

ประเด็นการเมือง ฉบับที่ E37	25 ก.ค. 68	วิทยาลัยการทัพบก
ประเด็น ปลดล็อกประชามติ	ปลดล็อกประชามติ เส้นทางสู่ความมั่นคงหรือความเสี่ยงทางการเมือง	
ประเด็นสำคัญ	- บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติในมิติความมั่นคง - วิวัฒนาการของกลไกประชามติ - มิติความมั่นคง: ดาบสองคม - บทบาทของรัฐธรรมนูญ หัวใจของความมั่นคง - พัฒนาการล่าสุด ความเคลื่อนไหวในรัฐสภา - แนวโน้มอนาคต - สมดุลแห่งประชาธิปไตย - บทเรียนจากต่างประเทศ ความสมดุลระหว่างการเข้าถึงและความน่าเชื่อถือ	



ปลดล็อกประชามติ เส้นทางสู่ความมั่นคงหรือความเสี่ยงทางการเมือง

บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติในมิติความมั่นคง

การเมืองไทยในช่วงครึ่งปีหลังของปี 2567 เต็มไปด้วยการเคลื่อนไหวที่น่าจับตามอง เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2567 สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติผ่านร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (ฉบับที่..) พ.ศ.... ในวาระสาม ด้วยคะแนนกล่มหลาย 409 เสียงเห็นชอบ ไม่มีเสียงไม่เห็นชอบ และมีเพียง 2 เสียงงดออกเสียง การแก้ไขครั้งนี้มิใช่เพียงการปรับเปลี่ยนเทคนิคทางกฎหมายธรรมดา แต่เป็นการปลดล็อกกลไกสำคัญที่จะส่งผลต่อทิศทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศในระยะยาว กฎหมายฉบับนี้ได้เปลี่ยนเงื่อนไข "เสียงข้างมากสองชั้น" (Double Majority) ที่เคยใช้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินข้อยุติของประชามติ มาเป็น "เสียงข้างมากธรรมดา" แทน

วิวัฒนาการของกลไกประชามติ

หากมองย้อนไปในอดีต ระบบ "เสียงข้างมากสองชั้น" ถูกออกแบบมาเพื่อสร้างความชอบธรรมที่แข็งแกร่งสำหรับการทำประชามติ โดยกำหนดให้การออกเสียงประชามติจะมีข้อยุติได้ต่อเมื่อ

1. มีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเป็นจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียง
2. มีจำนวนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงในเรื่องที่จัดทำประชามติ

เงื่อนไขดังกล่าวมีเจตนาเพื่อให้แน่ใจว่าการตัดสินใจในระดับสำคัญของชาติจะต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างกว้างขวาง มิใช่เพียงกลุ่มคนส่วนน้อยที่มีความกระตือรือร้นทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ เงื่อนไขเหล่านี้กลับกลายเป็น "กรงทอง" ที่ขัดขวางการจัดประชามติ เนื่องจากการให้ประชาชนออกมาใช้สิทธิเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิทั้งหมดนั้นเป็นเรื่องที่ทำหายอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในสังคมไทยที่ประชาชนบางส่วนยังขาดความสนใจหรือความเข้าใจในกระบวนการทางการเมือง

มิติความมั่นคง ดาบสองคม

การปลดล็อกกลไกประชามติผ่านการแก้ไขกฎหมายครั้งนี้นำมาซึ่งผลกระทบทางด้านความมั่นคงที่มีลักษณะเป็นดาบสองคม **ด้านบวก การเสริมสร้างความมั่นคงทางการเมือง** การที่ประชามติสามารถจัดได้ง่ายขึ้นจะช่วยแก้ไขปัญหาด้านทางการเมืองในหลายประการ เมื่อเกิดข้อพิพาทเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือประเด็นสำคัญอื่นๆ ของชาติ การใช้กลไกประชามติจะเป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนในการเป็นผู้ตัดสินข้อพิพาทด้วยตนเอง สิ่งนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในบริบทการเมืองไทยที่มักเกิดความขัดแย้งรุนแรงระหว่างกลุ่มการเมือง ต่างฝ่าย การมีกลไกประชามติที่ใช้งานได้จริงจะช่วยลดความตึงเครียดและสร้างทางออกที่ยอมรับได้สำหรับ ทุกฝ่าย ซึ่งจะส่งผลดีต่อเสถียรภาพทางการเมืองในระยะยาว นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจประเด็นสำคัญของชาติจะช่วยเสริมสร้างความชอบธรรมของระบบการเมือง เมื่อประชาชนรู้สึกว่ามีเสียงในการกำหนดทิศทางของประเทศ จะลดความรู้สึกแปลกแยกและเสริมสร้างความผูกพันต่อระบบประชาธิปไตย **ด้านลบ ความเสี่ยงต่อความมั่นคงใหม่** ในขณะเดียวกัน การทำให้ประชามติจัดได้ง่ายขึ้นอาจนำมาซึ่งความเสี่ยงใหม่ๆ เช่นกัน หนึ่งในความกังวลหลักคือการที่กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มการเมืองอาจใช้ประชามติเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อบรรลุวาระทางการเมือง

