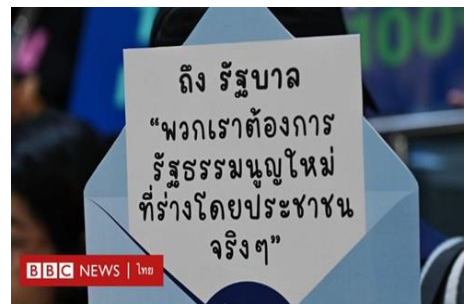


ประเด็นการเมือง ฉบับที่ E14	14 ก.พ. 68	วิทยาลัยการทัพบก
ประเด็น รัฐธรรมนูญ หัวใจประชาธิปไตยหรือเครื่องมือทางการเมือง	บทเรียนจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปี 2560	
ประเด็นสำคัญ	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐธรรมนูญคืออะไร - กระบวนการได้มาของรัฐธรรมนูญ 2560 - การมีส่วนร่วมและรับรองของประชาชนผ่านการลงประชามติ - ความคาดหวัง “รัฐธรรมนูญปราบโกง” - เหตุผลของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 - เปรียบเทียบการแก้เป็นรายมาตรา กับ การตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) - อำนาจของนิติบัญญัติ VS อำนาจที่ของประชาชน จาก การปรับแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2560 - ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์ทางการเมือง 	



รัฐธรรมนูญ หัวใจประชาธิปไตยหรือเครื่องมือทางการเมือง บทเรียนจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปี 2560

รัฐธรรมนูญคืออะไร

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ทำหน้าที่เป็นกรอบและแนวทางในการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมีลักษณะสำคัญดังนี้ **กฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ** รัฐธรรมนูญกำหนดที่มาและขอบเขตของอำนาจรัฐ โดยกฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งรัฐธรรมนูญ 2560 ที่ระบุว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ" **กำหนดโครงสร้างอำนาจรัฐและสิทธิเสรีภาพ** รัฐธรรมนูญวางโครงสร้างการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ พร้อมทั้งกำหนดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน และกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และถือเป็น**เครื่องมือคุ้มครองสิทธิประชาชน** รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ผ่านบทบัญญัติต่างๆ เช่น สิทธิในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการชุมนุม และสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

กระบวนการได้มาของรัฐธรรมนูญ 2560

รัฐธรรมนูญ 2560 ร่างขึ้นโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ที่แต่งตั้งโดย คสช. ภายใต้การนำของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ หลังการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2550 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว 2557 ต่อมา คสช. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กรธ. ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญและนำไปให้ประชาชนลงประชามติในวันที่ 7 สิงหาคม 2559 ผลปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว หลังจากนั้น ได้มีการปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอและนำขึ้นทูลเกล้าฯ จนประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากกรธ. ที่แต่งตั้งโดย คสช. และผ่านการลงประชามติของประชาชน ก่อนประกาศใช้อย่างเป็นทางการ

การมีส่วนร่วมและรับรองของประชาชนผ่านการลงประชามติ

มีการปรับแก้ร่างตามข้อเสนอของ คสช. หลายประการ จัดให้มีการลงประชามติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 ซึ่งส่งผลให้มีข้อวิพากษ์วิจารณ์เรื่องการจำกัดการรณรงค์และการให้ข้อมูล และถูกมองว่าเป็นเครื่องมือรักษาอำนาจของกลุ่มเดิม และจำกัดการเปลี่ยนผ่านทางทางการเมือง

ความคาดหวัง “รัฐธรรมนูญปราบโกง”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถูกออกแบบมาภายใต้แนวคิด โดยมีการกำหนดมาตราสำคัญหลายประการ อาทิ การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ การห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองของผู้เคยต้องคำพิพากษาคดีทุจริต การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐต้องยื่นบัญชีทรัพย์สิน และการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งในการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกวางกรอบไว้อย่างเข้มงวด โดยกำหนดเงื่อนไขสำคัญ ได้แก่ ต้องมีเสียงสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 รวมถึงต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกรธ. ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 และ



