจอธิปไตยที่พระมหากษัตริย์และประชาชนต่างเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกันถูกระทบกระเทือน ดังนั้น ข้อห้ามมิให้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจึงมีผลในทางกฎหมายเช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้น ในกรณีของประเทศไทยจึงแตกต่างกับของต่างประเทศตรงที่อำนาจอธิปไตยทั้งพระมหากษัตริย์และประชาชน

<sup>50</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความน่าทึ่ง, หน้า 313.

<sup>51</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 320.

ต่างเป็นเจ้าของร่วมกันเนื่องจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ แต่ในต่างประเทศอำนาจอธิปไตยจะเป็นของประชาชนโดยไม่มีบุคคลอื่นเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกัน

#### 4.4 เจตนารมณ์ตามมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกิดขึ้นจากการรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติหลายเรื่องที่มีส่วนทำให้เกิดวิกฤตการณ์การเมืองไทยครั้งสำคัญ เช่น การเกิดเหตุจลาจลร้ายแรงในรัฐสภา การที่ฝ่ายบริหารเข้มแข็งมากเกินไปทำให้กลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่างๆ ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การที่ฝ่ายบริหารแทรกแซงองค์กรอิสระต่างๆ การไม่มีผลบังคับใช้ได้จริงของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่แม้มีอยู่มากแต่ในทางปฏิบัติกลับไม่สามารถคุ้มครองประชาชนได้ดีเท่าที่ควร ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เกิดการผูกขาดการใช้อำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองขาดความโปร่งใส นักการเมืองขาดคุณธรรมและจริยธรรม อีกทั้งระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจเกิดความล้มเหลว ดังนั้น เพื่อที่จะขจัดปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีสาระสำคัญที่จะแก้ไขปัญหานี้ 4 แนวทาง คือ

1. การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่
2. ลดการผูกขาดอำนาจรัฐและขจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม
3. การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม
4. การทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี ในส่วนของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดให้ประชาชนมีสิทธิมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ อันเป็นการขยายสิทธิและเสรีภาพให้ประชาชนสามารถใช้ได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงควรจะต้องศึกษาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่าต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพียงใด

ในการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 36/2550 (เป็นพิเศษ) เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2550 ได้มีผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติไว้เกี่ยวกับมาตรา 282<sup>52</sup> เกี่ยวกับประเด็นการให้ตัวแทนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเข้าชี้แจงเหตุผลและร่วมเป็นกรรมาธิการเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม โดยมีสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญหลายท่านได้อภิปรายสนับสนุนและมีกรรมาธิการบางท่านไม่เห็นด้วยในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

รองศาสตราจารย์เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง<sup>53</sup> : “...ท่านประธานครับ ผมคิดว่ากระบวนการนี้อาจจะต้องพิจารณาอย่างนี้ด้วย ก็คือว่า เวลาที่ประชาชนขอแก้ไขเข้ามา ไม่ว่าจะกี่หมื่นรายชื่อก็ตาม ตามถกกรรมาธิการยกร่างว่าท่านจะใช้ความในมาตรา 159 วรรคสี่<sup>54</sup> อยู่ด้วยหรือเปล่า เพราะว่าเป็นการขอแก้ไขกฎหมายมาตรา 159 วรรคสี่ ท่านบอกว่ากรณีนี้ประชาชน 10,000 รายชื่อ เสนอแก้ไขพระราชบัญญัติ ท่านก็ให้มีกรรมาธิการที่ให้ประชาชนได้มีโอกาส ในการที่ร่วมเป็นกรรมาธิการเพื่อที่จะดีเฟนด์ (Defend) กฎหมายของเขา เพื่อที่จะชี้แจงกฎหมายของเขา คือมาตรา 159 วรรคสี่ แต่บังเอิญมาตรา 159 วรรคสี่นี้ ไประบุว่าเป็นพระราชบัญญัติ ไม่ได้พูดถึงเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ท่านเข้าใจประเด็นผมไหมครับตัวหนังสือมันต่างกันพอดีตรงนี้ ถ้าท่านจะบอกว่าให้ใช้ความในมาตรา 159 วรรคสี่มาบังคับใช้ โดยอนุโลมนี้ ผมก็คิดว่าก็น่าจะเหมาะสมยิ่งขึ้นนะครับ อันนี้เป็นประเด็นที่ 1 ที่อยากจะกราบเรียนถาม...”

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ (กรรมาธิการ)<sup>55</sup> : “...ส่วนประเด็นของท่านอาจารย์เจิมศักดิ์ที่ไม่ได้แปรญัตติไว้ว่า ขออนุญาตให้นำบทบัญญัติในเรื่องการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนในส่วนตอนท้ายนี้ มาใช้กับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยนะครับ ก็คือให้ประชาชนสามารถไปแถลงในที่ประชุมสภา และให้ประชาชนร่วมเป็นกรรมาธิการในการแก้ไขกฎหมายด้วยนี้ กรรมาธิการเห็นว่าเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้เป็นเรื่องใหม่แล้วก็เป็นเรื่องที่สำคัญนะครับ แล้วก็การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นอาจจะต่างกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยทั่วไป บทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขกฎหมายทั่วไปนั้นเราจำกัดครับว่า ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้เฉพาะ ๒ หมวดเท่านั้น คือ หมวดสิทธิเสรีภาพ กับหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ประชาชนนั้นไม่สามารถมาเสนอแก้ไขหมวดอื่นๆ ได้นะครับ ยกตัวอย่างเช่น หมวดการตรวจสอบใช้อำนาจรัฐ หมวดอื่นๆ หมวดศาลก็แล้วแต่ ไม่สามารถมีร่างกฎหมายของประชาชนเข้ามาได้ ซึ่งเราได้เห็นตรงกันไปแล้วว่า คงต้องจำกัดการเสนอกฎหมายเข้าสู่สภาเช่นเดียวกัน...”

<sup>52</sup> มาตรา 282 ปัจจุบันคือมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

<sup>53</sup> สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 36/2550 (เป็นพิเศษ), หน้า 55-56.

<sup>54</sup> มาตรา 159 วรรคสี่ ปัจจุบันคือมาตรา 163 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

<sup>55</sup> สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 36/2550 (เป็นพิเศษ), หน้า 62.

รองศาสตราจารย์เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง<sup>56</sup> : “...ผมคิดว่ากรรมาธิการที่พูดว่าไม่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกรรมาธิการหรือไปชี้แจงญาติในสภา ฟังดูก็พอมีเหตุผล แต่อยากจะกราบเรียนให้ลองคิดนิตหนึ่งนะครับ ประชาชน สมมุติว่าที่หมิ่นก็แล้วแต่เข้าชื่อ เสร็จแล้วพอส่งมาในสภาไม่มีโอกาสชี้แจงอะไรทั้งสิ้นว่าตัวเองเสนออะไรเข้ามา วาระหนึ่งอาจจะตกไปเลยก็ได้หรือไม่อย่างนั้น ถ้าสภารับวาระหนึ่ง ตั้งกรรมาธิการแปรญัตติ ไม่มีโอกาสเข้าไปตีเฟนอะไรทั้งสิ้น ตกกลงถูกแก้ไข บิดเบือนเหมือนกับสมัยที่เราทำพระราชบัญญัติป่าชุมชนออกมาอีกอย่างหนึ่ง ขึ้นต้นไปอย่างหนึ่ง ออกมาอีกอย่างหนึ่งก็ได้ อันนี้ผมไม่ว่าอะไรนะครับ อันนี้ช่วยกรุณาพิจารณาอย่างมีเหตุมีผลตรงนี้นิดหนึ่ง ถ้าท่านยังยืนตรงนี้จะมีผู้เสี่ยงอะไรที่บอกว่า ให้ประชาชนเข้ามาเป็นที่ปรึกษาของกรรมาธิการ หรือจะต้องเชิญประชาชนมาเพื่อที่จะให้อยู่ในที่ประชุม เผื่อกรรมาธิการจะเชิญให้ช่วยอธิบายคือไม่อย่างนั้นแล้วผมคิดว่าไม่มีอะไรเลยครับ กลายเป็นว่าประชาชนตั้งลูก แล้วคนอื่นก็เอาไปแก้ไข แปรญัตติ ท่านก็รู้ว่าในวงการสภานี้เขาแปรญัตติบิดไปได้อย่างรวดเร็วแล้วในที่สุดออกมา ใช้อีกเรื่องหนึ่ง ประชาชนจะร้องพระเจ้า ออกมาเป็นอย่างนี้ได้ยังไง อันนี้ฝากคิดนะครับ ด้วยเหตุด้วยผลจริง ๆ เลย...”

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ (กรรมาธิการ)<sup>57</sup> : “...ประเด็นที่ ๒ ก็คือเรื่องของที่ท่านเจิมศักดิ์เสนอว่า จะมีกระบวนการอะไรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนี้หรือไม่ นะครับ กรรมาธิการก็รับท่านเจิมศักดิ์นี้ว่า เดี่ยวจะไปเพิ่มอีกเรื่องหนึ่งได้ไหมครับ เรื่องให้ประชาชนเป็นที่ปรึกษานี้คงขออนุญาตว่าจะไม่รับ แต่รับว่าอาจจะไปเขียนว่า กรรมาธิการที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ต้องฟังความเห็นประชาชนที่เขาเสนอมาด้วย ขออนุญาตเอาหลักนี้ นะครับ แล้วเดี๋ยวไปคิดคำอีกทีนะครับว่าประชาชนที่เสนอร่างเข้ามานี้ เราคงไม่ให้เป็นการกรรมาธิการหรอ นะครับ ตามที่ผมได้เรียนไว้ แต่ว่าเราต้องเอาประชาชนกลุ่มนั้นๆผู้แทนเขามา แล้วมาฟังว่าเขา คิดเห็นอย่างไรบ้างในการแก้ไขเพิ่มเติม นะครับ ขออนุญาตเอาหลักการนี้ แล้วเดี๋ยวไปคิดตัวบทอีกทีหนึ่งครับ”

นายศิวะ แสงมณี<sup>58</sup> : “...ขอว่าในกระบวนการของการยื่นต่างๆ นี้ ขอให้สามารถไปใช้ตาม มาตรา 159 วรรคสี่ได้ไหมครับ คือขอให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าไปเป็นกรรมาธิการ หรืออะไรต่างๆ เหล่านี้มันพอจะมีทางความเป็นไปได้ไหมครับ เพราะว่าถ้าเราเคารพประชาชนจริงๆ นี่ตอนเสนอแล้วก็ขอโอกาสให้เขาได้มีโอกาสเข้าไปชี้แจง เพราะว่าผมว่ากระบวนการกว่าจะแก้ได้ไม่ใช่เรื่องง่ายครับ รัฐธรรมนูญนี้ ถึงยื่นไปอย่างไร ผมว่าถ้าเขาไม่แก้ อย่างที่เมื่อที่ท่านอะไรนะ ท่านอาจารย์ประพันธ์ ขอร้องที่เอ่ยนาม ท่านได้พูดเอาไว้ว่าไม่ใช่เรื่องง่าย ถ้า สส. สว. ไม่เอานี้

<sup>56</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 65-66.

<sup>57</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

<sup>58</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

เล็กเลย แต่อย่างน้อยทำให้ประชาชนรู้สึกว่ารัฐธรรมนูญนั้นไม่ใช่ของสุดเอี่ยม จนกระทั่งเขาเอี่ยมไม่ถึงนะครับ ขอให้เขามีโอกาสถ้าเขาเห็นว่าไม่ถูกต้อง เขาก็สามารถที่จะเสนอความคิด ความเห็น ในการแก้ไขได้ ซึ่งจะทำให้รัฐธรรมนูญนี้อายุยืนยาวมากกว่านะครับ เพราะที่จริงมาตรานี้ไม่ต้อง ระบุเลยก็ได้เพราะคนเพียงสี่ห้าคนก็สามารถจะแก้ได้ คือแก้ทั้งฉบับไปเลยนะครับ เหมือนอย่างที่เราผ่านมานี้แหละครับ เพราะฉะนั้นผมคิดว่าไหนๆ ก็จะให้โอกาสประชาชน แล้วก็อยากจะขอความ กรุณาสักนิดหนึ่ง ก็สุดแต่ท่านกรรมาธิการจะได้กรุณาพิจารณาเถอะครับ”

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ (กรรมาธิการ)<sup>59</sup> : “...ผมก็รับกับของท่านอาจารย์เจิมศักดิ์ แล้วนะครับว่าจะไปเขียนนะครับว่าให้ประชาชนสามารถเข้าไปชี้แจงแสดงความคิดเห็นของตัวเองได้นะครับ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างที่ประชาชนร่างมา...แต่หลักของอาจารย์เจิมศักดิ์นี้จะเขียน ในรัฐธรรมนูญเลยนะครับ เรื่องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมเข้าไปชี้แจงได้นะครับแต่รายละเอียด กระบวนการทั้งหลายนั้นน่าจะเขียนอยู่ในกฎหมายลูกอีกทีหนึ่งนะครับ ผมขออนุญาตอภิปราย เพิ่มเติมนิดเดียวเท่านั้นเอง ท่านประธานครับว่า ความจริงเรื่องการเข้าชื่อนี้ ความยากลำบากของการเข้าชื่อไม่ได้อยู่ที่จำนวนเท่านั้น แต่อยู่ที่กระบวนการ อยู่ที่ขั้นตอนทั้งหลาย ที่มีปัญหา มากพอสมควร เราได้พูดกันเรื่องการที่ต้องถ่ายเอกสารบัตรประชาชนของประชาชนนะครับ แล้วก็บัตร สำเนาทะเบียนบ้านนี่ ก็เป็นเรื่องที่ยากลำบากนะครับ คงบันทึกไว้ในความเห็นของเราโดยรวมก็ได้ว่า กระบวนการทั้งหลายทั้งปวงนี้คงต้องจัดให้มีกระบวนการที่ง่ายขึ้น เพราะเป็นกระบวนการเพียง แค่เปิดประตูให้แก่ประชาชนเท่านั้นเอง ไม่ใช่เรื่องให้ประชาชนเข้าไปตัดสินใจในเรื่องการแก้ไขแต่ ประการใดทั้งสิ้นครับ...”

จากการอภิปรายของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและกรรมาธิการดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญพยายามที่จะผลักดันให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีมากกว่าเพียงแค่การริเริ่มโดยประชาชนจึงต้องการให้ตัวแทนประชาชนที่ เข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เข้าชี้แจงเหตุผลและเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการในการแก้ไข ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหลักการเดียวกับกรณีการให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่น คนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติและมีตัวแทน ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมาธิการ มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด<sup>60</sup> ซึ่งต่อมากกรรมาธิการก็ได้เห็น ด้วยกับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในการนำหลักการเช่นเดียวกับกรณีตามมาตรา 163 วรรคสี่ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้มีการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญไว้ เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ว่า “ใน

<sup>59</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

<sup>60</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 163 วรรคสี่

การจัดทำกฎหมายกำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนที่เข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมีข้อกำหนดให้ผู้เข้าชื่อเสนอแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญตั้งตัวแทนเข้าชี้แจงเหตุผลและร่วมเป็นกรรมาธิการเพื่อพิจารณาแก้ไข” ซึ่งถือได้ว่าเป็นเจตนารมณ์ของมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>61</sup>

นอกจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 จะมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน สามารถมีส่วนร่วมในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้วยังมีข้อที่ควรพิจารณาอีกประการหนึ่งคือ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้หรือไม่ประการใด ในกรณีนี้เมื่อพิจารณาถึงอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรืออำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) แล้วจะเห็นได้ว่าประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดประชาชนจึงมีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญและอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญรวมถึงอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย เพราะผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญและผู้จัดทำรัฐธรรมนูญอาจเป็นบุคคลคนเดียวกันก็ได้ ดังที่เคยกล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 2.2.1.3.2 ในบทที่ 2 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจของประชาชน ด้วยเหตุนี้แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารวมกันตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ก็ควรที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยองค์กรดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้การที่องค์กรดังกล่าวไม่ว่าจะจะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรฝ่ายบริหารสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ก็เนื่องจากรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ มิได้เป็นเพราะองค์กรดังกล่าวมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาแต่เดิม เพราะหากรัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ องค์กรเหล่านั้นก็หาอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญ (pouvoir constitué) และจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) อำนาจขององค์กรที่ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐธรรมนูญนี้จึงมีจำกัดและไม่อาจใช้อำนาจไปในทางที่ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือขัดกับอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) ดังนั้น เมื่อเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญโดยหลักการจึงไม่สามารถแก้ไข

<sup>61</sup> คณะกรรมาธิการวิสามัญบับทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 285.

เพิ่มเติมกฎหมายที่ก่อตั้งตัวเองขึ้นมาได้เพราะจะทำให้องค์กรดังกล่าวมีอำนาจเท่ากับอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) เมื่อเป็นเช่นนี้การให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรืออำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) ได้มีส่วนร่วมในญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรฝ่ายบริหารจึงจำเป็นอย่างยิ่งและหลีกเลี่ยงไม่ได้

อย่างไรก็ดีแม้ว่าประชาชนจะไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาารวมกันแต่ประชาชนยังสามารถมีส่วนร่วมในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยองค์กรดังกล่าวได้โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ทั้งนี้เพราะแม้แต่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (4) ยังกำหนดให้การพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น หากเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาารวมกันก็ควรจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการพิจารณาของรัฐสภาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราเช่นเดียวกัน ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนดังกล่าวจะทำให้องค์กรภาครัฐได้รับข้อมูลจากประชาชนมากขึ้นซึ่งดีกว่าการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเพียงด้านเดียว นอกจากนี้ยังทำให้การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นและเป็นไปตามความต้องการของประชาชนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ แต่การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกรณีนี้เป็นเพียงการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราของรัฐสภาเท่านั้นไม่มียผลผูกพันให้รัฐสภาต้องปฏิบัติตามผลการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด ดังนั้น หากผลการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาารวมกันดังกล่าวก็ไม่มีสภาพบังคับให้รัฐสภาต้องพิจารณาแก้ไขไปตามที่ได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด แต่ในกรณีนี้ประชาชนส่วนใหญ่ที่ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวอาจรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ครบ 50,000 คนตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดเพื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าแม้กระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะไม่มีสภาพบังคับให้รัฐสภาต้องพิจารณาแก้ไขไปตามผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็ตาม แต่การที่ประชาชนได้รวบรวมรายชื่อตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดเพื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นเดียวกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารวมกันก็จะเป็นการแสดงออกถึงความต้องการของประชาชนและเป็นการกดดันให้รัฐสภาได้ตระหนักว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นที่คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารวมกันได้เสนอ ซึ่งอาจส่งผลต่อความนิยมทางการเมือง ซึ่งในท้ายที่สุดผู้เขียนเชื่อว่ารัฐสภาก็จะต้องพิจารณาแก้ไขไปตามเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนเนื่องจากอาจมีผลต่อคะแนนเสียงที่จะได้รับในการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

ในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารวมกันดังกล่าวหากไม่มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็อาจทำให้กระบวนการในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวไม่สมบูรณ์ถึงแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงผลของการไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศองค์กรทุกองค์กรภายในรัฐจึงต้องให้ความเคารพและปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งรวมถึงการให้ความเคารพและปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น การไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญย่อมเป็นการล่วงละเมิดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับการละเมิดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรง ฉะนั้นในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารวมกันดังกล่าวหากไม่มีกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมทำให้กระบวนการและขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่มีความสมบูรณ์ในตัวเองโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด นอกจากนี้แม้ว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะเสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารวมกันก็ตามก็ควรจะต้องจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติเพื่อให้การใช้อำนาจอธิปไตยเป็นไปตามรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงที่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเป็นของประชาชน เนื่องจากในกรณีนี้ประชาชนไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มกระบวนการแต่ผู้ริเริ่มกระบวนการเป็นขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรฝ่ายบริหารแล้วแต่กรณีเป็นผู้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้น อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจึงต้องเป็นของประชาชนจึงจะถือว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์



#### 4.5 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนในประเทศไทยนับว่าเป็นสิ่งใหม่เนื่องจากไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับใดๆ ดังนั้น ประชาชนจึงย่อมขาดประสบการณ์การมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ในส่วนของกฎหมายที่ออกมารองรับก็อาจจะมิชอบกพร่องทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ เพราะไม่มีกฎหมายที่มารองรับขั้นตอนและกระบวนการการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนโดยตรง ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามีปัญหาบางประการที่อาจทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ประสบผลสำเร็จดังนี้

##### 4.5.1 ปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ของรูปแบบ เนื้อหาและวิธีการในการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 มาตรา 5 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (1) บัญญัติให้นำมาใช้บังคับกับการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนโดยกำหนดให้การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนจะต้องจัดทำข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในรูปแบบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม บันทึกลับหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมทั้งต้องมีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่าจะมีความประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องใด และมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไร และเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของรัฐสภาอาจจัดให้มีการทำบันทึกลับสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละมาตราก็ได้ ซึ่งการที่กฎหมายบังคับให้ต้องมีรายละเอียดต่างๆ เหล่านี้ก็เพื่อที่จะทำให้เข้าใจถึงเหตุผลและความจำเป็นในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เจตนารมณ์ของประชาชนที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติม ความชัดเจนของเรื่องที่ต้องการแก้ไขพร้อมด้วยเหตุผลในแต่ละเรื่องที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ เพื่อที่จะทำให้เข้าใจถึงที่มาและเหตุผลในกรณีที่จะต้องมีการตีความกฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้ต้องมีรายละเอียดต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาตีความเจตนารมณ์ของประชาชนบิดเบือนไปจากความจริง

อย่างไรก็ดีประชาชนโดยทั่วไปที่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการจัดทำร่างกฎหมายก็จะไม่ทราบถึงรายละเอียดและวิธีการในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและ

เอกสารที่เกี่ยวข้องว่าจะต้องจัดทำในรูปแบบใดและมีเนื้อหาหรือวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไร ซึ่งอาจส่งผลให้รูปแบบของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไม่ถูกต้องทำให้อาจไม่ผ่านการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นอยู่กับว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะร่วมกันเข้าชื่อเสนอตนเองหรือร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 308 จะกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีหน้าที่ในการศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และให้คณะกรรมการดังกล่าวจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 81 (1) ภายใน 1 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อทำหน้าที่ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ โดยในกฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติกำหนดให้มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย แต่ในความเป็นจริงคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพิ่งมีกฎหมายรองรับให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.2553 ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2553 โดยหน้าที่ประการหนึ่งของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายคือ การให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการในการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด<sup>62</sup> โดยกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาอีกครั้งหนึ่ง แม้ว่าในปัจจุบันจะยังไม่มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 แต่กฎหมายก็กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2550 ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อนจนกว่าคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้เข้ารับหน้าที่ โดยให้ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>63</sup>

แต่การที่ประชาชนจะร้องขอให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายช่วยเหลือในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้องจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายกำหนด ซึ่งในปัจจุบันคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายก็ยังไม่มีการ

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.2553 มาตรา 19 (6)

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.2553 มาตรา 35

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว ดังนั้น เมื่อยังไม่มีทั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหากรรมการปฏิรูปกฎหมายและไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายกำหนด ปัจจุบันจึงยังไม่มีเครื่องมือในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด

#### 4.5.2 ปัญหาจากการที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจน

เนื่องจากการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนจะมีกระบวนการและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องหลายขั้นตอน เช่น ขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อ ขั้นตอนการตรวจสอบลายมือชื่อและเอกสาร ขั้นตอนการพิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา ซึ่งในขั้นตอนเหล่านี้จะมีผลโดยตรงในการทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนประสบความสำเร็จหรือประสบความสำเร็จล้มเหลว ดังนี้

##### 1. ขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ในกรณีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะร่วมกันเข้าชื่อเสนอตนเองจะต้องรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ครบ 50,000 คนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดโดยจะต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยื่นต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งในกรณีนี้กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อเอาไว้ ซึ่งโดยปกติหากไม่มีระยะเวลาเป็นตัวควบคุมในการดำเนินการแล้วก็จะทำให้ขั้นตอนในการรวบรวมรายชื่อใช้เวลานานเพราะจะรวบรวมรายชื่อให้เสร็จเมื่อใดก็ได้ทำให้การรวบรวมรายชื่อดังกล่าวเกิดความล่าช้าเนื่องจากประชาชนขาดความตื่นตัวซึ่งอาจส่งผลถึงกระแสความต้องการของประชาชนในขณะนั้น

ส่วนกรณีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กฎหมายได้กำหนดให้ต้องมีระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 90 วันนับแต่วันประกาศ<sup>64</sup> ซึ่งในกรณีนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดเป็นระยะเวลาที่สั้นหรือระยะเวลาที่ยาวนานก็ได้ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดระยะเวลาที่สั้น เช่น กำหนดระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 90 วันหรือ 120 วันนับแต่วันประกาศ ก็อาจทำให้ไม่สามารถรวบรวมรายชื่อได้ทันภายในกำหนด หรือหากคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดระยะเวลาที่ยาวนาน เช่น กำหนดระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 2 ปีหรือ 3 ปีนับแต่วันประกาศก็จะทำให้การรวบรวมรายชื่อดังกล่าวล่าช้าออกไป

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 มาตรา 10

## 2. ขั้นตอนการตรวจสอบลายมือชื่อและเอกสาร

ภายหลังจากที่ผู้ริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่าจะมีความประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องใด รวมทั้งมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไร อีกทั้งจัดให้มีบันทึกสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละมาตราและได้ส่งเอกสารดังกล่าวให้ประธานรัฐสภาหรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบเอกสารดังกล่าวว่าถูกต้องหรือไม่แล้วแต่ว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะร่วมกันเข้าชื่อเสนอกันเองหรือร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ดีในขั้นตอนการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารนี้ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบเอกสารดังกล่าวเอาไว้ ทำให้การตรวจสอบเอกสารดังกล่าวอาจใช้ระยะเวลาที่ยาวนานส่งผลให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนได้รับการพิจารณาที่ล่าช้าซึ่งอาจใช้เวลาหลายปีจึงอาจส่งผลกระทบต่อปัญหาทางการเมืองในขณะนั้น

## 3. ขั้นตอนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา

ในกรณีที่ได้มีการตรวจสอบความถูกต้องของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้องและตรวจสอบลายมือชื่อแล้วหากปรากฏว่าเอกสารดังกล่าวถูกต้องและมีรายชื่อครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดรัฐสภาก็จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป ซึ่งขั้นตอนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาที่กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของรัฐสภาเอาไว้ทำให้เกิดปัญหาว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนจะได้รับการพิจารณาเมื่อใด เพราะหากกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนก็อาจไม่ได้รับการพิจารณาหรืออาจได้รับการพิจารณาด้วยความล่าช้า ซึ่งอาจส่งผลให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 ในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนไม่มีผลบังคับใช้

ตัวอย่างที่เกิดขึ้นกับกรณีนี้ก็คือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนโดยนายเหวง โตจิราการ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 123,610 คน ที่ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช... พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบ และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... ต่อประธานรัฐสภาเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2551 โดยขอแก้ไขแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกำหนดให้ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ และให้นำบทบัญญัติในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมวด 6 รัฐสภา หมวด 7 คณะรัฐมนตรี หมวด 8 ศาล หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น หมวด 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หมวด 11 การตรวจเงินแผ่นดิน หมวด 12 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และบทเฉพาะกาลบางมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาใช้บังคับ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจสอบเอกสารแล้วปรากฏว่าร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช... มีหลักการเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 แต่จากการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอปรากฏว่ามีผู้เข้าชื่อเสนอที่มีสิทธิเลือกตั้งและเอกสารหลักฐานครบถ้วนจำนวน 72,971 คน และได้ส่งบัญชีรายชื่อเพื่อปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเฉพาะในท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อผู้นั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน เพื่อให้ผู้ที่มีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อโดยที่ตนมิได้ร่วมเข้าชื่อเสนอด้วยใช้สิทธิยื่นคำร้องคัดค้าน ซึ่งปรากฏว่ามีผู้ใช้สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านจำนวน 1,428 คน ดังนั้น จึงมีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช... ทั้งสิ้นจำนวน 71,543 คน ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

ต่อมาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช... จึงได้ถูกบรรจุอยู่ในระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภาและได้ถูกเลื่อนมาอีกหลายครั้งดังนี้

1. ระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ 6 ตุลาคม 2551 (เรื่องด่วนที่ 3)
2. ระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันอังคารที่ 7 ตุลาคม 2551 (เรื่องด่วน) (เป็นการพิจารณาเรื่องที่ค้างมาจากการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ 6 ตุลาคม 2551)
3. ระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 28 ตุลาคม 2551 (เรื่องด่วนที่ 2) (เรื่องตามระเบียบวาระเรื่องด่วนที่ 1 – 2 ค้างมาจากการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ 6 ตุลาคม 2551)





24. ระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 15 กันยายน 2553 (เรื่องด่วนที่ 1) (ค้างมาจากการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ 6 ตุลาคม 2551)

25. ระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันอังคารที่ 19 ตุลาคม 2553 (เรื่องด่วนที่ 1) (ค้างมาจากการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ 6 ตุลาคม 2551)

26. ระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันอังคารที่ 26 ตุลาคม 2553 (เรื่องด่วนที่ 1) (ค้างมาจากการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ 6 ตุลาคม 2551)

27. ระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 6 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันอังคารที่ 2 พฤศจิกายน 2553 (เรื่องด่วนที่ 1) (ค้างมาจากการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ 6 ตุลาคม 2551)

28. ระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 7 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันอังคารที่ 9 พฤศจิกายน 2553 (เรื่องด่วนที่ 1) (ค้างมาจากการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ 6 ตุลาคม 2551)

29. ระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 8 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันอังคารที่ 16 พฤศจิกายน 2553 (เรื่องด่วนที่ 1) (ค้างมาจากการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ 6 ตุลาคม 2551)

30. ระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 9 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันอังคารที่ 23 พฤศจิกายน 2553 (เรื่องด่วนที่ 1) (ค้างมาจากการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ 6 ตุลาคม 2551)

31. ระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 24 พฤศจิกายน 2553 (ถ้ามีเรื่องค้างการพิจารณาจากการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 9 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันอังคารที่ 23 พฤศจิกายน 2553)

ซึ่งในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 25 พฤศจิกายน 2553 ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องด่วนคือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ซึ่งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 71,543 คน เป็นผู้เสนอ (ในระเบียบวาระเรื่องด่วนที่ 1) โดยเป็นการพิจารณาต่อจากการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 9 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันอังคารที่ 23 พฤศจิกายน 2553 ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทำนองเดียวกันอีก 3 ฉบับขึ้นพิจารณา รวมกันไปแต่ให้แยกลงมติรับหลักการทีละฉบับตามลำดับ คือ



1. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 102 คนเป็นผู้เสนอ (ในระเบียบวาระเรื่องด่วนที่ 2)

2. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (มาตรา 93 - 98) ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ (ในระเบียบวาระเรื่องด่วนที่ 10)

3. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (มาตรา 190) ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ (ในระเบียบวาระเรื่องด่วนที่ 11)

ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 1 รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญฯ ทั้ง 4 ฉบับที่ ละฉบับตามลำดับโดยวิธีเรียกชื่อสมาชิกรัฐสภาตามลำดับอักษร คือ

1. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ซึ่งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 71,543 คนเป็นผู้เสนอ รับหลักการด้วยคะแนนเสียง 222 เสียง ไม่รับหลักการด้วยคะแนนเสียง 235 เสียง และงดออกเสียง 123 เสียง จึงถือว่าที่ประชุมได้ลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ เพราะมีคะแนนเสียงเห็นชอบรับหลักการน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา (จำนวนสมาชิกของทั้งสองสภามี 620 คน โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 470 คน และมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 150 คน)

2. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 102 คนเป็นผู้เสนอ รับหลักการด้วยคะแนนเสียง 148 เสียง ไม่รับหลักการด้วยคะแนนเสียง 177 เสียง และงดออกเสียง 212 เสียง จึงถือว่าที่ประชุมได้ลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ เพราะมีคะแนนเสียงเห็นชอบรับหลักการน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

3. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (มาตรา 93 - 98) ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียง 330 เสียง ไม่รับหลักการด้วยคะแนนเสียง 156 เสียง และงดออกเสียง 34 เสียง จึงถือว่าที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ เพราะมีคะแนนเสียงเห็นชอบรับหลักการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

4. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (มาตรา 190) ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียง 354 เสียง ไม่รับหลักการด้วยคะแนนเสียง 19 เสียง และงดออกเสียง 17 เสียง จึงถือว่าที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ เพราะมีคะแนนเสียงเห็นชอบรับหลักการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่านับตั้งแต่ประชาชนได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบและบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อประธานรัฐสภาเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2551 จนกระทั่งได้ถูกบรรจุอยู่ในระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2551 แต่กว่าจะได้รับการพิจารณาจากรัฐสภาในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2553 ก็ใช้เวลา 2 ปี 1 เดือน 19 วัน (นับตั้งแต่ถูกบรรจุอยู่ในระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2551 จนถึงวันที่รัฐสภาได้ออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ 1 ชั้นรับหลักการเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2553) ซึ่งผลสุดท้ายจากการที่ต้องรอคอยมานานถึง 2 ปีเศษ ที่ประชุมก็ได้ลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชน เพราะมีคะแนนเสียงเห็นชอบรับหลักการน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

4.5.3 ปัญหาจากการที่ไม่ได้กำหนดให้ประชาชนเข้าชี้แจงหลักการของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

โดยปกติการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการที่คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ร่วมกันเป็นผู้เสนอ ประธานรัฐสภาจะให้ผู้เสนอหรือตัวแทนได้ชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและชี้แจงต่อที่ประชุม ซึ่งการชี้แจงหลักการดังกล่าวเป็นการแถลงว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอนั้นมีหลักการ เหตุผล และความจำเป็นอย่างไร มีข้อความและเนื้อหาสาระอย่างไร ซึ่งการชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะทำให้สมาชิกรัฐสภาได้รู้ถึงความเป็นมาและเหตุผลความจำเป็นในการที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ จากนั้นประธานรัฐสภาจะให้สมาชิกรัฐสภาได้อภิปรายโดยให้ผู้เสนอหรือตัวแทนได้ตอบชี้แจง และเมื่อการอภิปรายได้ดำเนินไปจนเสร็จสิ้นแล้วประธานรัฐสภาก็จะจัดให้มีการลงมติในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาต่อไป

ส่วนในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชน ประธานรัฐสภาอาจไม่ได้ให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นผู้เสนอและชี้แจงร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ แม้ว่าจะมีข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ.2553 ข้อ 89 วรรคสอง<sup>65</sup> กำหนดไว้ก็ตาม เนื่องจากข้อบังคับการประชุมรัฐสภาเป็น

<sup>65</sup> ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ.2553

ข้อ 89 วรรคสอง “ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น เป็นผู้เสนอและชี้แจงร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อที่ประชุมรัฐสภา”

เพียงข้อกำหนด ระเบียบปฏิบัติหรือกรอบกติกาของที่ประชุมรัฐสภาเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยในการประชุมไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายแต่อย่างใด ดังนั้น หากไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับก็ไม่มีบทลงโทษ ซึ่งจะเห็นได้จากกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนโดยนายหวง โตจิราการ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับการพิจารณาพร้อมกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 9 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันอังคารที่ 23 พฤศจิกายน 2553 ซึ่งเป็นวันที่ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ.2553 มีผลใช้บังคับแล้ว<sup>66</sup> โดยประธานรัฐสภาไม่ได้ให้ผู้เสนอหรือตัวแทนของประชาชนได้มีโอกาสแถลงหลักการและเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและชี้แจงต่อที่ประชุมแต่อย่างใด แต่ในขณะเดียวกันร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรีประธานรัฐสภาได้ให้ผู้เสนอหรือตัวแทนได้มีโอกาสแถลงหลักการและเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและชี้แจงต่อที่ประชุมอีกทั้งยังได้ตอบชี้แจงในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

อย่างไรก็ดีในกรณีที่ประธานรัฐสภาให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นผู้เสนอและชี้แจงร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อที่ประชุมรัฐสภา ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจออกเสียงลงคะแนนไม่รับหลักการเลยก็ได้แม้ว่าจะมีผู้เสนอหรือตัวแทนได้แถลงหลักการและเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและชี้แจงต่อที่ประชุมแล้วก็ตาม เพราะไม่มีกฎหมายบังคับว่าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาจะต้องรับหลักการเสมอไป ดังเช่นกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ โดยเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมถึงที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้มีที่มาจาก การเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน และแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งประธานรัฐสภาได้ให้ผู้เสนอหรือตัวแทนเข้าชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแม้ว่าในที่สุดที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาจะลงมติไม่รับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่อย่างน้อยการให้ผู้เสนอหรือตัวแทนเข้าชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ก็จะทำให้สมาชิกรัฐสภาได้ทราบและเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้เสนอ และในกรณีที่มิชอบโต้แย้งหรือคัดค้านผู้เสนอหรือตัวแทนก็สามารถชี้แจงข้อสงสัยได้ในทันทีซึ่งทำให้เกิดผลดีมากกว่ากรณีที่มิได้เข้าชี้แจงหลักการและเหตุผลเลย

<sup>66</sup> ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ.2553 ประกาศราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2553 และใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

#### 4.5.4 ปัญหาจากการที่ไม่ได้กำหนดให้ประชาชนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการการ วิสามัญ

ในกรณีที่รัฐสภาได้รับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่งมาแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็จะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราซึ่งได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่าการพิจารณาในวาระที่สองจะมีอยู่ 2 ชั้นตอนคือ การพิจารณาของคณะกรรมการและการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งในการพิจารณาของคณะกรรมการนี้เองที่ประชาชนผู้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของตนเองเพราะประชาชนที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการวิสามัญสามารถชี้แจงหรืออธิบายถึงเจตนารมณ์หรือความหมายของมาตราที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยตรงหากมีสมาชิกรัฐสภาเสนอคำแปรญัตติ อีกทั้งยังเป็นการชี้แจงให้กรรมการท่านอื่นๆ ได้รับทราบข้อมูลและความต้องการหรือเจตนารมณ์ที่อยู่เบื้องหลังของมาตรานั้นๆ ของประชาชนที่ได้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างถูกต้องมากที่สุดเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเป็นรายมาตรา ซึ่งในการพิจารณาของคณะกรรมการนี้หากประชาชนผู้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการวิสามัญ กรรมการก็อาจไม่ทราบและเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อาจมีผลทำให้เนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมถูกแก้ไขและถูกบิดเบือนไปจากเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนอีกด้วย

ดังนั้น การที่ประชาชนไม่ได้เข้าชี้แจงในหลักการและเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อ 4.5.3 รวมทั้งไม่ได้แต่งตั้งให้ประชาชนผู้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเข้าเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการวิสามัญจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 ที่ต้องการให้สิทธิแก่ประชาชนที่เข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้มีตัวแทนเข้าชี้แจงเหตุผลและร่วมเป็นกรรมการเพื่อพิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่ต้องการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างเต็มที่

นอกจากนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (4) วรรคหนึ่งบัญญัติว่าการพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นขั้นตอนหลังจากที่ต้องผ่านการพิจารณาในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการมาแล้ว ซึ่งหากรัฐสภาลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้วก็จะส่งผลให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นอันตกไป ดังนั้น หากปรากฏว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนไม่ได้รับความเห็นชอบใน

หลักการจากรัฐสภาในวาระที่หนึ่ง การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็ไม่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

4.5.5 ปัญหาจากการที่ไม่ได้กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารวมกันตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประชาชนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (4) กำหนดให้การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้เนื่องจากเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประชาชนด้วยตนเองจึงควรที่จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนว่าประชาชนส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประชาชนดังกล่าวอย่างไร แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด รัฐธรรมนูญกลับไม่ได้บัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำให้ผู้ที่ไม่เข้าใจถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเข้าใจว่าในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไม่จำเป็นจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ผิดพลาดเนื่องจากหากได้ศึกษาถึงอำนาจของประชาชนว่าเป็นผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรืออำนาจในการก่อตั้งองค์การทางการเมือง (pouvoir constituant) แล้วก็จะสามารถเข้าใจได้ว่าคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาถือเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญ (pouvoir constitué) และจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์การทางการเมือง (pouvoir constituant) เนื่องจากเป็นองค์กรที่ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดจึงต้องอาศัยอำนาจในการก่อตั้งองค์การทางการเมือง (pouvoir constituant) ซึ่งก็คืออำนาจของประชาชนเป็นพื้นฐาน

ในกรณีนี้หากพิจารณาโดยละเอียดแล้วก็จะเห็นได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประชาชนยังต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้เพื่อให้ทราบว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับประเด็นที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้น ในทางกลับกันหากเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ

สมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดก็ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเช่นเดียวกันว่าประชาชนส่วนใหญ่มีความคิดเห็นอย่างไรในประเด็นที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด หากจะให้องค์กรอื่นสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก็จะเป็นสิ่งที่ไม่สมควรและทำให้องค์กรที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญมีอำนาจเท่ากับอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant)

ดังนั้น การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดดังกล่าวก็จะทำให้เกิดความเข้าใจที่ผิดและเป็นการไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 ที่ต้องการให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง

4.5.6 ปัญหาจากการที่ไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (2) กำหนดให้รัฐสภาพิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นสามวาระไม่ว่าญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งถ้าหากว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาทั้งสามวาระก็จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป แต่ถ้าหากปรากฏว่าในกรณีที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบให้รับหลักการน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็เป็นอันตกไป ผลก็คือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนในวาระที่หนึ่ง หรือในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนได้รับความเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากจากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในวาระที่สอง จนมาสู่การพิจารณาในวาระที่สามขึ้นลงมติ แต่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภากลับไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งก็มีผลทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สามตกไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือในกรณีที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่งหรือวาระที่สาม ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติของกฎหมาย

มาตราใดที่กำหนดให้จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ไม่ผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติแต่อย่างใด นอกจากนี้ในกรณีที่รัฐสภามีมติในวาระที่สามเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็ไม่มีกฎหมายกำหนดให้จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐสภามีมติเห็นชอบแล้วมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติแต่อย่างใด

ในกรณีนี้หากพิจารณาในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงแล้วจะเห็นว่า การที่ประชาชนมีสิทธิเริ่มในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นกรณีที่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองโดยตรง แต่การใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงนี้จะต้องมีองค์ประกอบอยู่สองส่วนคือ หนึ่งประชาชนจะต้องเป็นผู้ริเริ่มและสองประชาชนจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย ซึ่งทั้งสองส่วนนี้เองที่ทำให้รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงเกิดความสมบูรณ์ แต่อย่างไรก็ดีสิ่งที่สำคัญที่สุดในองค์ประกอบทั้งสองก็คืออำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะต้องอยู่ที่ประชาชน เพราะถ้าหากในขั้นตอนแรกมีกฎหมายบังคับให้ต้องมีกรรมาธิการริเริ่มกระบวนการโดยองค์กรอื่นที่ไม่ใช่ประชาชนทำให้ประชาชนไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มกระบวนการนั้นเช่นกรณีญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด ผลก็คือองค์ประกอบของประชาธิปไตยทางตรงจะเหลืออยู่เพียงข้อเดียวคือ อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเป็นของประชาชน ในทางกลับกันหากประชาชนเป็นผู้ริเริ่มในขั้นตอนแรกแต่ในขั้นตอนสุดท้ายอำนาจในการตัดสินใจไม่ได้อยู่ที่ประชาชนนั้นหมายความว่า การใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวไม่ใช่ประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ ดังนั้นในกรณีการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการริเริ่มกระบวนการแต่อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายไม่ได้อยู่ที่ประชาชน การมีส่วนร่วมดังกล่าวก็เป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางการเมืองธรรมดาเท่านั้นหาใช้รูปแบบการใช้ประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์แต่อย่างใดไม่

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวที่กำหนดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบข้อแรกของการใช้รูปแบบประชาธิปไตยทางตรง แต่เมื่อกฎหมายไม่ได้ให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยการออกเสียงลงประชามติไม่ว่ารัฐสภาจะให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนหรือไม่ก็ตาม จึงเป็นกรณีที่ขาดองค์ประกอบข้อสองของการใช้รูปแบบประชาธิปไตยทางตรง หรือในกรณีที่ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดซึ่งประชาชนไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มกระบวนการองค์ประกอบของประชาธิปไตยทางตรงก็จะเหลืออยู่เพียงข้อเดียวคือ อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเป็นของ

ประชาชน ซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่ารูปแบบประชาธิปไตยทางตรงที่สำคัญที่สุดก็คือ อำนาจอการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่ประชาชนไม่ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ประชาชนจะเป็นผู้เริ่มในขั้นตอนแรกหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าประชาชนไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางการเมืองธรรมดาเท่านั้น

ดังนั้น แม้ว่ารัฐสภาจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและไม่ว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะเสนอโดยองค์กรใดก็ตามจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบโดยผ่านการออกเสียงลงประชามติของประชาชนถือว่าเป็นสัญญาประชาคมที่ประชาชนส่วนใหญ่ต่างมีเจตจำนงร่วมกัน (Will) ฉะนั้น การออกเสียงลงประชามติของประชาชนต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไม่ว่ารัฐสภาจะมีมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ก็ตามจะทำให้กระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์ทั้งในส่วนของรูปแบบความเป็นประชาธิปไตยทางตรงและความเป็นเจตจำนงร่วมกัน (Will) ของประชาชน

#### 4.5.7 ปัญหาจากการที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่รัฐสภาได้บรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนไว้ในระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภาแล้วและอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาไม่ว่าจะอยู่ในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ หรือวาระที่สองขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา หรือวาระที่สามขั้นลงมติ หากปรากฏว่าอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงโดยการครบวาระ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง หรือในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรให้ถือว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนเป็นอันตกไป<sup>67</sup> เนื่องจากการประชุมของรัฐสภาจะต้องเป็นการประชุมร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังนั้นหากถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ผลก็คือสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง<sup>68</sup> เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่สามารถทำหน้าที่ต่อไปได้เป็นผลให้ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรที่จะประชุมร่วมกับวุฒิสภา โดยสาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎรอาจเกิดจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ หรือความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล หรืออาจเกิดจากปัญหาทางการเมืองหรือวิกฤตการณ์ทางการเมือง ดังนั้น เมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงโดยการครบวาระหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนก็จะไม่ได้รับการพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาไม่ว่าร่าง

<sup>67</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 153 วรรคหนึ่ง

<sup>68</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 106 (1)



รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะอยู่ในระหว่างการพิจารณาในวาระใดเนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอันตกไป

อย่างไรก็ดี แม้ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงโดยการออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร หากภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายใน 60 วันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไปและรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย รัฐสภาสามารถพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ ซึ่งการที่รัฐสภาชุดใหม่สามารถพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้นี้ทำให้รัฐสภาชุดใหม่สามารถหยิบยกร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่น่าจะตกไปแล้วขึ้นพิจารณาใหม่ต่อจากที่ค้างพิจารณาอยู่ในรัฐสภาชุดก่อนโดยรัฐสภาชุดใหม่ไม่ต้องไปเริ่มต้นพิจารณาในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการอีกครั้งหนึ่งแต่สามารถพิจารณาต่อจากการพิจารณาของรัฐสภาในชุดก่อนอันเป็นการย่นระยะเวลาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว หรือคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าวแต่รัฐสภามีมติไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็เป็นอันตกไป<sup>69</sup> ดังนั้น หากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนมีเนื้อหาในลักษณะที่เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐหรือนักการเมือง หรือมีเนื้อหาที่ขัดกับผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมือง หรือเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เป็นประเด็นในทางการเมืองที่ขัดแย้งกับรัฐบาลชุดใหม่ คณะรัฐมนตรีก็อาจจะไม่ร้องขอภายใน 60 วันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ หรือคณะรัฐมนตรีอาจร้องขอภายใน 60 วันดังกล่าวแต่รัฐสภาอาจมีมติไม่เห็นชอบด้วยก็ได้เพราะกฎหมายไม่ได้บังคับให้รัฐสภาต้องลงมติให้ความเห็นชอบแต่อย่างใด

#### 4.5.8 ปัญหาจากการแทรกแซงกระบวนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชน

การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนในประเทศไทยเป็นการเสนอโดยอ้อมซึ่งจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไปให้รัฐสภาพิจารณา ดังนั้น หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้เป็นกรรมาธิการต้องการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญของประชาชนก็สามารถทำได้โดยการเสนอคำแปรญัติติภายในระยะเวลาที่รัฐสภากำหนดซึ่งจะอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา คณะกรรมาธิการก็จะดำเนินการพิจารณาร่าง

<sup>69</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 153 วรรคสอง

รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตั้งแต่มาตราแรกไปจนถึงมาตราสุดท้ายและมาตราใดมีสมาชิกวุฒิสภา ยื่นคำแปรญัตติ สมาชิกท่านนั้นก็ต้องมาชี้แจงเหตุผลในที่ประชุมของคณะกรรมการ หลังจาก นั้นคณะกรรมการก็จะลงมติเป็นรายมาตรา ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นด้วยกับคำแปร ญัตติคณะกรรมการก็จะแก้ไขเพิ่มเติมไปตามที่สมาชิกวุฒิสภาแปรญัตติ แต่หาก คณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับคำแปรญัตติและผู้แปรญัตติยังตั้งใจที่จะนำไปอภิปรายในที่ ประชุมรัฐสภาผู้แปรญัตติก็สามารถสงวนคำแปรญัตติไว้เพื่อนำไปพิจารณาในชั้นรัฐสภาต่อไป ใน ขณะเดียวกันคณะกรรมการก็สามารถสงวนความเห็นได้หากคณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับคำ แปรญัตติ หลังจากนั้นคณะกรรมการก็จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแล้วทำรายงานเสนอรัฐสภา เพื่อพิจารณาต่อไป

ส่วนการพิจารณาของรัฐสภาในวาระที่สอง รัฐสภาที่จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่ ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการโดยจะพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราไปจนจบ ซึ่งสมาชิก จะสามารถอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำ แปรญัตติไว้ หรือที่กรรมการได้สงวนความเห็นไว้ และรัฐสภาก็จะลงมติโดยการออกเสียง ลงคะแนนว่าจะยืนตามการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการหรือไม่หรือจะแก้ไขเพิ่มเติมเป็น อย่างอื่น และหลังจากได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วก็จะ เป็น การพิจารณาในวาระที่สามขึ้นลงมติ โดยรัฐสภาอาจเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านการพิจารณาในวาระที่สองก็ได้

ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาที่เสนอคำแปรญัตติที่ดี หรือคณะกรรมการที่ดี หรือรัฐสภา ก็ดีต่างสามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนในวาระที่สองและวาระที่ สามได้ทั้งสิ้น ซึ่งการที่สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการ หรือรัฐสภาสามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนได้ทำให้ขัดต่อหลักประชาธิปไตยทางตรง เนื่องจากเป็น การที่รัฐสภาสามารถแทรกแซงกระบวนการเสนอกฎหมายของประชาชนซึ่งอาจทำให้เจตนารมณ์ ของประชาชนถูกบิดเบือน ในขณะเดียวกันการที่รัฐสภาสามารถแทรกแซงกระบวนการเสนอ กฎหมายของประชาชนได้นี้ยังเป็นการขัดกับทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของประชาชน เพราะแนวคิดนี้สนับสนุนให้ประชาชนเป็นผู้แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของตนเองโดยตรงโดย ปราศจากการคั่นกลางขององค์กรใดระหว่างการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนกับเจตนารมณ์ที่ แสดงออกโดยประชาชน ซึ่งเป็นแนวความคิดที่สนับสนุนรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงที่ให้ ประชาชนใช้อำนาจในการออกกฎหมายด้วยตนเองโดยตรง

อนึ่ง ในกรณีที่ประชาชนได้รับแต่งตั้งให้เป็นส่วนหนึ่งของกรรมาธิการวิสามัญซึ่ง สามารถเข้าชี้แจงหรืออธิบายถึงเจตนารมณ์หรือความหมายของมาตราที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมได้ โดยตรงหากมีสมาชิกวุฒิสภาเสนอคำแปรญัตติ แม้ว่าในที่สุดคณะกรรมการวิสามัญจะได้แก้ไข

เพิ่มเติมตามที่สมาชิกวุฒิสภาแปรญัตติก็ตาม ก็ไม่ถือว่าขัดกับหลักประชาธิปไตยทางตรงเพราะมีตัวแทนของประชาชนที่เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเข้าเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการวิสามัญ ดังนั้น การที่คณะกรรมการวิสามัญ (ที่มีประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการวิสามัญ) แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนจึงถือว่าเป็นการแก้ไขโดยประชาชนและไม่ได้เกิดจากการแทรกแซงของวุฒิสภาแต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุป การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นว่าประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถใช้อำนาจอธิปไตยในการกำหนดหลักเกณฑ์หรือกติกาของสังคมซึ่งก็คือรัฐธรรมนูญได้ด้วยตนเองเพียงแต่ในบางประเทศอาจให้ประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ในขณะที่บางประเทศอาจให้ประชาชนเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยอ้อม แต่ไม่ว่าจะให้ประชาชนเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยตรงหรือโดยอ้อมควรที่จะให้ประชาชนได้ออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอซึ่งจะทำให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนสอดคล้องกับรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงที่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่ประชาชนและเป็นการเสริมข้อบกพร่องของรูปแบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่อาจมีผลประโยชน์ส่วนตัวขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวม นอกจากนี้ในปัจจุบันทั้งภาครัฐและภาคประชาชนต่างก็ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจึงควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้อย่างเต็มที่ต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนับว่าเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่รัฐเห็นถึงความสำคัญของประชาชนในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพราะการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนเป็นการควบคุมโดยประชาชนวิธีการหนึ่งและเป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชนนอกเหนือจากการออกเสียงลงประชามติ (Referendum) และการถอดถอน (Recall) แม้ว่าการออกเสียงลงประชามติจะมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นต้นมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่มีการออกเสียงลงประชามติเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550 ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 กำหนดไว้เพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่วนการถอดถอนก็มีการนำมาบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงและสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นการให้ประชาชนสามารถถอดถอนนักการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นนอกเหนือไปจากการให้ประชาชนสามารถถอดถอนข้าราชการระดับสูง

ส่วนในกรณีของการริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนในประเทศไทย ถือว่าเป็นหลักการใหม่เนื่องจากเป็นครั้งแรกที่นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จากหลักการเดิมที่เคยให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมายโดยมีการนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาก่อน ซึ่งการที่ประชาชนสามารถริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ทำให้ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นและแสดงให้เห็นว่าประชาชนเป็นผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรือมีอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) เพราะประชาชนสามารถวางกฎเกณฑ์หรือกำหนดนโยบายและทิศทางของประเทศได้ด้วยตนเอง อีกทั้งการมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนยังสะท้อนให้เห็นถึงการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยแบบผู้แทนเข้าด้วยกัน เพราะเป็นการนำมาใช้เพื่อเสริมข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่อาจละเลยต่อปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนหรือดำเนิน

กิจกรรมทางการเมืองโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนนี้ในต่างประเทศได้นำเอามาใช้เป็นเวลากว่าร้อยปีล่วงมาแล้ว ดังนี้

ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 ตามรัฐธรรมนูญสมาพันธ์รัฐสวิตเซอร์แลนด์ ค.ศ. 1848 ซึ่งการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศสวิตเซอร์แลนด์เป็นรูปแบบหนึ่งของการออกเสียงลงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องมีการออกเสียงลงประชามติ (référéndum obligatoire) โดยในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ประชาชนสามารถเสนอได้ทั้งระดับสมาพันธ์รัฐและระดับกองตงอีกทั้งยังสามารถเสนอได้โดยไม่มีข้อจำกัดกล่าวคือ ประชาชนสามารถเสนอได้โดยไม่จำกัดเรื่องและประเภทของเรื่อง นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ทั้งฉบับหรือบางส่วน โดยเฉพาะในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนประชาชนยังสามารถเสนอโดยทำเป็นเพียงข้อเสนอแนะทั่วไป (general proposal) โดยไม่จำเป็นต้องทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเหมือนกับกรณีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนโดยแนบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาพร้อมคำร้อง เพราะจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสนอต่อรัฐสภาด้วย แต่ในการเสนอโดยทำเป็นเพียงข้อเสนอแนะทั่วไปประชาชนสามารถเสนอแต่เพียงหลักการโดยระบุเนื้อหาของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น ทำให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชนและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริง

ในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชน รัฐสภาก็จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเสียก่อน หากประชาชนให้ความเห็นชอบรัฐสภาก็จะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน ซึ่งการที่กฎหมายบังคับให้ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติเป็นการเคารพถึงเจตนารมณ์ของประชาชนเพราะหากประชาชนเห็นชอบให้มีการแก้ไขรัฐสภาจะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่ประชาชนเสนอ นอกจากนี้ก่อนที่จะนำรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับรัฐสภาก็จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐสภาได้จัดทำนั้นยังคงไว้ซึ่งหลักการและเจตนารมณ์ของประชาชนหรือไม่

อย่างไรก็ดี การออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนในระดับสมาพันธ์รัฐก่อนที่จะนำมาบังคับใช้ต่อไปนั้นจะต้องผ่านความเห็นชอบทั้งประชาชนและกองตงด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วนหรือ double majority ทำให้การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญของประชาชนดังกล่าวไม่ค่อยประสบความสำเร็จ ทั้งนี้เพราะผลประโยชน์ระหว่างประชาชนและกองทัพอาจไม่ตรงกัน แต่สาเหตุที่ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนมาให้ประชาชนและกองทัพให้ความเห็นชอบทั้งด้วยคะแนนเสียงข้างมากทั้งสองส่วนหรือ double majority ก็เนื่องจากว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวหากได้รับความเห็นชอบแล้วจะต้องนำมาใช้บังคับกับประชาชนและกองทัพทั่วประเทศ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องให้ประชาชนและกองทัพเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายว่าจะเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมาใช้บังคับหรือไม่ เพราะผู้ที่จะต้องรับผลกระทบก็คือประชาชนและกองทัพทั้งประเทศนั่นเอง

ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เฉพาะในระดับมลรัฐเท่านั้น โดยประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ซึ่งการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตรงประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐได้โดยไม่ต้องผ่านสภานิติบัญญัติของมลรัฐ แต่สามารถเสนอให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติได้โดยตรงว่าจะให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเสนอมาหรือไม่ และเพราะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยตรงนี้เอง ทำให้ในแต่ละมลรัฐต้องมีหน่วยงานที่คอยให้ความช่วยเหลือในการตรวจสอบข้อความในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้เกิดปัญหาทั้งในด้านรูปแบบ เนื้อหาและในทางเทคนิค ส่วนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอ้อมก็จะเป็นการเสนอผ่านสภานิติบัญญัติของมลรัฐ เช่นเดียวกับประเทศสวิสเซอร์แลนด์ โดยสภานิติบัญญัติของมลรัฐอาจจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสภานิติบัญญัติอีกฉบับหนึ่งเพื่อนำไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติพร้อมกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนเพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายก็ได้

นอกจากนี้ในแต่ละขั้นตอนนี้ก็จะมีกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการที่แน่นอน เช่น ระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ ระยะเวลาในการจัดส่งลายมือชื่อ ระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร ระยะเวลาในการออกเสียงลงประชามติตลอดจนถึงการมีผลบังคับใช้ของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งการกำหนดระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนนี้ให้มีความชัดเจนก็จะทำให้เห็นว่าทั้งกระบวนการตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดใช้ระยะเวลาเท่าใดและร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนก็จะได้รับการพิจารณาภายในกำหนดเวลาที่แน่นอน

ในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนที่ผ่านการออกเสียงลงประชามติและได้รับความเห็นชอบจากประชาชนแล้วก็มีหลักประกันว่าสภานิติบัญญัติจะไม่สามารถยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมได้ ยกเว้นในบางมลรัฐที่กำหนดให้สภานิติบัญญัติสามารถยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมได้หากมีการใช้บังคับไปแล้วระยะหนึ่งซึ่งขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐจะกำหนด หรือบางมลรัฐสภานิติบัญญัติไม่สามารถยกเลิกแต่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนได้ ซึ่งการที่มีกำหนดเวลาในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญก็ดี การที่สภานิติ

บัญญัติไม่สามารถยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญได้ก็ดี ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไม่อาจถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้โดยง่ายและเป็นการติดตามผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญทำให้ทราบถึงปัญหาอันเกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติ

ส่วนประเทศฟิลิปปินส์ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตั้งแต่ปี ค.ศ.1987 โดยประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยตรงเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ เป็นการเสนอโดยไม่ต้องผ่านสภานิติบัญญัติแต่สามารถเสนอให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติได้โดยตรงว่าจะให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเสนอมาหรือไม่ แต่ปัญหาสำคัญของประเทศฟิลิปปินส์ที่ทำให้การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนไม่ประสบผลสำเร็จก็คือ Republic Act No.6735 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนที่ศาลสูงฟิลิปปินส์ได้วินิจฉัยว่า Republic Act No.6735 ไม่มีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะนำมาใช้บังคับกับกระบวนการดังกล่าวได้ ทำให้ในปัจจุบันประชาชนยังไม่สามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น จึงต้องรอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนเสียก่อนเพื่อให้ประชาชนได้มีเครื่องมือในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อไป

สำหรับประเทศไทยได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2550 โดยประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอ้อมเช่นเดียวกับประเทศสวิสเซอร์แลนด์และบางมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งต้องให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม แต่ภายหลังจากที่รัฐสภาได้พิจารณาแล้วกลับไม่มีกฎหมายบังคับให้ต้องมีการออกเสียงลงประชามติเหมือนกับในต่างประเทศที่จะมีกฎหมายบังคับให้ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติก่อนที่จะนำมาบังคับใช้ ซึ่งการที่ประชาชนไม่สามารถออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทำให้อารมณ์ประชามติโดยตรงของประเทศไทยไม่อาจที่จะเป็นประชามติโดยตรงที่สมบูรณ์ได้เพราะขาดองค์ประกอบที่ให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของประชามติโดยตรง และกรณีดังกล่าวส่งผลให้ประชามติโดยตรงแบบมีส่วนร่วมไม่ประสบผลสำเร็จเพราะไม่สามารถเสริมข้อบกพร่องของประชามติโดยตรงแบบตัวแทนได้ เนื่องจากประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีอิทธิพลต่อกิจกรรมทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ประชาชนจึงไม่สามารถตรวจสอบและควบคุมการทำงานของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ดีแม้ว่าประชาชนจะไม่สามารถออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม แต่รัฐธรรมนูญก็มีเจตนารมณ์ที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญตั้งตัวแทนเข้าชี้แจงเหตุผลในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ เพราะจะทำให้สมาชิกรัฐสภา

ได้ทราบและเข้าใจถึงหลักการ เหตุผล ความจำเป็นและเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเสนอซึ่งส่งผลต่อการพิจารณาของรัฐสภาว่าจะรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังมีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการเพื่อพิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา เนื่องจากประชาชนที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมาธิการวิสามัญจะสามารถชี้แจงหรืออธิบายให้กรรมาธิการท่านอื่นได้รับทราบข้อมูลและความต้องการของประชาชนที่ได้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างถูกต้องเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเป็นรายมาตราต่อที่ประชุมกรรมาธิการได้ตลอดทั้งเรื่อง แต่อย่างไรก็ดี ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542, ประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542 ต่างก็ไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญตั้งตัวแทนเข้าชี้แจงเหตุผลและร่วมเป็นกรรมาธิการเพื่อพิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด มีเพียงข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ.2553 ที่กำหนดให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นผู้เสนอและชี้แจงร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อที่ประชุมรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งในกรณีดังกล่าวประธานรัฐสภาอาจไม่ให้นำบุคคลดังกล่าวเป็นผู้เสนอและชี้แจงร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ทำให้ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ได้จริงออกมารองรับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนอกเหนือจากการริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนแล้วในปัจจุบันจึงมีเพียงการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประชาชนเท่านั้น

ดังนั้น เพื่อที่จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมให้มากที่สุด ในขณะที่เดียวกันจะต้องให้องค์กรอื่นเข้ามาแทรกแซงให้น้อยที่สุดเพราะจะเป็นอุปสรรคที่จะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งกรณีดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของรูสโซซึ่งเป็นแนวคิดที่สนับสนุนรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงที่ให้ประชาชนเป็นผู้แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของตนเองโดยตรง และเพื่อให้กฎหมายที่ออกโดยประชาชนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริงจะต้องไม่มีองค์กรใดมาคั่นกลางระหว่างการแสดงเจตนารมณ์ของปวงชนโดยตรงกับเจตนารมณ์ที่แสดงออกซึ่งเป็นแนวความคิดที่สนับสนุนให้ประชาชนใช้อำนาจในการออกกฎหมายด้วยตนเองโดยตรง แต่



อย่างไรก็ดีการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดย อ้อมซึ่งจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้รัฐสภาพิจารณา ดังนั้น เพื่อให้จะทำให้ กระบวนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนประสบผลสำเร็จจึงต้องให้รัฐสภาเข้ามาแทรกแซงกระบวนการให้น้อยที่สุดเพื่อมิให้เจตนารมณ์ของประชาชนถูกบิดเบือน

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์ในการเสริมสร้าง การมีส่วนร่วมของประชาชนให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างเต็มที่โดยการเปิด โอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ซึ่งเป็นการ ส่งเสริมและขยายสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน ทำให้รัฐธรรมนูญเป็นรัฐธรรมนูญของ ประชาชนไม่ใช่เป็นรัฐธรรมนูญของบุคคลเพียงบางกลุ่ม และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนด ชะตาชีวิตของตนเองซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่เคยมีมาก่อนนับตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญเป็นต้นมา แต่ การที่จะให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ประสบผลสำเร็จสมกับ เจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดปัญหาอันเป็นอุปสรรค สำคัญที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ประสบผลสำเร็จซึ่ง ผู้เขียนขอเสนอแนะดังนี้

1. การที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนผู้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ รวมทั้งต้องมีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความ ประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องใด และมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไป ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไร และเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของรัฐสภาอาจจัดให้ มีการทำบันทึกสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละ บทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ ละมาตราตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนในการจัดทำร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้องและเป็นอุปสรรคขัดขวางการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นไปไม่ได้ที่ประชาชนทุกกลุ่มที่ต้องการเสนอ ขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการจัดทำร่างกฎหมายเนื่องจากในร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องมีรูปแบบ เนื้อหา และรายละเอียดเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น

1.1 ในกรณีที่ประชาชนจะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องมีองค์กรที่คอยให้ความช่วยเหลือในการให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 308 กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีหน้าที่ในการศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐจึงต้องเร่งดำเนินการสรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการให้ความช่วยเหลือประชาชนเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้องตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ต่อไป

1.2 นอกเหนือจากการที่รัฐจะต้องเร่งดำเนินการสรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแล้ว เพื่อเป็นการลดภาระของประชาชนที่ขาดความรู้ความชำนาญในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ประชาชนจึงอาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยทำเป็นเพียงข้อเสนอแนะทั่วไป ซึ่งเป็นการเสนอเพียงแค่หลักการโดยระบุเนื้อหาของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้นโดยไม่จำเป็นต้องทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด ส่วนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นหน้าที่ของรัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจากเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงและเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดทำร่างกฎหมายอยู่แล้ว ดังนั้นจึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 โดยกำหนดให้ประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ 2 รูปแบบคือ หนึ่งการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยแนบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง และสองการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยทำเป็นเพียงข้อเสนอแนะทั่วไป เพื่อเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของประชาชนและเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกด้วย

2. การที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนเอาไว้ทั้งในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 เช่น ขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ขั้นตอนการตรวจสอบลายมือชื่อและเอกสาร ขั้นตอนการพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา แต่กลับไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการเอาไว้ในแต่ละขั้นตอนให้แน่นอน ทำให้ในแต่ละขั้นตอนไม่มีกรอบระยะเวลาในการดำเนินการซึ่งส่งผลต่อการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชน ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาในแต่ละขั้นตอนมีระยะเวลาที่ชัดเจนผู้เขียนจึงขอเสนอแนะดังนี้

## 2.1 ขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ในกรณีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอตนเอง ประชาชนจะต้องรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ครบ 50,000 คนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดพร้อมแนบเอกสารที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านของผู้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อไว้ทำให้ขั้นตอนการรวบรวมรายชื่ออาจใช้เวลานานเพราะสามารถรวบรวมภายในระยะเวลาเท่าใดก็ได้ จึงต้องกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อให้ชัดเจนไม่ให้มีระยะเวลาที่สั้นจนไม่สามารถรวบรวมรายชื่อได้ภายในกำหนดและไม่ให้มีระยะเวลายาวนานจนเกินไปจนทำให้ประชาชนไม่ให้ความสนใจที่จะร่วมเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อีกทั้งการกำหนดให้มีระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อเนิ่นนานออกไปอาจมีประเด็นปัญหาใหม่ๆ เกิดขึ้น ทำให้ประเด็นที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมไม่ใช่ประเด็นที่เร่งด่วน ดังนั้น จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 โดยกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกรณีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอตนเองให้มีความชัดเจนต่อไป

ส่วนในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 มาตรา 10 กำหนดให้ต้องมีระยะเวลาให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปลงชื่อภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า 90 วันนับแต่วันประกาศให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดทราบ แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการรวบรวมรายชื่อเอาไว้ แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดระยะเวลาในการร่วมเข้าชื่อสั้นเกินไปจนไม่สามารถรวบรวมรายชื่อได้ทันภายในเวลาที่กำหนดหรืออาจกำหนดระยะเวลาในการร่วมเข้าชื่อที่ยาวนานจนเกินไปก็ได้ ดังนั้น จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 โดยกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีความแน่นอนและเหมาะสมต่อไป

## 2.2 ขั้นตอนการตรวจสอบลายมือชื่อและเอกสาร

ในขั้นตอนการตรวจสอบลายมือชื่อและเอกสารนี้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของลายมือชื่อและเอกสาร โดยในการตรวจสอบความถูกต้องนี้จะต้องดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องสองกรณีคือ กรณีที่หนึ่งการตรวจสอบความถูกต้องของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง และกรณีที่สองการตรวจสอบความถูกต้องของลายมือชื่อ ซึ่งทั้งสองกรณีจะไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องเอาไว้ ดังนั้น ผู้มีหน้าที่ในการ

ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารจึงอาจใช้เวลาในการตรวจสอบความถูกต้องนานเท่าใดก็ได้ ซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนเป็นไปด้วยความล่าช้า ดังนั้น จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 โดยกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเอกสารที่เกี่ยวข้องและกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของลายมือชื่อให้มีความแน่นอนว่าจะใช้เวลาในการตรวจสอบความถูกต้องนานเท่าใด เพื่อที่ประชาชนจะได้ทราบกรอบระยะเวลาที่แน่นอนในการตรวจสอบความถูกต้องของแต่ละขั้นตอน

### 2.3 ขั้นตอนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาจะต้องพิจารณาเป็นสามวาระไม่ว่าผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมาจากคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาารวมกัน หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนก็ตาม แต่ในการพิจารณาทั้งสามวาระดังกล่าวไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนเอาไว้ มีเพียงข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ.2553 ข้อ 91 ที่กำหนดให้ประธานรัฐสภาจะต้องบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประชาชนเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตรวจสอบเอกสารถูกต้องครบถ้วน แต่อย่างไรก็ดีเมื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ถูกบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาแล้ว ไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดว่าในแต่ละวาระจะต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณานานเท่าใด

การที่ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาดังกล่าวทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนอาจได้รับการพิจารณาด้วยความล่าช้า เช่น เมื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ถูกบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาแล้ว รัฐสภาอาจเลื่อนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเสนอมาออกไปกี่ครั้งก็ได้ดังเช่นกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของนายเหวง โตจิราการ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 72,971 คน ที่ได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาแล้วแต่รัฐสภาก็ได้เลื่อนการพิจารณาออกไปถึง 31 ครั้งจนถึงครั้งที่ 32 ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของนายเหวง โตจิราการ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวจึงได้รับการพิจารณาในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ซึ่งกว่าจะได้รับการพิจารณาจากรัฐสภานับตั้งแต่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2551 จนถึงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2553 ซึ่งเป็นวันที่รัฐสภาได้พิจารณาในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการก็เป็นเวลาถึง 2 ปีเศษ โดยที่ผลการพิจารณาปรากฏว่าที่ประชุมลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชน ซึ่งนับได้ว่าเป็นความล้มเหลวของกระบวนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชน ดังนั้น การที่ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของรัฐสภาก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคทำให้การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญโดยประชาชนเป็นไปอย่างล่าช้าหรืออาจมีการเลื่อนการพิจารณาออกไปโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา ฉะนั้น เพื่อมิให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสามวาระเป็นไปโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 โดยกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของแต่ละวาระให้มีความชัดเจนว่าจะใช้เวลาในการพิจารณานานเท่าใด เพื่อมิให้มีการพิจารณาที่ยาวนานจนเกินไปจนทำให้ประเด็นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน

3. โดยปกติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารวมกันเป็นผู้เสนอ ประธานรัฐสภาจะให้ผู้เสนอหรือตัวแทนได้มีโอกาสชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อที่ประชุมรัฐสภาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ เพื่อให้บรรดาสมาชิกรัฐสภาได้ทราบว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอมานั้นมีหลักการ เหตุผล และความจำเป็นอย่างไร ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาได้อภิปรายในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเสร็จแล้วประธานรัฐสภาก็จะให้ผู้เสนอหรือตัวแทนได้ตอบชี้แจงอีกครั้งหนึ่งและเมื่อการอภิปรายได้ดำเนินไปจนเสร็จสิ้นแล้วประธานรัฐสภาก็จะจัดให้มีการลงมติในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประชาชนกลับไม่ให้โอกาสประชาชนได้ชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อประชาชนไม่สามารถเข้าชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมประชาชนก็ไม่สามารถตอบชี้แจงภายหลังจากที่สมาชิกรัฐสภาได้อภิปรายในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งการที่ประชาชนไม่สามารถชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจะมีข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ.2553 ข้อ 89 วรรคสองกำหนดไว้ก็ตาม แต่เนื่องจากข้อบังคับการประชุมรัฐสภาเป็นเพียงข้อกำหนด ระเบียบปฏิบัติหรือกรอบกติกาของที่ประชุมรัฐสภาเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยในการประชุมไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายแต่อย่างใด ดังนั้น จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 โดยกำหนดให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นผู้เสนอและชี้แจงร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อที่ประชุมรัฐสภาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการต่อไป

4. ในการพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราซึ่งจะมีการพิจารณา 2 ขั้นตอนคือ การพิจารณาของคณะกรรมการและการพิจารณาของรัฐสภา โดยในการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐสภาอาจแต่งตั้งผู้ที่เป็นสมาชิกรัฐสภาเป็นคณะกรรมการสามัญหรือแต่งตั้งบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภาเป็นคณะกรรมการวิสามัญก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการจะมีหน้าที่พิจารณา สอบสวน ศึกษา หรือกระทำกิจการใดๆ ตามที่สภามอบหมาย และผู้ที่เป็นกรรมาธิการสามารถชี้แจงหรืออธิบายถึงร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้

โดยตรง ดังนั้น ในกรณีที่เป็นการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาารวมกันเป็นผู้เสนอ บุคคลดังกล่าวซึ่งเป็นสมาชิกรัฐสภาจึงสามารถเสนอคำแปรญัตติและอภิปรายในสภาได้อยู่แล้ว แม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะไม่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมาธิการสามัญ ซึ่งแตกต่างกับประชาชนผู้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหากไม่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมาธิการวิสามัญก็ไม่มีสิทธิเข้าร่วมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของตนเองได้ทำให้ไม่สามารถชี้แจงหรืออธิบายถึงร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยตรงและไม่สามารถปกป้อง (Defend) หรือชี้แจงให้กรรมาธิการท่านอื่นๆ ได้รับทราบถึงข้อมูลและความต้องการหรือเจตนารมณ์ของมาตรานั้นๆ นอกจากนี้การที่ประชาชนผู้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมาธิการวิสามัญยังเป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนร่วมเป็นกรรมาธิการเพื่อพิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม โดยที่ในปัจจุบันไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราเพื่อไม่ให้เนื้อหาสาระของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมถูกแก้ไขและถูกบิดเบือนไปจากเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน

5. การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (4) กำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประชาชนเท่านั้นที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในการพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยไม่ได้กำหนดให้ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทำให้ผู้ที่ไม่เข้าใจถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเข้าใจว่าในกรณีที่เป็นการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาารวมกันตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไม่จำเป็นจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกรณีดังกล่าว

อย่างไรก็ดีการไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายกำหนดถึงผลของการไม่ปฏิบัติตาม

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมบัญญัติเอาไว้ก็ตาม แต่เนื่องจากรัฐธรรมบัญญัติเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ องค์กรทุกองค์กรภายในรัฐจะต้องให้ความเคารพและปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมบัญญัติ ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมบัญญัติย่อมเป็นการล่งละเมิดต่อหลักการของรัฐธรรมบัญญัติ เช่นเดียวกับการละเมิดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมบัญญัติโดยตรงและกรณีดังกล่าวอาจทำให้กระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมบัญญัติไม่สมบูรณ์ ดังนั้น เพื่อมิให้มีการละเมิดต่อหลักการของรัฐธรรมบัญญัติจึงควรแก้ไขรัฐธรรมบัญญัติแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยกำหนดให้ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมบัญญัติที่มาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา

6. เนื่องจากการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมบัญญัติในประเทศไทยเป็นรูปแบบการเสนอโดยอ้อมเพราะจะต้องให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมไม่ว่าญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมบัญญัติจะเป็นของคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารวมกัน หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอ แต่การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมบัญญัติโดยบุคคลดังกล่าวมีเพียงการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมบัญญัติโดยประชาชนเท่านั้นที่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยทางตรงเนื่องจากประชาชนเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการ แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีที่กฎหมายบังคับให้ต้องมีการริเริ่มกระบวนการโดยองค์กรอื่นที่ไม่ใช่ประชาชนทำให้ประชาชนไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มกระบวนการนั้นผลก็คือองค์ประกอบของประชาธิปไตยทางตรงจะเหลืออยู่เพียงข้อเดียวคือ อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเป็นของประชาชน แต่การใช้รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงในประเทศไทยกลับขาดความสมบูรณ์เนื่องจากประชาชนไม่ได้เป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายนั่นก็คือการออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไม่ว่าญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมบัญญัติจะมาจากองค์กรใดและไม่ว่ารัฐสภาจะเห็นชอบตามร่างรัฐธรรมบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอมาหรือไม่ก็ตาม

โดยการออกเสียงลงประชามติถือว่าเป็นระดับสูงสุดของการควบคุมโดยประชาชนและเป็นการแสดงออกของประชาชนที่จะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติจะนำมาใช้บังคับ หรืออาจเป็นการให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมไม่ว่าจะเป็นของรัฐสภาหรือประชาชน จึงถือว่าการออกเสียงลงประชามติเป็นอำนาจโดยแท้จริงของประชาชนในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น ประเทศที่มีการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายจึงให้การยอมรับถึงการออกเสียงลงประชามติอันเป็นการยอมรับการตัดสินใจของประชาชนเพราะประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้อยู่

ภายใต้การปกครองจึงควรที่จะมีอำนาจในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองไม่ใช่ให้บุคคลบางคนหรือตัวแทนมีอำนาจในการตัดสินใจแทน ดังนั้น เพื่อให้รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงในประเทศไทยมีความสมบูรณ์จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 โดยกำหนดให้ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไม่ว่าญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และไม่ว่ารัฐสภาจะเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอมາหรือไม่ก็ตามกล่าวคือ ในกรณีที่รัฐสภาลงมติในวาระที่หนึ่งไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือลงมติในวาระที่สามไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ และหากผลการออกเสียงลงประชามติปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม รัฐสภาก็ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาพิจารณาแก้ไขให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนต่อไป และเมื่อรัฐสภาได้พิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนแล้วรัฐสภาก็ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภามาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติอีกครั้งหนึ่ง หรือแม้แต่ในกรณีที่รัฐสภาลงมติในวาระที่สามเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่ก่อนที่จะส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติก่อน

7. ในกรณีที่รัฐสภาได้บรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนไว้ในระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภาแล้วและอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา หากปรากฏว่าอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ผลก็คือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 153 วรรคหนึ่ง และแม้ว่ามาตรา 153 วรรคสองจะกำหนดว่าภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่อาจร้องขอภายใน 60 วันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ก็ตาม แต่ก็ไม่มีหลักประกันว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะต้องร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว หรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าวแต่รัฐสภามีมติไม่เห็นชอบให้มีการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็เป็นอันตกไปเช่นเดียวกัน



แต่ถ้าหากมีการกำหนดให้รัฐสภาชุดใหม่ต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนที่รัฐสภาชุดก่อนยังมีได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ รัฐสภาชุดใหม่ก็จะสามารถหยิบยกร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาชุดก่อนขึ้นพิจารณาต่อไปโดยไม่ต้องไปเริ่มต้นพิจารณาในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการที่รัฐสภาชุดใหม่สามารถพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อจากที่ค้างพิจารณาอยู่ในรัฐสภาชุดก่อนได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ร้องขอก็จะเป็นการช่วยลดระยะเวลาในการดำเนินการและเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ประสบผลสำเร็จ จึงควรแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยกำหนดให้ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภาชุดใหม่จะต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนที่รัฐสภาชุดก่อนยังมีได้ให้ความเห็นชอบต่อจากที่ค้างพิจารณาอยู่ในรัฐสภาชุดก่อนโดยไม่ต้องรอให้คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ร้องขอ

8. การที่รัฐสภาเข้ามามีบทบาทในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนโดยสามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนในการพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาของคณะกรรมการในกรณีที่คณะกรรมการเห็นด้วยกับคำแปรญัตติของสมาชิกรัฐสภาที่แก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญของประชาชน หรือการพิจารณาของรัฐสภาที่ลงมติยืนตามการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการ หรือกรณีที่รัฐสภาสามารถแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สามโดยการลงมติให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านการแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สองมาแล้ว ซึ่งการที่สมาชิกรัฐสภา หรือคณะกรรมการ หรือรัฐสภาสามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนได้ทำให้กระบวนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชนถูกแทรกแซงโดยรัฐสภาและขัดกับหลักประชาธิปไตยทางตรง

แต่ถ้าหากรัฐสภาสามารถจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาควบคู่กับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนในกรณีที่รัฐสภาไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชน โดยนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนและร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่จัดทำโดยรัฐสภาไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติในคราวเดียวกันว่าจะให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับใด กรณีนี้ก็จะไม่ขัดแย้งกับแนวคิดรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงซึ่งเป็นแนวความคิดที่สนับสนุนให้ประชาชนใช้อำนาจในการออกกฎหมายด้วยตนเองโดยตรงโดยให้รัฐสภาเข้ามาแทรกแซงกระบวนการเสนอกฎหมายของประชาชนให้น้อยที่สุดเพื่อมิให้เจตนาของประชาชนถูกบิดเบือน เนื่องจากในกรณีนี้รัฐสภาไม่ได้แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชน แต่จะเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาอีกฉบับหนึ่งควบคู่กับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนเพื่อนำไปให้ประชาชนออกเสียงลง

ประชามติ ดังนั้น จึงไม่ถือว่ารัฐสภาเข้ามาแทรกแซงกระบวนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยประชาชนแต่กลับจะเป็นผลดีต่อประชาชนมากกว่า เพราะประชาชนจะมีทางเลือกมากกว่าหนึ่งทางเลือก

ฉะนั้น เพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกในการตัดสินใจเพิ่มมากขึ้นนอกเหนือไปจากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนและมีให้กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยประชาชนขัดต่อหลักประชาธิปไตยทางตรง จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 โดยกำหนดว่าในกรณีที่รัฐสภาไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชน รัฐสภาสามารถเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาควบคู่กับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนแล้วนำไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติในคราวเดียวกันว่าประชาชนจะเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับใด

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าการสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างเต็มที่ เป็นสิ่งที่ควรกระทำ แต่ก็มีได้หมายความว่าเมื่อรัฐธรรมนูญให้การสนับสนุนและส่งเสริมแล้วประชาชนจะสามารถเข้าใจและใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ทุกคน เพราะกระบวนการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญในบางกรณีอาจจะต้องอาศัยความพร้อมโดยคำนึงถึงบริบททางสังคม เช่น การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนในประเทศไทยจะต้องเสนอผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา เพราะจะต้องอาศัยการกลั่นกรองหลายขั้นตอนจากสมาชิกรัฐสภาซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการพิจารณาออกกฎหมายและมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว แต่หากมีการนำเอากระบวนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนมาใช้โดยไม่ผ่านกระบวนการทางรัฐสภาแต่นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของประชาชนมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติโดยตรงในขณะที่กระแสการเมืองยังคงมีกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองหลายกลุ่ม ซึ่งแต่ละกลุ่มก็จะมีผู้ที่มีผลประโยชน์อยู่เบื้องหลังและกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นอาจใช้ประชาชนเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมเพื่อทำลายคู่แข่งทางการเมืองอีกกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น ในปัจจุบันการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนโดยตรงจึงยังไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในประเทศไทย ประกอบกับการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยประชาชนยังเป็นเรื่องใหม่และเป็นสิ่งที่ประชาชนยังต้องใช้เวลาในการศึกษาทำความเข้าใจอีกระยะหนึ่ง ซึ่งกรณีดังกล่าวจะแตกต่างกับในต่างประเทศที่ได้มีการนำเอากระบวนการดังกล่าวมาใช้บังคับเป็นระยะเวลานานและประชาชนมีความพร้อมและมีความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองมากกว่า แต่อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าแม้ว่าในต่างประเทศจะได้ให้ประชาชนสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยตรงมาเป็นระยะเวลานานแล้วแต่กระบวนการดังกล่าวก็ยังไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการประชาธิปไตยประสบผลสำเร็จจึงต้องพัฒนาคุณภาพของประชาชนควบคู่กันไปด้วย

## รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมศิลปากร. วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.

ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ.2553

คณะกรรมการการวิสามัญร่างที่กเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ. เจตนาธรรมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคนอื่นๆ. รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี : สำนักพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540.

เดือน บุนนาค และไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ(รวมทั้งกฎหมายเลือกตั้งด้วย) ภาค 1 หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติสาส์น, 2477.

ถวิลวดี บุรีกุล และคนอื่นๆ. รายงานวิจัย เรื่อง โครงการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ. นนทบุรี : สำนักพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า, 2546.

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และเทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. รายงานการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชั้นกลาง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542.

ธัชชา ร่มรื่นสุขารมย์. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย. วารสารนิติศาสตร์ 14,3 (กันยายน 2527) : 106.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ.

พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 : วัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมาย

มหาชนยุคต่างๆ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และ

พัฒนาการทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

ประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับ

ความเป็นประชาธิปไตยทางตรง. วารสารกฎหมายปกครอง 7,2 (สิงหาคม 2541) : 69.

พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย. หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520.

พูนศักดิ์ ใสสำรวจ. รูปแบบและวิธีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. รัฐสภาสาร 48,9 (กันยายน

2543) : 3.

ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524.

ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย

. พระนคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.

พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.2553

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542

โกศิน พลกุล. ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โครงการ

ศึกษานโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529.

รุจิรา เตชางกูร และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ. หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 9.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและ  
หลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

วิชญ์ เครื่องงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ,  
2530.

สถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์. แนวความคิดสั้นๆ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ รัฐธรรมนูญ และ  
ประชาชน. วารสารนิติศาสตร์ 9,3 (กันยายน 2522) : 12.

สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญู  
ชน, 2549.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รวมบทสรุปผู้บริหาร การร่างรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2552.

สำนักrayงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุม  
สภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 36/2550 (เป็นพิเศษ).

สิริพรรณ นกสวน. การเมืองการปกครองสวีเดนและเดนมาร์ก. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สถาบัน  
พระปกเกล้า, 2549.

หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน,  
2538.

อมร จันทรสมบุรณ์. วันเลือกตั้ง : “บทสุดท้าย” หรือ “บทเริ่มต้น” ของพลังประชาธิปไตย”. รวม  
บทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทวศณะของ ศ.ดร.  
อมร จันทรสมบุรณ์, 66. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สถาบันนโยบายศึกษา, 2537.

## ภาษาอังกฤษ

Arizona Constitution

Arizona Statutes

Arkansas Code

BATAS PAMBANSA BLG. 881 - OMNIBUS ELECTION CODE OF THE PHILIPPINES

Bruno Kaufmann and Rolf Büchi and Nadja Braun. The Initiative & Referendum Institute

Europe Guidebook to Direct Democracy in Switzerland And Beyond. Bern :

Benteli Hallwag Druck AG, 2008.