เงื่อนไข **"เสียงข้างมากธรรมดา"** หมายความว่า หากมีผู้ออกมาใช้สิทธิเพียงส่วนน้อย แต่ฝ่ายหนึ่งสามารถจูงใจหรือระดมพรรคพวกมาออกเสียงได้มากกว่า ก็อาจทำให้ผลประชามติไม่สะท้อนเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชนส่วนใหญ่

ความเสี่ยงอีกประการหนึ่ง คือ การที่ประเด็นที่ซับซ้อนหรือเทคนิคอาจถูกนำมาทำประชามติ โดยที่ประชาชนทั่วไปอาจไม่มีข้อมูลหรือความเข้าใจที่เพียงพอในการตัดสินใจ สิ่งนี้อาจนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในระยะยาว

บทบาทของรัฐธรรมนูญ หัวใจของความมั่นคง

ประเด็นที่สำคัญที่สุดของการแก้ไขกฎหมายประชามติครั้งนี้คือผลกระทบต่อกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 (8) กำหนดให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญในหมวดสำคัญๆ ต้องผ่านการทำประชามติ

หมวดเหล่านี้รวมถึง หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ อำนาจหน้าที่ของศาลและองค์กรอิสระ



การที่ประชาคมสามารถจัดได้ง่ายขึ้นจึงเปิดทางให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นเหล่านี้สามารถดำเนินการได้จริง ซึ่งอาจเป็นการแก้ไขปัญหาด้านทางการเมืองที่มีมาเป็นเวลานาน

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของประเทศจำเป็นต้องมีความระมัดระวังอย่างยิ่ง เพราะการเปลี่ยนแปลงใดๆ จะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างและกลไกการปกครองประเทศทั้งหมด หากการแก้ไขรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นบ่อยเกินไปหรือไม่มีการพิจารณาอย่างรอบคอบ อาจนำไปสู่ความไม่มั่นคงทางกฎหมายและการเมือง

พัฒนาการล่าสุด ความเคลื่อนไหวในรัฐสภาไทย



ล่าสุด เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2568 สภาผู้แทนราษฎรได้มีการประชุมพิจารณาการประชามติ โดยยืนยันตามร่างเดิมที่แก้เกณฑ์ผ่านประชามติแก้รัฐธรรมนูญให้ใช้เสียงข้างมากชั้นเดียว ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของรัฐสภาในการผลักดันให้กลไกประชามติสามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การพิจารณารั้งนี้เป็นการนำ ร่างพระราชบัญญัติการออกเสียงประชามติ 2 ฉบับ ที่เสนอโดยนายพริษฐ์ วัชรสินธุ สส.บัญชีรายชื่อ พรรคประชาชน และนายจาตุรนต์ ฉายแสง สส.บัญชีรายชื่อ พรรคเพื่อไทย ซึ่งถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 177 (3) ครบ 180 วัน กลับมาให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติเพื่อยืนยันการบังคับใช้

สิ่งที่น่าสนใจคือ ทั้ง 2 ฉบับมีเนื้อหาตรงกันคือ ใช้เสียงข้างมากชั้นเดียวในการทำประชามติสอบถามความเห็นประชาชน และ สส.ส่วนใหญ่ทั้งพรรคเพื่อไทย พรรคประชาชน สนับสนุนให้ใช้หลักการเสียงข้างมากชั้นเดียว เพื่อใช้เป็นช่องทางผลักดันการแก้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนให้เป็นผลสำเร็จ หลังจากที่สังคมต้องเสียเวลาและโอกาสแก้รัฐธรรมนูญมาแล้วกว่า 2 ปี