ในบางกรณีต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ทำให้การแก้ไขเป็นไปได้ยาก

เหตุผลของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560

การพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ผ่านมามักมีเป้าหมายหลักในการปรับโครงสร้างอำนาจทางการเมือง เช่น การแก้ไขระบบเลือกตั้ง การปรับลดอำนาจของวุฒิสภา และการแก้ไขกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งผู้ได้ประโยชน์จากการแก้ไขมักเป็นกลุ่มการเมืองที่ต้องการลดข้อจำกัดในการใช้อำนาจที่ถูกวางไว้ในรัฐธรรมนูญ สิ่งที่สะท้อนเจตนาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ สามารถพิจารณาได้จากประเด็นที่ถูกเสนอแก้ไข เช่น การพยายามยกเลิกอำนาจของวุฒิสภาในการเลือกนายกรัฐมนตรี การแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจาก

การเลือกตั้ง การปรับปรุงระบบการเลือกตั้งให้สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น และการปรับลดอำนาจขององค์กรอิสระที่มีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งสะท้อนความพยายามในการปรับเปลี่ยนดุลอำนาจทางการเมืองที่ถูกลงไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้

เปรียบเทียบการแก้เป็นรายมาตรา กับ การตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.)

การแก้ไขรัฐธรรมนูญรายมาตรา

การแก้ไขรัฐธรรมนูญรายมาตรา มีกระบวนการและขั้นตอน ดังนี้ เสนอญัตติ โดย ครม. ส.ส. หรือ ส.ส.ร่วมกับ ส.ว. ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอแก้ไขได้ พิจารณา 3 วาระในรัฐสภา ต้องได้เสียงเห็นชอบ 3/5 ของทั้งสองสภา บางกรณี



ต้องทำประชามติ **ข้อดี** แก้ไขปัญหาเฉพาะจุดได้ตรงประเด็น ใช้เวลาดำเนินการน้อย มีความชัดเจนในประเด็นที่แก้ไข การพิจารณามีประสิทธิภาพ **ข้อจำกัด** ไม่สามารถปรับโครงสร้างการเมืองทั้งระบบ แก้ไขได้ทีละประเด็น ขาดการมีส่วนร่วมโดยตรงจากประชาชน และอาจไม่สะท้อนเจตนารมณ์ประชาชน จึงสรุปได้ว่า เป็นกระบวนการที่มีระบบชัดเจนแต่จำกัด เหมาะสำหรับการแก้ไขปัญหาเฉพาะจุด แต่อาจไม่เพียงพอสำหรับการปฏิรูปการเมืองในภาพรวม ส่วนการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) เป็นความพยายามปฏิรูปโครงสร้างการเมืองไทย เน้นการมีส่วนร่วมจากประชาชนโดยตรง ตัวแทนมีความหลากหลายทั้งอาชีพและภูมิภาค โดยมีกระบวนการทำงาน ประกอบด้วย **เลือกตั้ง สสร. โดยตรงจากประชาชน** ⇒ **รับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน** ⇒ **จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่** ⇒ **ผ่านประชามติและการพิจารณาของรัฐสภา จุดเด่น** เป็นการปรับโครงสร้างการเมืองได้ทั้งระบบ มีความชอบธรรมสูงจากการมีส่วนร่วมของประชาชน และเปิดพื้นที่ถกเถียงประเด็นสำคัญอย่างกว้างขวาง **ข้อจำกัด** ใน 5 ปีแรก จะเป็นประชาธิปไตยที่ไม่สมบูรณ์ เพราะ สมาชิกวุฒิสภา มาจากการแต่งตั้งโดยตรง สสร. มีความเสี่ยงที่จะถูกจัดตั้งโดยพรรคการเมือง และไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชนแท้จริง ใช้เวลานานในการดำเนินการ มีค่าใช้จ่ายสูง และอาจเกิดความขัดแย้งทางความคิด แม้จะมีข้อจำกัดด้านเวลาและงบประมาณ แต่การแก้ไขผ่าน สสร. มีความชอบธรรมสูงกว่าเพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในทุกขั้นตอน