California Constitution

Colorado Revised Statutes

Constitution de la République et canton de Genève 1847

Constitution de la République et Canton du Jura 1977

Constitution de la République et Canton de Neuchâtel 2000

Constitution du canton de Fribourg 2004

Constitution du Canton de Vaud 2002

Constitution du canton du Valais 1907

California Elections Code

Constitution of North Dakota

Constitution of Oregon

Constitution of the Canton of Bern 1993

Constitution of the Commonwealth of Massachusetts

Constitution of the state of Arkansas 1874

Constitution of the state of Illinois

Constitution of the state of Mississippi

David Butler, Austin Ranney. Referendums around the World. Michigan : Macmillan,  
1994.

Federal Act on Political Rights 1976

Federal Act on the Federal Assembly (Parliament Act, ParlA) 2002

Federal Constitution of the Swiss Confederation 1999

- Gilien Silsby. Constitutional Amendments[Online]. (n.d.). Available from:  
<http://www.iandrinstitute.org> [2010,November 19]
- Initiative & Referendum Institute at the University of Southern California. Comparison of Statewide Initiative Processes[Online]. (n.d.). Available from:  
<http://www.iandrinstitute.org> [2010,November 23]
- Initiative & Referendum Institute at the University of Southern California. The Basic Steps To Do An Initiative In Massachusetts Statutes And Amendments – Indirect Initiative Process[Online]. (n.d.). Available from: <http://www.iandrinstitute.org> [2010,November 23]
- Loi sur les droits politiques 1984 (Canton de Neuchâtel)
- Loi sur les droits politiques 1978 (Canton du Jura)
- Loi sur l'exercice des droits politiques 1989 (Canton de Vaud)
- Loi sur l'exercice des droits politiques 2001 (canton de Fribourg)
- M. Dane Waters. Initiative and Referendum in the United States. Washington, D.C. :  
 Citizen Lawmaker Press, 2002.
- Michigan Election Law (EXCERPT)
- Mississippi Code of 1972
- Missouri Constitution
- Montana Code
- Nebraska Constitution
- Nevada Constitution
- Oklahoma Constitution
- Philippine Constitution (1987)
- Republic Act No.6735
- Senate Bill No.2245
- South Dakota Constitution
- South Dakota Statute
- South Dakota Codified Laws
- Supreme Court of the Philippines. New Decisions & Resolutions[Online]. (n.d.).  
 Available from: <http://sc.judiciary.gov.ph> [2010,November 23]
- The Constitution of the State of Colorado 1876

Thomas Fleiner and Alexander Misic and Nicole Töpperwien. Swiss Constitutional Law.

Berne : Stämpfli Publishers, 2005.

The Ohio Constitution



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





ภาคผนวก (Appendices)

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ก (Appendix A)  
Republic Act No.6735

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

-----  
 www.congress.gov.ph  
 -----

LAWNUM: RA06735

DATE : 08/04/89

TITLE : AN ACT PROVIDING FOR A SYSTEM OF INITIATIVE AND REFERENDUM  
 AND  
 APPROPRIATING FUNDS THEREFOR

TEXT :

S. No. 17

H. No. 21505

Republic of the Philippines  
 Congress of the Philippines  
 Metro Manila

Second Regular Session

Begun and held in Metro Manila, on Monday, the twenty-fifth day of  
 July,  
 nineteen hundred and eighty-eight.

[REPUBLIC ACT No. 06735]

AN ACT PROVIDING FOR A SYSTEM OF INITIATIVE  
 AND REFERENDUM AND APPROPRIATING FUNDS  
 THEREFOR

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the  
 Philippines in Congress assembled:

SECTION 1. Title.-This act shall be known as "The Initiative and  
 Referendum Act".

SEC. 2. Statement of Policy.-The power of the people under a  
 system of initiative and referendum to directly propose, enact,  
 approve or reject, in whole or in part, the Constitution, laws,  
 ordinances, or resolutions passed by any legislative body upon  
 compliance with the requirements of this Act is hereby affirmed,  
 recognized and guaranteed.

SEC. 3. Definition of Terms.-For purposes of this Act, the  
 following terms shall mean:

(a) "Initiative" is the power of the people to propose  
 amendments to the Constitution or to propose and enact  
 legislations through an election called for the purpose.

There are three (3) systems of initiative, namely:

a.1 Initiative on the Constitution which refers to a petition proposing amendments to the Constitution;

a.2 Initiative on statutes which refers to a petition proposing to enact a national legislation; and

a.3 Initiative on local legislation which refers to a petition proposing to enact a regional, provincial, city, municipal, or barangay law, resolution or ordinance.

(b) "Indirect initiative" is exercise of initiative by the people through a proposition sent to Congress or the local legislative body for action.

(c) "Referendum" is the power of the electorate to approve or reject a legislation through an election called for the purpose. It may be of two classes, namely:

c.1 Referendum on statutes which refers to a petition to approve or reject an act or law, or part thereof, passed by Congress; and

c.2 Referendum on local law which refers to a petition to approve or reject a law, resolution or ordinance enacted by regional assemblies and local legislative bodies.

(d) "Proposition" is the measure proposed by the voters.

(e) "Plebiscite" is the electoral process by which an initiative on the Constitution is approved or rejected by the people.

(f) "Petition" is the written instrument containing the proposition and the required number of signatories. It shall be in a form to be determined by and submitted to the Commission on Elections, hereinafter referred to as the Commission.

(g) "Local government units" refers to provinces, cities, municipalities and barangays.

(h) "Local legislative bodies" refers to the Sangguniang Panlalawigan, Sangguniang Panglungsod, Sangguniang Bayan, and Sangguniang Nayan.

(i) "Local executives" refers to the Provincial Governors, City or Municipal Mayors and Punong Barangay as the case may be.

SEC. 4. Who May Exercise.-The power of initiative and referendum may be exercised by all registered voters of the country, autonomous regions, provinces, cities, municipalities and barangays.

SEC. 5. Requirements.- (a) To exercise the power of initiative or referendum, at least ten per centum (10%) of the total number of the registered voters, of which every legislative district is

represented by at least three per centum (3%) of the registered voters thereof, shall sign a petition for the purpose and register the same with the Commission.

(b) A petition for an initiative on the 1987 Constitution must have at least twelve per centum (12%) of the total number of registered voters as signatories, of which every legislative district, must be represented by at least three per centum (3%) of the registered voters therein. Initiative on the Constitution may be exercised only after five (5) years from the ratification of the 1987 Constitution and only once every five (5) years thereafter.

(e) The petition shall state the following:

c.1 contents or text of the proposed law sought to be enacted, approved or rejected, amended or repealed, as the case may be;

c.2 the proposition;

c.3 the reason or reasons therefor;

c.4 that it is not one of the exceptions provided herein;

c.5 signatures of the petitioners or registered voters; and

c.6 an abstract or summary proposition in not more than one hundred (100) words which shall be legibly written or printed at the top of every page of the petition.

(d) A referendum or initiative affecting a law, resolution or ordinance passed by the legislative assembly of an autonomous region, province or city is deemed validly initiated if the petition therefor is signed by at least ten per centum (10%) of the registered voters in the province or city, of which every legislative district must be represented by at least three per centum (3%) of the registered voters therein: Provided, however, That if the province or city is composed only of one legislative district, then at least each municipality in a province or each barangay in a city should be represented by at least three per centum (3%) of the registered voters therein.

(e) A referendum or initiative on an ordinance passed in a municipality shall be deemed validly initiated if the petition therefor is signed by at least ten per centum (10%) of the registered voters in the municipality, of which every barangay is represented by at least three per centum (3%) of the registered voters therein.

(f) A referendum or initiative on a barangay resolution or ordinance is deemed validly initiated if signed by at least ten per centum (10%) of the registered voters in said barangay.

SEC. 6. Special Registration.-The Commission on Elections shall

set a special registration day at least three (3) weeks before a scheduled initiative or referendum.

SEC. 7. Verification of Signatures.-The Election Registrar shall verify the signatures on the basis of the registry list of voters, voters' affidavits and voters' identification cards used in the immediately preceding election.

## II.-National Initiative and Referendum

SEC. 8. Conduct and Date of Initiative or Referendum.-The Commission shall call and supervise the conduct of initiative or referendum. Within a period of thirty (30) days from receipt of the petition, the Commission shall, upon determining the sufficiency of the petition, publish the same in Filipino and English at least twice in newspapers of general and local circulation and set the date of the initiative or referendum which shall not be earlier than forty-five (45) days but not later than ninety (90) days from the determination by the Commission of the sufficiency of the petition.

SEC. 9. Effectivity of Initiative or Referendum Proposition.-

(a) The proposition for the enactment, approval, amendment or rejection of a national law shall be submitted to and approved by a majority of the votes cast by all the registered voters of the Philippines.

If, as certified to by the Commission, the proposition is approved by a majority of the votes cast, the national law proposed for enactment, approval, or amendment shall become effective fifteen (15) days following completion of its publication in the Official Gazette or in a newspaper of general circulation in the Philippines. If, as certified by the Commission, the proposition to reject a national law is approved by a majority of the votes cast, the said national law shall be deemed repealed and the repeal shall become effective fifteen (15) days following the completion of publication of the proposition and the certification by the Commission in the Official Gazette or in a newspaper of general circulation in the Philippines.

However, if the majority vote is not obtained, the national law sought to be rejected or amended shall remain in full force and effect.

(b) The proposition in an initiative on the Constitution approved by a majority of the votes cast in the plebiscite shall become effective as to the day of the plebiscite.

(c) A national or local initiative proposition approved by majority of the votes cast in an election called for the purpose shall become effective fifteen (15) days after certification and proclamation by the Commission. SEC. 10. Prohibited Measures.-The following cannot be the subject of an initiative or referendum

petition:

(a) No petition embracing more than one subject shall be submitted to the electorate; and

(b) Statutes involving emergency measures, the enactment of which are specifically vested in Congress by the Constitution, cannot be subject to referendum until ninety (90) days after its effectivity.

SEC. 11. Indirect Initiative.-Any duly accredited people's organization, as defined by law, may file a petition for indirect initiative with the House of Representatives, and other legislative bodies. The petition shall contain a summary of the chief purposes and contents of the bill that the organization proposes to be enacted into law by the legislature.

The procedure to be followed on the initiative bill shall be the same as the enactment of any legislative measure before the House of Representatives except that the said initiative bill shall have precedence over other pending legislative measures on the committee.

SEC. 12. Appeal.-The decision of the Commission on the findings of the sufficiency or insufficiency of the petition for initiative or referendum may be appealed to the Supreme Court within thirty (30) days from notice thereof.

### III.-Local Initiative and Referendum

SEC. 13. Procedure in Local Initiative.- (a) Not less than two thousand (2,000) registered voters in case of autonomous regions one thousand (1,000) in case of provinces and cities, one hundred (100) in case of municipalities, and fifty (50) in case of barangays, may file a petition with the Regional Assembly or local legislative body, respectively, proposing the adoption, enactment, repeal, or amendment, of any law, ordinance or resolution.

(b) If no favorable action thereon is made by local legislative body within thirty (30) days from its presentation, the proponents through their duly authorized and registered representative may invoke their power of initiative, giving notice thereof to the local legislative body concerned.

(c) The proposition shall be numbered serially starting from one (1). The Secretary of Local Government or his designated representative shall extend assistance in the formulation of the proposition.

(d) Two or more propositions may be submitted in an initiative.

(e) Proponents shall have one hundred twenty (120) days in case of autonomous regions, ninety (90) days in case of provinces and cities, sixty (60) days in case of municipalities, and thirty (30)

days in case of barangays, from notice mentioned in subsection (b) hereof to collect the required number of signatures.

(f) The petition shall be signed before the Election Registrar, or his designated representatives, in the presence of a representative of the proponent, and a representative of the regional assemblies and local legislative bodies concerned in a public place in the autonomous region or local government unit, as the case may be. Signature stations may be established in as many places as may be warranted.

(g) Upon the lapse of the period herein provided, the Commission on Elections, through its office in the local government unit concerned shall certify as to whether or not the required number of signatures has been obtained. Failure to obtain the required number is a defeat of the proposition.

(h) If the required number of signatures is obtained, the Commission shall then set a date for the initiative at which the proposition shall be submitted to the registered voters in the local government unit concerned for their approval within ninety (90) days from the date of certification by the Commission, as provided in subsection (g) hereof, in case of autonomous regions, sixty (60) days in case of provinces and cities, forty-five (45) days in case of municipalities, and thirty (30) days in case of barangays. The initiative shall then be held on the date set, after which the results thereof shall be certified and proclaimed by the Commission on Elections.

SEC. 14. Effectivity of Local Propositions.-If the proposition is approved by a majority of the votes cast, it shall take effect fifteen (15) days after certification by the Commission as if affirmative action thereon had been made by the local legislative body and local executive concerned. If it fails to obtain said number of votes, the proposition is considered defeated.

SEC. 15. Limitations on Local Initiatives.-{a) The power of local initiative shall not be exercised more \*thail once a year.

(b) Initiative shall extend only to subjects or matters which are within the legal powers of the local legislative bodies to enact.

(c) If at any time before the initiative is held, the local legislative body shall adopt in toto the proposition presented, the initiative shall be cancelled. However, those against such action may, if they so desire, apply for initiative in the manner herein provided.

SEC. 16. Limitations Upon Local Legislative Bodies.-Any proposition or ordinance or resolution approved through the system of initiative and referendum as herein provided shall not be repealed, modified or amended, by the local legislative body concerned within six (6) months from the date therefrom, and may



be amended, modified or repealed by the local legislative body within three (3) years thereafter by a vote of three-fourths (3/4) of all its members: Provided, however, That in case of barangays the period shall be one (1) year after the expiration of the first six (6) months.

SEC. 17. Local Referendum.-Notwithstanding the provision of Section 4 hereof, any local legislative body may submit to the registered voters of autonomous region, provinces, cities, municipalities and barangays for the approval or rejection, any ordinance or resolution duly enacted or approved.

Said referendum shall be held under the control and direction of the Commission within sixty (60) days in case of provinces and cities, forty-five (45) days in case of municipalities and thirty (30) days in case of barangays.

The Commission shall certify and proclaim the results of the said referendum.

SEC. 18. Authority of Courts.-Nothing in this Act shall prevent or preclude the proper courts from declaring null and void any proposition approved pursuant to this Act for violation of the Constitution or want of capacity of the local legislative body to enact the said measure.

#### IV.-Final Provisions

SEC. 19. Applicability of the Omnibus Election Code.-The Omnibus Election Code and other election laws, not inconsistent with the provisions of this Act, shall apply to all initiatives and referenda.

SEC. 20. Rules and Regulations.-The Commission is hereby empowered to promulgate such rules and regulations as may be necessary to carry out the purposes of this Act.

SEC. 21. Appropriations.-The amount necessary to defray the cost of the initial implementation of this Act shall be charged against the Contingent Fund in the General Appropriations Act of the current year. Thereafter, such sums as may be necessary for the full implementation of this Act shall be included in the annual General Appropriations Act.

SEC. 22. Separability Clause.-If any part or provision of this Act is held invalid or unconstitutional, the other parts or provisions thereof shall remain valid and effective.

SEC. 23. Effectivity.-This Act shall take effect fifteen (15) days after its publication in a newspaper of general circulation.