แนวโน้มอนาคต

จากการที่รัฐบาลปัจจุบันได้เสนอแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการจัดประชามติ 3 ครั้ง ประกอบด้วย **ประชามติครั้งที่ 1** เพื่อถามว่าประชาชนเห็นชอบให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ **ประชามติครั้งที่ 2** เพื่อแก้ไขมาตรา 256 ให้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และ**ประชามติครั้งที่ 3** เพื่อรับรองร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การมีกฎหมายประชามติที่ใช้งานได้จริงจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการดำเนินแผนการดังกล่าว การปลดล็อกเงื่อนไข "เสียงข้างมากสองชั้น" จะช่วยให้การจัดประชามติทั้ง 3 ครั้งสามารถเกิดขึ้นได้จริงและได้ข้อยุติที่ชัดเจน

สมดุลแห่งประชาธิปไตย

การวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติในมิติความมั่นคงจำเป็นต้องพิจารณาทั้งโอกาสและความเสี่ยง การปลดล็อกกลไกประชามติเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทมากขึ้นในการกำหนดทิศทางของประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยที่แท้จริง

บทเรียนจากต่างประเทศ ความสมดุลระหว่างการเข้าถึงและความน่าเชื่อถือ
กรณีศึกษาเปรียบเทียบประสบการณ์ประชามติเยอรมนีและอังกฤษ
กรณีเยอรมนี การจำกัดประชามติเพื่อป้องกันประชานิยม

ประสบการณ์เชิงลบจากอดีต พบว่า เยอรมนีมีประสบการณ์ขม
ขึ้นจากการใช้ประชามติในยุค Weimar และภายใต้ Hitler ประชามติปี
1934 ที่ ฮิตเลอร์(Hitler) ใช้รวมตำแหน่งประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี
ได้รับการสนับสนุน 89.9% แต่เป็นผลจากการข่มขู่และการทุจริต



กลไกป้องกันในรัฐธรรมนูญ เยอรมนีจำกัดประชามติเพียง 2 ประเภท ได้แก่ การรับรองรัฐธรรมนูญใหม่และ
การจัดระเบียบเขตแดนของรัฐย่อย ใช้เกณฑ์ "เสียงข้างมากสองชั้น" หมายถึง ต้องได้เสียงข้างมากของผู้ออก
เสียงและอย่างน้อย 1 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

กรณีอังกฤษ ประชามติ Brexit และปัญหาความชอบธรรม



ความขัดแย้งระหว่างหลักการ ซึ่งประกอบด้วยหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา
vs หลักอำนาจสูงสุดของประชาชน ไม่มีข้อกำหนดทางรัฐธรรมนูญที่บังคับให้
จัดประชามติระดับชาติ ปัญหาจากประชามติ Brexit 2016 พบว่า ผลลัพธ์
51.89% เห็นด้วยกับการออก, 48.11% เห็นด้วยกับการอยู่ต่อ **ไม่มีเกณฑ์ชั้น**
ต่ำหรือกำหนดเวลาการดำเนินการ การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญครั้งใหญ่จาก

การสนับสนุนเพียงเล็กน้อยเหนือ 50%

บทเรียนสำหรับประเทศไทย

บทเรียนจากประสบการณ์เยอรมนี คือ จำเป็นต้องมีกลไกป้องกันการใช้ประชามติในทางที่ผิด และ
ควรมีการกำหนดเกณฑ์ "เสียงข้างมากสองชั้น" ช่วยสร้างความชอบธรรมที่แข็งแกร่ง

บทเรียนจากประสบการณ์อังกฤษ ได้แก่ ความจำเป็นของเกณฑ์ขั้นต่ำเพื่อป้องกันผลลัพธ์ที่ขาด
ความชอบธรรม ที่ควรต้องมีแผนการดำเนินการที่ชัดเจนสำหรับทุกผลลัพธ์ที่เป็นไปได้
ข้อเสนอแนะสำคัญ

การออกแบบระบบประชามติควรสร้างสมดุลระหว่าง

1. การเข้าถึง - ไม่ยากจนเกินไปจนกลายเป็น "กรงทอง"
2. การป้องกันการใช้ในทางที่ผิด - มีกลไกป้องกันการถูกใช้เป็นเครื่องมือของระบอบเผด็จการ
3. ความชอบธรรม - ผลลัพธ์ต้องสะท้อนเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชนส่วนใหญ่

จากกรณีศึกษาทั้งสองประเทศนี้แสดงให้เห็นว่าการออกแบบกลไกประชามติต้องคำนึงถึงบริบททาง
ประวัติศาสตร์และมีการป้องกันที่เหมาะสมเพื่อให้เป็นเครื่องมือประชาธิปไตยที่แท้จริง

ในขณะเดียวกัน การใช้อำนาจอ้างว่าจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบและการพิจารณาอย่างรอบคอบ
เพื่อป้องกันไม่ให้กลไกประชามติถูกใช้ในทางที่ผิดหรือส่งผลเสียต่อความมั่นคงของประเทศ

ความสำเร็จของการแก้ไขกฎหมายครั้งนี้ขึ้นอยู่กับการณ์ที่ทุกฝ่ายจะใช้กลไกประชามติอย่างสร้างสรรค์ และเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง หากสามารถทำได้เช่นนั้น ประชามติจะกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองและเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศในระยะยาว

การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการทดสอบประชาธิปไตยไทยในรูปแบบใหม่ ที่จะประกาศให้เห็นว่าประชาชนไทยพร้อมรับภาระหน้าที่ในการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริงหรือไม่ และจะใช้อำนาจอ้างกล่าวเพื่อสร้างความมั่นคงและความยั่งยืนให้แก่ประเทศชาติต่อไปอย่างไร



พ.อ.หญิง จันทิรา นาคบุญนำ

อจ.ทก.กกม.สมย.วทบ.

อ้างอิง

1. ปัญหา "เสียงเกินกึ่งหนึ่งสองชั้น" ใน พ.ร.บ.ประชามติ. iLaw [อินเทอร์เน็ต]. 2567 มกราคม 24 [อ้างเมื่อ 22 กรกฎาคม 2568]; มีจาก: <https://www.ilaw.or.th/articles/6308>
2. สุวรรณบุญ ป. ประชามติ - ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า. สถาบันพระปกเกล้า [อินเทอร์เน็ต]. [อ้างเมื่อ 22 กรกฎาคม 2568]; มีจาก: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ประชามติ>
3. กรมเห็นชอบหลักการแนวทางเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยทำประชามติ 3 ครั้ง. กรมประชาสัมพันธ์ [อินเทอร์เน็ต]. [อ้างเมื่อ 22 กรกฎาคม 2568]; มีจาก: <https://www.prd.go.th/th/content/category/detail/id/39/iid/282300>
4. คำเขียว ป. สถาปัตยกรรมแห่งหลักเกณฑ์การแก้ไขรัฐธรรมนูญไทย. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ [อินเทอร์เน็ต]. [อ้างเมื่อ 22 กรกฎาคม 2568]; มีจาก: https://occ_th.constitutionalcourt.or.th/article_detail/สถาปัตยกรรมแห่งหลักเกณฑ์การแก้ไขรัฐธรรมนูญไทย
5. วงศ์นิยม ณ. ดร.ณัฐ พันธอนันต์! รธน.ใหม่เจตนาหิน สว.คว่ำเรือธงกลางทะเลการเมือง. ไทยโพสต์ [อินเทอร์เน็ต]. [อ้างเมื่อ 22 กรกฎาคม 2568]; มีจาก: <https://www.thaipost.net/politics-news/827694/>
6. 'เสียงข้างมาก 2 ระดับ' เดดล็อกประชามติถาวรจน.จริงหรือ?. อิศรา นิเวศน์เตอร์ [อินเทอร์เน็ต]. 2566 พฤศจิกายน 20 [อ้างเมื่อ 22 กรกฎาคม 2568]; มีจาก: <https://isranews.org/article/isranews-article/123953-kamnoon-50.html>
7. Is Germany heading towards a referendum? [Internet]. EUROPP Blog; 2012 Aug 28 [cited 2025 Jul 23]. Available from
8. Bellamy R. Political Constitutionalism and Referendums: The Case of Brexit. Polit Stud. 2023;71(2):177-194. doi: 10.1177/09646639231153129
- 9.

ท่านสามารถสืบค้นข้อมูลย้อนหลังได้ โดยการสแกน QR Code