วิเคราะห์มุมมอง อำนาจของนิติบัญญัติ VS อำนาจที่ของประชาชน จากการปรับแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2560

ความไม่สมดุลของอำนาจ พบว่า ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเด่นชัดในการควบคุมการแก้ไข ประชาชนมีพื้นที่จำกัดในการมีส่วนร่วม วุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งกลับมีอำนาจยับยั้งสูง การผูกขาดอำนาจ ต้องผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภา 3 ใน 5 วุฒิสภาที่มาจาก คสช. มีอำนาจตัดสินใจสำคัญ ขาดการถ่วงดุลจากประชาชนโดยตรง **ข้อจำกัดอำนาจประชาชน** มีส่วนร่วมเพียงการลงประชามติในบางกรณี ขาดพื้นที่แสดงความคิดเห็นในการแก้ไขรายมาตรา และไม่สะท้อนหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน **การจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.)** จึงเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาข้างต้น คือ เป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน

โดยตรง สร้างความชอบธรรมผ่านการเลือกตั้งและรับฟังความเห็น และเปิดโอกาสให้ประชาชนกำหนดอนาคตประเทศ โครงสร้างการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2560 สะท้อนการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งขัดกับหลักประชาธิปไตย การแก้ไขผ่าน สสร. จึงอาจเป็นทางออกที่สร้างดุลยภาพระหว่างอำนาจได้ดีกว่า

ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์ทางการเมือง

การแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2560 สะท้อนให้เห็นความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์ทางการเมืองอย่างชัดเจน โดยสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้ **ผลประโยชน์ส่วนรวม (ที่ถูกกล่าวอ้าง) การสร้างธรรมาภิบาล** คือ มีการอ้างถึงการป้องกันการทุจริตผ่านกลไกต่างๆ กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมือง เพิ่มความโปร่งใสผ่านการตรวจสอบทรัพย์สิน การคุ้มครองสิทธิประชาชน รับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน การสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมทางการเมือง และเพิ่มกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วน **ผลประโยชน์ทางการเมือง (ที่แฝงอยู่)** ได้แก่ การรวบอำนาจ คือ การพยายามลดอำนาจองค์กรตรวจสอบ ปรับระบบเลือกตั้งให้เอื้อต่อพรรคใหญ่ รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ฝ่ายบริหาร การสืบทอดอำนาจ วางระบบให้กลุ่มการเมืองเดิมคงอำนาจ สร้างเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลง และจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผู้ได้ประโยชน์จากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

กลุ่มการเมืองที่ครองอำนาจ ได้ประโยชน์จากการลดข้อจำกัดในการใช้อำนาจ สามารถกำหนดทิศทางการเมืองได้มากขึ้น และสามารถรักษาฐานอำนาจของตนไว้ได้

ระบบราชการและองค์กรอิสระ ยังคงมีอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุล รักษาสถานะและบทบาทในระบบการเมือง และยังคงมีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่

ประชาชน ซึ่งควรเป็นผู้ได้ประโยชน์หลัก กลับมีส่วนร่วมจำกัดและอาจไม่ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ สะท้อนให้เห็นว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญมักถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองมากกว่าการสร้างประโยชน์ให้สังคมโดยรวม

พ.อ.หญิง จันทิรา นาคบุญนำ

อจ.ทก.สมัย.วทบ.

อ้างอิง

1. คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
2. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2565). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
3. สถาบันพระปกเกล้า. (2568). รายงานการศึกษาการแก้ไขรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
4. Bangkok Biz News. (2568). การเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีแสดงบทบาทในการผลักดันการแก้ไขรัฐธรรมนูญ. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/politics/1166180สรุปสาระสำคัญของเสวนาวิชาการ เรื่อง “อำนาจรัฐสภาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ” law.tu.ac.th>
5. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ - ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า wiki.kpi.ac.th