Approved,

RAMON V. MITRA  
Speaker of the House of  
Representatives

JOVITO R. SALONGA  
President of the Senate

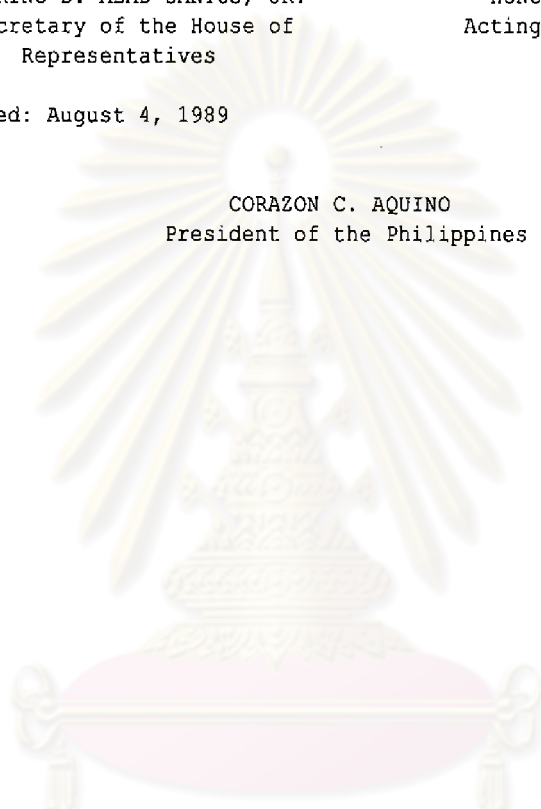
This Act which is a consolidation of Senate Bill No. 17 and House Bill No. 21505 was finally passed by both the Senate and House of Representatives on June 8, 1989.

QUIRINO D. ABAD SANTOS, JR.  
Secretary of the House of  
Representatives

HONORATA M. ORQUIOLA  
Acting Secretary of  
the Senate

Approved: August 4, 1989

CORAZON C. AQUINO  
President of the Philippines



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ข (Appendix B)  
Senate Bill No.2245


ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

FIFTEENTH CONGRESS OF THE REPUBLIC )  
 OF THE PHILIPPINES )  
 First Regular Session )

OFFICE ...

10 AUG -2 1995

SENATE  
 S. No. 2245

RECEIVED BY: 

Introduced by Senator Miriam Defensor Santiago

#### EXPLANATORY NOTE

The Constitution, Article 17, Section 2, provides:

Sec. 2. Amendments to this Constitution may likewise be directly proposed by the people through initiative upon a petition of at least twelve *per centum* of the total number of registered voters, of which every legislative district must be represented by at least three *per centum* of the registered voters therein.

No amendment under this section shall be authorized within five years following the ratification of this constitution nor oftener than once every five years thereafter.

The Congress shall provide for the implementation of the exercise of this right. In the 1997 case of *Defensor Santiago v. Commission on Elections*, the Supreme Court through Associate Justice Hilario G. Davide, Jr. (later Chief Justice), held that:

“This provision is not self-executory. In his book, Joaquin Bemas, a member of the 1986 Constitutional Commission, stated:

Without implementing legislation Section 2 cannot operate. Thus, although this mode of amending the Constitution is a mode of amendment, which bypasses congressional action, in the last analysis it still is dependent on congressional action.

Bluntly stated, the right of the people to directly propose amendments to the Constitution through the system of initiative would remain entombed in the cold niche of the Constitution until Congress provides for its implementation. Stated otherwise, while the Constitution has recognized or granted that right, the people cannot exercise it if Congress, for whatever reason, does not provide for its implementation.” (*Defensor Santiago v. Commission on Elections*, 270 SCRA 106, p. 136 (1997))

... “The foregoing brings us to the conclusion that R.A. No. 6735 is incomplete, inadequate, or wanting in essential terms and conditions insofar as initiative on amendments to the Constitution is concerned. It is lacunae on this substantive are fatal and cannot be cured by “empowering” the Comelec “to promulgate such rules and regulations as may be necessary to carry out the purposes of the Act.

The rule is that what has been delegated, cannot be delegated or as expressed in a Latin maxim: *potestas delegate non delegari potest*. The recognized exceptions to the rule are as follows:

- (1) Delegation of tariff powers to the President under Section 28(2) of Article VI of the Constitution;
- (2) Delegation of emergency powers to the President under Section 23(2) of Article VI of the Constitution;
- (3) Delegation to the people at large;
- (4) Delegation to local governments; and
- (5) Delegation to administrative bodies.

Empowering the Comelec, an administrative body exercising quasijudicial functions, to promulgate rules and regulations is a form of delegation of legislative authority under No. 5 above. However, in every case of permissible delegation, there must be a showing that the delegation itself is valid. It is valid only if the law (a) is complete in itself, setting forth therein the policy to be executed, carried out, or implemented by the delegate; and (b) fixes a standard - the limits of which are sufficiently determinate and determinable - to which the delegate must conform in the performance of his functions. A sufficient standard is one, which defines legislative policy, marks its limits, amps out its boundaries and specifies the public agency to apply it. It indicates the circumstances under which the legislative command is to be effected.

Insofar as initiative to propose amendments to the Constitution is concerned, R.A. No. 6735 miserably failed to satisfy both requirements insubordinate legislation. The delegation of the power to the Comelec is then invalid." (Ibid, p. 153-154).

In President Gloria Macapagal-Arroyo's State of the Nation Address last 2005, she expressed her desire for a charter change. She said:

"The other message to send is that we will address the burden that the other Philippine story imposes on our anticipated take off. I refer to the story of how our political system has now become a hindrance to our national progress. Over the years, our political system has degenerated to the extent that it is difficult for anyone to make any headway yet keep his hands clean. To be sure, the system is still capable of achieving great reforms. But, by and large, our political system has betrayed its promise to each new generation of Filipinos, not a few of whom are voting with their feet, going abroad and leaving that system behind. Perhaps we politicians have done our best; but maybe our best is not enough, given the present system. Perhaps we have strained the present political system to its final limit.

It is time to turn to the people, bring them into government—and change the way that government is done. The people want government that works for them at every level. They want good government that begins at their doorstep in the barangay, and does not end before the closed door of a bureaucrat in Metro Manila. The system clearly needs fundamental change, and the sooner the better.

It's time to start the great debate on charter change."

Dr. Jose Abueva, Consultative Commission (Con-Corn) chairman, also believes that Charter change “can bring about good governance by sustainable people power.” He also said that:

“Instead of using people power solely to topple or immobilize an unwanted President, it can be made a sustainable force for making government more accessible, participatory, efficient, transparent, and accountable to the citizens through functional institutions, including parliamentary government, modern political parties, autonomous regions, a reformed electoral system and judiciary, and a committed civil society.

Then we can hope to replace poverty with prosperity, corruption with effective and ethical government, and insularity with global competitiveness. Then, we can have a nation worthy of our heroes, a country fit for our children—of which we can all be proud.”

Considering that R.A. No. 6735 (the Initiative and Referendum Act) governs only people’s initiative for local legislation, there is a need to pass a law that will govern the process by which constitutional amendments are introduced by the people directly through people’s initiative.

This bill seeks to provide the enabling law to start the grand cha-cha debate.<sup>1</sup>

*Miriam Defensor Santiago*  
MIRIAM DEFENSOR SANTIAGO

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> This bill was originally filed in the Thirteenth Congress, Second Regular Session.

FIFTEENTH CONGRESS OF THE REPUBLIC )  
OF THE PHILIPPINES )  
First Regular Session )

OFFICE OF THE CLERK

10 AUG -2 12:45

SENATE  
S. No. **2245**

RECEIVED BY: *[Signature]*

Introduced by Senator Miriam Defensor Santiago

1 AN ACT  
2 PROVIDING FOR PEOPLE'S INITIATIVE TO AMEND THE CONSTITUTION

*Be it enacted by the Senate and the House of Representatives of the Philippines in Congress assembled:*

3 SECTION 1. *Short Title.* - This Act shall be known as the "People's Initiative to Amend  
4 the Constitution Act."

5 SECTION 2. *Declaration of Policy.* - Amendments to the Constitution may be directly  
6 proposed by the people through initiative upon a petition of at least twelve percent (12%) of the  
7 total number of registered voters, of which every legislative district must be represented by at  
8 least three percent (3%) of the registered voters therein.

9 SECTION 3. *Definition of Terms.* - For purposes of this Act, the following terms shall  
10 mean:

11 (A) "People's Initiative" is the process by which the people are empowered to  
12 propose amendments to a constitution upon compliance with constitutional and legal  
13 requirements;

14 (B) "Amendment" envisages an alteration of one or a few specific provisions of  
15 the Constitution which do not affect the functioning of the other constitutional provisions  
16 not so amended. The guiding original intention of an amendment is to improve specific  
17 parts or to add new provisions deemed necessary to meet new conditions or to suppress  
18 specific portions that may have become obsolete or are judged to be dangerous.

19 The term "amendment" should be distinguished from "revision" which imports an  
20 alteration of the basic constitutional structure or at least an alteration which radically

1 affects the functioning of various parts or agencies within the Constitutional structure. In  
2 revision, the guiding original intention and plan contemplates a reexamination of the  
3 entire document to determine how and to what extent it should be altered;

4 (C) "Proposition" is the proposed amendments to the Constitution;

5 (D) "Petition" is the written instrument containing the proposition and the  
6 required number of signatories in a form determined by and submitted to the Commission  
7 on Elections, hereinafter referred to as the "Commission"; and

8 (E) "Plebiscite" is the electoral process by which the proposition to amend the  
9 Constitution shall be approved or rejected by the people.

10 SECTION 4. *Requirements.* - (A) Amendments to the constitution may be directly  
11 proposed by the people through initiative upon a petition of at least *twelve per centum* (12%) of  
12 the total number of registered voters, of which every legislative district must be represented by at  
13 least *three per centum* (3%) of the total number of registered voters therein. No amendment of  
14 the Constitution through a people's initiative shall be held oftener than once every five years  
15 thereafter.

16 (B) The petition shall be signed before the Election Registrar, or other designated  
17 representative, in the presence of a representative of the proponents and the oppositors in a  
18 public place in the barangay of the municipality, city or legislative district. Signature stations  
19 may be established in as many places as may be warranted;

20 (C) The petition on the people's initiative shall be submitted to the Commission, and  
21 shall state the following:

22 (1) The names and signatures of the petitioners or registered voters;

23 (2) The barangay and which the petitioners belong to;

24 (3) The text of the amendment of the Constitution or any part thereof sought to be  
25 proposed;

26 (4) The reason or reasons thereof;

27 (5) An abstract or summary of the proposition, printed on top of each and every  
28 page of the petition; and



1           (6) Proof that public hearings and consultations were held in each of the  
2 legislative districts to ensure that the people are properly informed on the amendments  
3 proposed.

4           (D) The Commission, through its office in the local government unit concerned, shall  
5 certify as to whether or not the required number of signatures has been obtained. Failure to  
6 obtain the required number of signatures is a defeat of the proposition;

7           (E) After the Commission finds that the petition has complied with the above  
8 requirements, it shall then proceed with the verification and authentication of the signatures of  
9 the registered voters contained therein. Accredited watchers from both the proponents and  
10 oppositors shall be present and be allowed to observe the process of verification and  
11 authentication;

12           (F) After the signatures shall have been verified by the Commission the same shall be  
13 posted in the barangay hall of each of the legislative district for at least sixty (60) days to allow  
14 interested parties to examine the same and allow the filing of the necessary protest or to  
15 challenge to the authentication within the same period. Any challenge or protest shall be ruled  
16 upon within sixty (60) days from the date of filing of such protest or challenge;

17           (G) The Commission shall issue a certification on the sufficiency of the petition upon the  
18 resolution of all protest and challenges filed.

19           SECTION 5. *Appeal.* - The Decision of the Commission regarding the sufficiency or  
20 insufficiency of the petition may be appealed to the Supreme Court within thirty (30) days from  
21 the notice thereof, provided, that this provision shall be effective only upon the advice and  
22 concurrence of the Supreme Court in accordance with the Constitution, Article 6, Section 30.

23           SECTION 6. *Special Registration.* - There shall be special registration of voters at least  
24 forty five (45) days before the scheduled plebiscite for those who will attain fifteen (15) to  
25 eighteen (18) years of age on the date of the scheduled plebiscite. Two separate lists of those age  
26 ranges from fifteen (15) to seventeen (17). The second list consists of those who would have  
27 attained eighteen (18) years of age on the day of plebiscite.

1 SECTION 7. *Verification of Signatures.* - The Election Registrar shall verify the  
2 signatures on the basis of the registry list of voters, voter's affidavit and voter's identification  
3 cards used in the immediately preceding election.

4 SECTION 8. *Conduct and Date of Initiative or Referendum.* - The Commission shall call  
5 and supervise the conduct of the plebiscite on the people's initiative within a period of thirty (30)  
6 days from the Certification of the sufficiency of the petition, the Commission shall publish the  
7 same in Filipino and English at least three (3) times in a newspaper of general and local  
8 circulation and set the date of the plebiscite on the initiative, which shall be held not earlier than  
9 sixty (60) days nor later than ninety (90) days after the certification of the sufficiency of the  
10 petition.

11 SECTION 9. *Authority of the Courts.* - Nothing in this Act shall prevent or preclude the  
12 proper courts from declaring null and void any proposition approved pursuant to this Act for  
13 violation of the Constitution.

14 SECTION 10. *Effectivity of the Constitutional Amendments.* - Any amendment proposed  
15 by people's initiative shall be valid and effective when ratified by a majority of the votes cast in  
16 a plebiscite which will be held not earlier than sixty (60) days nor later than ninety (90) days  
17 after the certification by the Commission on Elections of the sufficiency of the petition.

18 SECTION 11. *Applicability of the Omnibus Election Code.* - The Omnibus Election Code  
19 and other election laws not inconsistent with the provisions of this Act shall be applicable.

20 SECTION 12. *Rules and Regulations.* - The Commission on Election is hereby  
21 empowered to promulgate such rules and regulations as many be necessary to carry out the  
22 purposes of this Act.

23 SECTION 13. *Appropriations.* - The amount necessary to defray the cost of the people's  
24 initiative as prescribed in this Act shall be charged against the Contingent Fund in the General  
25 Appropriations Act of the year when the initiative is to be conducted. Thereafter, the sums

1 necessary for the implementation of this Act shall be included in the annual General  
2 Appropriations Act.

3 SECTION 14. *Separability Clause.* - If any provision or part hereof, is held invalid or  
4 unconstitutional, the remainder of the law of the provision not otherwise affected shall remain  
5 valid and subsisting.

6 SECTION 15. *Repealing Clause.* - Any law, presidential decree or issuance, executive  
7 order, letter of instruction, administrative order, rule or regulation contrary to, or inconsistent  
8 with, the provisions of this Act is hereby repealed, modified or amended accordingly.

9 SECTION 16. *Effectivity Clause.* - This Act shall take effect fifteen (15) days after its  
10 publication in at least two (2) newspapers of general circulation.

Approved,

/ptm08july2010



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายจรชัย ชัยพัฒนานันท์ เกิดเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2515 สถานที่เกิด กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อปีพ.ศ.2536 สำเร็จการศึกษาระดับบัณฑิต สมัยที่ 49 จากสถาบันอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา เมื่อปีพ.ศ.2539 เข้าศึกษาต่อหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีพ.ศ.2550



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย