



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

แนวคิดหลักประชาธิปไตย  
ในการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

จัดทำโดย นายดิศทัต โทตระกิตย์  
รหัส 580309

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

**แนวคิดหลักประชาธิปไตย**  
**ในการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ**  
**ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557**

นายดิศทัต โตตระกิตย์<sup>1</sup>

**บทคัดย่อ**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตได้วางหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยมุ่งเน้นที่การเลือกตั้งอันเป็นประชาธิปไตยโดยอ้อมเป็นหลักเรื่อยมา จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยทางตรงหรือการเมืองภาคประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการออกเสียงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งในการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 นอกจากหลักการพื้นฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยบางประการที่คณะกรรมการฯ เห็นควรให้คงไว้แล้ว คณะกรรมการฯ ได้นำหลักการหรือแนวคิดใหม่ que เห็นว่าเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย มาบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญร่างแรกหลายประการ ได้แก่ ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมระหว่างแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ หรือ MMP บัญชีรายชื่อแบบ open list แนวคิดว่าด้วยกลุ่มการเมืองหลัก contestability เป็นต้น รวมทั้งได้ขยายการเมืองภาคประชาชนและการกระจายอำนาจไปสู่การบริหารส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ภายใต้หลักการพลเมืองเป็นใหญ่ การเมืองใสสะอาดซึ่งแนวคิดอันเป็นนวัตกรรมทางรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีคุณค่าทั้งในทางประวัติศาสตร์ ทางวิชาการ และในการยกร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยต่อไป

**คำสำคัญ** ประชาธิปไตย, คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ประชาธิปไตยทางตรง, ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน, ประชาธิปไตยแบบผสม, การเลือกตั้ง, ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมระหว่างแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ, Mixed-Member Proportional (MMP), การเมืองภาคประชาชน, การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน, การกระจายอำนาจ, การบริหารส่วนท้องถิ่น, องค์การบริหารท้องถิ่น

---

<sup>1</sup> นายดิศทัต โตตระกิตย์ วุฒิสมาชิก นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยม) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประกาศนียบัตรทางการบริหารรัฐกิจ วิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ (ENA), ประกาศนียบัตรขั้นต้นทางกฎหมายเปรียบเทียบ มหาวิทยาลัย Strasbourg III (Robert Schuman), D.E.A. de Droit Public มหาวิทยาลัย Strasbourg III (Robert Schuman) ตำแหน่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเลขานุการคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

## 1. ความนำ

### 1.1 แนวคิดว่าด้วยหลักประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” หรือ “democracy” นั้น มีรากศัพท์มาจากภาษากรีก คำว่า “demos” ที่แปลว่า ประชาชน (people) และคำว่า “kratia” หรือ “kratos” ที่แปลว่า อำนาจ หรือเป็นใหญ่ (authority; power) ดังนั้น ประชาธิปไตย ซึ่งแปลว่าประชาชนเป็นใหญ่<sup>2</sup> จึงหมายถึง ระบอบการปกครองที่อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดของรัฐเป็นของประชาชนทั้งปวงแห่งรัฐนั้น ๆ “หลักประชาธิปไตย” ในความเข้าใจของนักวิชาการไทย จึงเป็นกลุ่มของหลักการพื้นฐาน ในทางการเมืองการปกครองระบอบหนึ่งซึ่งเป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครอง โดยการมีผู้ปกครองหรือรัฐบาลมาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญต่าง ๆ อาทิ<sup>3</sup>

#### (1) หลักประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุด

โดยเหตุที่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นเชื่อว่าพลเมืองทุกคน มีสติปัญญา มีเหตุผล และมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน พลเมืองทุกคนจึงต้องมีส่วนร่วม ในการปกครอง และการจำกัดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและถือว่าเป็นข้อยกเว้น ดังนั้น ระบอบประชาธิปไตยจึงถือว่าปวงชนเป็นแหล่งที่มาและเจ้าของอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจ สูงสุดในการปกครองประเทศ อำนาจอธิปไตยทั้งหลายจึงต้องมีรากฐานมาจากประชาชน หรือมีความ เชื่อมโยงไปถึงประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการที่ประชาชนใช้อำนาจด้วยตนเองโดยการเลือกตั้งหรือ การออกเสียงในการทำประชามติ (referendum) หรือการใช้อำนาจโดยอ้อม ผ่านองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ

#### (2) หลักเสียงข้างมาก

ถึงแม้ว่าประชาชนทุกคนจะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างเท่าเทียมกัน แต่เป็นที่ ยอมรับกันว่าในความเป็นจริงแล้วบุคคลแต่ละคนต่างก็มีเจตจำนงและความคิดเห็นทางการเมือง ของตนเองที่แตกต่างกันออกไป เมื่อการปกครองท่ามกลางความคิดเห็นที่เหมือนกันทั้งหมดอันเป็น อุดมคติของประชาธิปไตยย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ กรณีจึงต้องใช้ระบบที่ใกล้เคียงอุดมคติมากที่สุด คือ การปกครองตามเสียงข้างมาก ซึ่งฝ่ายเสียงข้างน้อยจะต้องยอมรับความผูกพันนั้น อย่างไรก็ตาม โดยที่ระบอบประชาธิปไตยยึดถือความเสมอภาคเท่าเทียมกันของปัจเจกบุคคลเป็นพื้นฐาน จึงเคารพ คุ้มครองและคุ้มครองสิทธิของเสียงข้างน้อยด้วย โดยการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานโดยเฉพาะเสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการชุมนุมอันนำมาซึ่งการยอมให้เสียงข้างน้อยได้วิพากษ์วิจารณ์ การตัดสินใจหรือการดำเนินการของฝ่ายข้างมาก รวมทั้งต้องมีการคุ้มครองสิทธิในความเสมอภาค โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ฝ่ายข้างน้อยสามารถพัฒนาและเปลี่ยนแปลงเป็นฝ่ายข้างมากได้ ในอนาคต เป็นต้น

<sup>2</sup> พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์, 2534, “ประชาธิปไตยแบบไทย”, ปาฐกถาแสดงต่อสมาชิกสภามคม กิจการวิเทศสัมพันธ์และกฎหมายระหว่างประเทศแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ข้าราชการ นักศึกษา และประชาชน ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 29 กันยายน 2508, ใน 100 ปี พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์, อมรินทร์ พรินต์ติ้งกรุ๊ป จำกัด, กรุงเทพฯ, หน้า 132; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, 2550, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy), พิมพ์ครั้งที่ 3, สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ, หน้า 3 - 4.

<sup>3</sup> สมยศ เชื้อไทย, 2552, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 5, วิญญูชน, กรุงเทพฯ, หน้า 154 - 163.

### (3) การปกครองในระบบผู้แทน

เมื่อประชาธิปไตยทางตรงไม่สามารถนำมาใช้กับการปกครองของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งมีขนาดใหญ่และสลับซับซ้อนได้อย่างเต็มรูปแบบเนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการ การปกครองระบอบประชาธิปไตยยุคปัจจุบันจึงจำเป็นต้องผ่านทางผู้แทนซึ่งปวงชนได้มอบอำนาจของตนให้ดำเนินการแทนโดยวิธีการเลือกตั้ง ดังนั้น ในรัฐเสรีประชาธิปไตย การเลือกตั้งจึงเป็นเงื่อนไขขั้นพื้นฐานอันจะขาดเสียมิได้ เพราะเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความยินยอมของประชาชนในการที่จะถูกปกครองและใช้อำนาจรัฐแทนตนโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งผ่านกระบวนการคัดเลือกตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย อันนำมาซึ่งความชอบธรรมของผู้แทนนั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนในระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี หรือระบบกึ่งประธานาธิบดี

การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตยมีหลักการพื้นฐานสำคัญ ได้แก่ หลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป ซึ่งเรียกร้องให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมการเลือกตั้งได้ (เว้นแต่การจำกัดด้วยเหตุทางสัญชาติหรืออายุ) หลักการเลือกตั้งโดยเสรี ซึ่งเรียกร้องความอิสระเสรีของผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งในการตัดสินใจเลือกผู้แทนของตนโดยไม่อยู่ภายใต้อาณัติหรืออิทธิพลของผู้ใด หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค ซึ่งเรียกร้องให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องมีคะแนนเสียงหรือค่าของคะแนนเสียงเท่ากัน หลักการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งเรียกร้องว่าจะต้องไม่มีบุคคลหรือองค์กรใดมาคั่นกลางระหว่างผู้ออกเสียงเลือกตั้งกับผู้ได้รับเลือกตั้ง และหลักการเลือกตั้งโดยลับ ซึ่งไม่ประสงค์ให้ผู้ใดนอกจากผู้ลงคะแนนเลือกตั้งเองเท่านั้นที่จะทราบว่าได้ออกเสียงลงคะแนนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดหรือพรรคการเมืองใด นอกจากนี้ การปกครองในระบบผู้แทนยังต้องมีหลักการเป็นผู้แทนตามระยะเวลา ซึ่งเรียกร้องให้ต้องมีการเลือกตั้งเป็นระยะ ๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถเปลี่ยนแปลงผู้แทนของตนได้อีกด้วย

อนึ่ง โดยที่ในระบบผู้แทนนี้ประชาชนมีส่วนใช้อำนาจรัฐโดยตรงได้เฉพาะในการเลือกตั้งเท่านั้น รัฐธรรมนูญของหลายประเทศรวมถึงประเทศไทยจึงบัญญัติหลักการประชาธิปไตยทางตรงหรือ “direct democracy” ไว้ด้วย ร่วมกับประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนซึ่งใช้เป็นหลัก ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนมากยิ่งขึ้น ดังจะได้กล่าวต่อไป

### 1.2 ประชาธิปไตยทางตรง และประชาธิปไตยแบบผสมระหว่างประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน<sup>4</sup>

ประชาธิปไตยทางตรงคือระบอบการปกครองซึ่งให้ราษฎรมาออกเสียงในรัฐกิจด้วยตนเอง โดยมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือ (1) ประชาชนเป็นผู้ริเริ่ม และ (2) ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของประชาธิปไตยทางตรง<sup>5</sup> การปกครองที่ให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยบริหารประเทศโดยตรงมีมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ และในยุคสมัยใหม่ในรัฐ (Canton) เล็ก ๆ ของประเทศสวิตเซอร์แลนด์และเทศบาลเล็ก ๆ บางแห่งในสหรัฐอเมริกาเท่านั้น<sup>6</sup> การปกครองในรูปนี้ตรงกับความหมายของระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด

<sup>4</sup> สมภพ โทตระภักดิ์, 2512, คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 2), นำเชียการพิมพ์, พระนคร, หน้า 27 - 38.

<sup>5</sup> บวรศักดิ์ อูธรรมโน และถวิลวดี บุรีกุล, 2550, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, หน้า 12 - 13.

<sup>6</sup> หยุต แสงอุทัย, 2513, แนวคำถามคำตอบรัฐธรรมนูญทั่วไป และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, นำเชียการพิมพ์, พระนคร, หน้า 36.

แต่ไม่สามารถนำมาใช้ในปัจจุบันได้เพราะประเทศต่าง ๆ มีพลเมืองมากขึ้น และหน้าที่ของรัฐมีมากมายและสลับซับซ้อน ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ จึงมักปกครองแบบผสมระหว่างประชาธิปไตยทางตรงและทางผู้แทน กล่าวคือ มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในขณะที่ยินยอมให้ราษฎรเข้ามามีส่วนในการปกครองประเทศหรือกิจการของรัฐได้บางประการ เช่น ในกรณีเกี่ยวกับการออกกฎหมายสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้จัดทำร่างกฎหมาย เมื่อสภาผู้แทนเห็นชอบในร่างกฎหมายนั้นแล้ว ถ้าเป็นร่างกฎหมายสำคัญ เช่น รัฐธรรมนูญ จะยังไม่มีผลใช้บังคับทันที โดยต้องนำมาให้ราษฎรทั่วประเทศรับรองหรือลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบเสียก่อน การปกครองรูปแบบนี้เริ่มเป็นที่นิยมแพร่หลายตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 เพราะสามารถแก้ไขข้อจำกัดของแบบทางตรงเกี่ยวกับเวลาและสถานที่ในการประชุม และข้อบกพร่องของแบบผู้แทนที่อาจมีกรณีที่ผู้ปกครองกระทำการไปโดยไม่คำนึงถึงเจตจำนงของราษฎร ทั้งนี้ วิธีการที่ยินยอมให้ราษฎรได้เข้ามามีส่วนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงนั้นมีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ คือ สิทธิยับยั้งร่างกฎหมายของราษฎร (veto populaire) การลงคะแนนแสดงประชามติ (referendum) และข้อเสนอริเริ่มของราษฎร (initiative populaire) เช่น การเสนอร่างกฎหมาย เป็นต้น

### 1.3 การนำหลักประชาธิปไตยมาใช้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต

นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในปี พ.ศ. 2475 ก่อนปี พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยภายใต้แนวคิด “รัฐธรรมนูญนิยม” (constitutionalism) ซึ่งใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ<sup>7</sup> ได้บัญญัติให้ราษฎรมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองโดยมุ่งเน้นไปที่การเลือกตั้งเป็นหลักเรื่อยมา เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น คุณสมบัติของผู้เลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง วิธีเลือกตั้ง และจำนวนสมาชิกให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยพลตสภาและสภาผู้แทน โดยพลตสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนแปดสิบคนซึ่งราษฎรเลือกตั้งโดยทางอ้อมและลับ ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกพลตสภา ส่วนสภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งโดยตรงและลับ เป็นจำนวนและมีคุณสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งโดยตรงและลับ มีจำนวนตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัด และกำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

<sup>7</sup> ออมร จันทรสุมบุรณ์, 2537, *คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย*, สถาบันนโยบายศึกษา โดยความสนับสนุนของมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์, กรุงเทพฯ, หน้า 9.

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญในอดีตก็ได้มีการให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยของตนโดยทางอื่นนอกจากการเลือกตั้งได้ด้วย โดยการออกเสียงเป็นประชามติ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งมีสภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งโดยตรงและลับ มีจำนวนตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัด นั้น ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชนและทรงเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระองค์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพัฒนาสืบเนื่องต่อมาเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นอกจากการเลือกตั้งซึ่งได้กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย นั้น แนวคิดหลักประชาธิปไตยได้ขยายไปถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในหลายรูปแบบ เช่น

(1) กำหนดให้สามารถจัดให้มีการออกเสียงประชามติได้ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าการใดในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน โดยการออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และห้ามการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือที่เกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล ทั้งนี้ ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้นสามารถแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกันด้วย

(2) ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าที่กำหนด สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ หรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ซึ่งคำร้องขอดังกล่าวต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ นั้น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(3) ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจำนวนไม่น้อยกว่าที่กำหนด สามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด รวมทั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ออกจากตำแหน่งได้ โดยคำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน สำหรับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอ นั้น ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

จากความเป็นมาและพัฒนาการของหลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ผ่านมาดังกล่าวข้างต้นนี้ จึงเป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่า ร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีแนวคิดในการพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนรูปแบบหรือทิศทางอันเกี่ยวข้องกับหลักประชาธิปไตยอย่างไร ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปตามลำดับ<sup>8</sup>

## 2. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้นเป็นร่างแรก ได้คงหลักการเกี่ยวกับการเลือกตั้งในบางเรื่องไว้เช่นเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อน ๆ ในขณะเดียวกันก็ได้มีความเปลี่ยนแปลงสำคัญบางประการ ดังนี้

### 2.1 หลักการสำคัญเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่คงไว้

(1) การใช้ระบบสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (ร่างมาตรา 96 วรรคหนึ่ง<sup>9</sup>) เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย โดยการมีอีกสภาหนึ่งนอกจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นสภาของผู้ทรงคุณวุฒิที่ประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ที่หลากหลายมาถ่วงดุล และจะทำให้รัฐสภาโดยรวมมีวุฒิภาวะมากขึ้น<sup>10</sup>

(2) การที่มีทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ (ร่างมาตรา 103 วรรคหนึ่ง<sup>11</sup>) เพื่อให้มีทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สะท้อนเสียงของประชาชนทั้งในระดับจุลภาค (ระดับพื้นที่หรือจังหวัด) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สะท้อน

<sup>8</sup> ร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งผู้เขียนจะได้นำมาวิเคราะห์เป็นหลักต่อไปนี้ คือร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญได้เสนอต่อประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติตามมาตรา 36 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ในวันที่ 17 เมษายน 2558 ดังนั้น จึงเป็นร่างรัฐธรรมนูญก่อนที่จะได้มีคำขอแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติตามมาตรา 36 วรรคสอง และของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 36 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และก่อนที่คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญตามที่เห็นสมควร ตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 โดยอาจเรียกได้ว่า “ร่างรัฐธรรมนูญร่างแรก” ของคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เพื่อให้ชัดเจนว่ามีใช้ฉบับที่คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติในวันที่ 22 สิงหาคม 2558 เพื่อลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทั้งฉบับ ตามมาตรา 37 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 ที่อาจเรียกว่า “ร่างรัฐธรรมนูญร่างที่สอง”

<sup>9</sup> มาตรา 96 รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>10</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24 วันอังคาร ที่ 23 ธันวาคม 2557 ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3, หน้า 19.

<sup>11</sup> มาตรา 103 สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าสี่ร้อยห้าสิบคนแต่ไม่เกินสี่ร้อยเจ็ดสิบคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสองร้อยห้าสิบคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าสองร้อยคนแต่ไม่เกินสองร้อยยี่สิบคน

ฯลฯ

ฯลฯ

เสียงของประชาชนในระดับมหภาค (ระดับภาค) ตลอดจนเพื่อให้พรรคการเมืองขนาดเล็กสามารถมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น โดยคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า การใช้ระบบการเลือกตั้งแบบใดก็ตามที่ไม่มีระบบสัดส่วน จะส่งผลให้มีตัวแทนของฝ่ายเสียงข้างน้อย อันนำมาซึ่งปัญหาความแตกแยก การแก้ไขปัญหาคือระบบการเลือกตั้งที่ออกแบบให้มีตัวแทนที่หลากหลายเข้ามาในสภา สะท้อนความหลากหลายของผลประโยชน์ สะท้อนเจตนาารมณ์ของประชาชน สะท้อนผลประโยชน์ของฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย โดยให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยสามารถเข้ามาที่มีที่นั่งในสภาได้ และให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงทุกคะแนนเสียงที่จะมาสู่ฐานการคำนวณอย่างเป็นระบบที่สะท้อนความต้องการของประชาชน<sup>12</sup>

(3) การที่สมาชิกวุฒิสภามีทั้งที่มาจากการเลือกตั้งและการสรรหา (ร่างมาตรา 121 วรรคหนึ่ง<sup>13</sup>) เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยโดยให้ทั้งสมาชิกวุฒิสภาจากเสียงของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย และสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมในด้านต่าง ๆ จากที่มาจากอันหลากหลายทั้งโดยฐานอาชีพหรือวิชาชีพ และโดยฐานความรู้ความเชี่ยวชาญ ตามหลักการสภาพหุนิยม และแนวคิดที่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นสภาที่สะท้อนสมดุลแห่งอำนาจที่แท้จริงในสังคมไทย และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อให้วุฒิสภามีที่มาซึ่งแตกต่างจากกับสภาผู้แทนราษฎรอันจะสามารถส่งเสริมหลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## 2.2 หลักการเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่เพิ่มขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไป

(1) ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมระหว่างแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ (Mixed-Member Proportional หรือ MMP) (ร่างมาตรา 103 วรรคสาม<sup>14</sup> ประกอบกับ

<sup>12</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24 วันอังคาร ที่ 23 ธันวาคม 2557 ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3, หน้า 17, 19.

<sup>13</sup> มาตรา 121 วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกินสองร้อยคนซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการเลือกกันเองและการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

(1) ผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่าซึ่งเป็นตำแหน่งบริหาร และข้าราชการฝ่ายทหารซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด หรือผู้บัญชาการเหล่าทัพ ซึ่งเลือกกันเองในแต่ละประเภทประเภทละไม่เกินสิบคน

(2) ผู้แทนสภาวิชาชีพ องค์กรวิชาชีพ หรืออาชีพที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งเลือกกันเอง จำนวนไม่เกินสิบห้าคน

(3) ผู้แทนองค์กรด้านเกษตรกรรม ด้านแรงงาน ด้านวิชาการ ด้านชุมชน และด้านท้องถิ่น ซึ่งเลือกกันเอง จำนวนไม่เกินสามสิบคน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมด้านการเมือง ความมั่นคง การบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การปกครองท้องถิ่น การศึกษา การเศรษฐกิจ การสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม ผังเมือง ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สังคม ชาติพันธุ์ ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม คุ่มครองผู้บริโภค ด้านเด็กเยาวชน สตรี ด้านผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ และด้านอื่น ซึ่งมาจากการสรรหา จำนวนห้าสิบแปดคน

(5) ผู้ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน โดยให้เลือกตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมตามด้านต่าง ๆ ซึ่งได้รับการคัดกรองจังหวัดละไม่เกินสิบคน ในกรณีที่มีจังหวัดเพิ่มขึ้น ให้ลดจำนวนที่พึงมีตาม (4) เมื่อถึงคราวที่มีการสรรหา และเพิ่มจำนวนตาม (5) ให้ได้เท่ากับจำนวนจังหวัดที่เพิ่มขึ้น

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>14</sup> มาตรา 103 วรรคสาม

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนผสมระหว่างแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา



ร่างมาตรา 107<sup>15</sup>) ซึ่งเป็นระบบการเลือกตั้งที่คะแนนเสียงซึ่งพรรคการเมืองหนึ่ง ๆ ได้รับความเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จะเป็นตัวกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้นจะได้รับในการเลือกตั้งครั้งนั้น กรณีจึงต่างจากระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่แม้จะใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนเช่นกัน กล่าวคือมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อควบคู่กับแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง แต่ก็ยังเป็นเพียงการเลือกตั้งแบบสัดส่วนในระบบคู่ขนาน (parallel system) คือ ผลของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อจะแยกกันเด็ดขาดไม่เกี่ยวข้องกัน โดยคะแนนเสียงในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจะใช้ในการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเองเท่านั้น ในขณะที่ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม (MMP) หรือที่มีการเรียกว่าระบบการเลือกตั้ง “แบบเยอรมัน” นี้ คะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจะใช้ในการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขั้นต่ำของพรรคการเมืองทุกพรรค และดังนั้นจึงหมายความว่า ผลคะแนนเสียงของการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจะมีผลเป็นการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสภาตามสัดส่วนคะแนนนั้น<sup>16</sup>

ตัวอย่างที่หนึ่ง (โครงสร้างสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554) ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งหนึ่งซึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 375 คน และแบบบัญชีรายชื่อ 125 คน ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า

<sup>15</sup> มาตรา 107 การคิดคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองจะพึงมีได้ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้นำคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อทั้งหมดที่ทุกพรรคการเมืองหรือทุกกลุ่มการเมืองได้รับจากทุกภาค มารวมกันเพื่อคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามสัดส่วนที่แต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้นจะพึงมีได้ทั่วประเทศ

(2) ให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองได้รับเลือกตั้งมาเทียบกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตาม (1) เพื่อคำนวณให้ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้นทั้งหมดตาม (3) หรือ (4) แล้วแต่กรณี

(3) ในกรณีที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองจะพึงมีได้ตาม (1) มีจำนวนมากกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกเขตรวมกัน ให้เพิ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้นจนเท่าจำนวนสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คำนวณได้ตาม (1)

(4) ในกรณีที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองจะพึงมีได้ตาม (1) มีจำนวนเท่ากับหรือน้อยกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกเขตรวมกัน ให้พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้นมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะที่ได้รับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

(5) ในกรณีที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่คำนวณได้ตาม (3) รวมกันมากกว่าสองร้อยยี่สิบคน ให้ปรับลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองลงตามสัดส่วนให้รวมกันเป็นสองร้อยยี่สิบคน

การจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม (3) ให้กับบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองในแต่ละภาค ให้คำนวณโดยเฉลี่ยสัดส่วนคะแนนเสียงของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองที่ได้รับในภาคนั้น กับคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศตาม (1) ของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง และการคำนวณโดยวิธีอื่นในกรณีที่มีการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือในกรณีอื่น ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

<sup>16</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 25 วันพุธ ที่ 24 ธันวาคม 2557 ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3.

พรรค ก. ได้คะแนนเสียงในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อคิดเป็นร้อยละ 20 ซึ่งถ้าเป็นการเลือกตั้งแบบสัดส่วนในระบบคูขนาน พรรค ก. จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ 20% ของจำนวนสมาชิกแบบดังกล่าวทั้งหมดซึ่งเท่ากับ 25 คน และหากพรรค ก. ชนะการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วจำนวน 60 คน พรรค ก. ก็จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งสิ้น 85 คน แต่ในกรณีที่เป็นระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมหรือ MMP พรรค ก. จะได้จำนวนที่นั่งสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรคิดเป็น 20% ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดซึ่งก็คือ 100 คน จากนั้นจึงมาพิจารณาว่าพรรค ก. ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไปแล้วจำนวนเท่าใด หากอยู่ที่ใดก็นำเอาผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อมาเพิ่มเติมให้จนครบจำนวน 100 คน ดังกล่าว เมื่อพรรค ก. ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตไปแล้ว 60 คน ก็แปลว่ายังขาดอยู่อีก 40 คน และดังนั้นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรค ก. จะได้ก็คือ 40 คน

ตัวอย่างที่สอง (โครงสร้างสภาผู้แทนราษฎรตามร่างรัฐธรรมนูญร่างแรกของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557) ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งหนึ่งซึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 250 คน และแบบบัญชีรายชื่อ 200 คน พรรค ก. ได้คะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อคิดเป็นร้อยละ 50 ผลในเบื้องต้นก็คือพรรค ก. จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อยเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดซึ่งก็คือ 225 คน จากนั้นจึงพิจารณาผลการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยหากพรรค ก. มีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งชนะการเลือกตั้งเป็นจำนวนตรงกับสัดส่วน 50% ของแบบบัญชีรายชื่อ คือ 125 คน พรรค ก. จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำนวนตรงตามสัดส่วนที่ได้ คือ 100 คน แต่หากพรรค ก. ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพียง 110 คน พรรค ก. จะได้รับการจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพิ่มขึ้น (จากที่ควรจะได้ 100 คน) เป็น 115 คนเพื่อให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค ก. รวมทั้งสิ้นครบจำนวนขั้นต่ำ 225 คน ดังกล่าว และหากพรรค ก. ชนะการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งอย่างถล่มทลายโดยได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 225 คนขึ้นไป พรรค ก. จะไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเลยแม้แต่คนเดียวเนื่องจากได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนขั้นต่ำดังกล่าวข้างต้นแล้ว

เจตนารมณ์ของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญในการเลือกใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมระหว่างแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ นี้ เพื่อให้ความสำคัญกับทุกคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชน ตามหลักที่ว่าทุกคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนมีคุณค่า และเพื่อให้รัฐบาลมีความเข้มแข็งเกินไปจนตรวจสอบไม่ได้อันกระทบต่อหลักการเคารพเสียงข้างน้อย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เพื่อให้มีฝ่ายนิติบัญญัติอ่อนแอ นอกจากนี้ยังจะเป็นการเปิดพื้นที่ให้กับภาคประชาสังคมให้มีสิทธิมีเสียงในสภา ซึ่งอาจมีผลเป็นการลดโอกาสเกิดการชุมนุมสาธารณะที่กระทบต่อการดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน

ปัจจุบันมีประเทศที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม หรือ MMP จำนวน 9 ประเทศ ได้แก่ เยอรมนี แอลเบเนีย เลโซโท โบลิเวีย เม็กซิโก นิวซีแลนด์ เวเนซุเอลา อิตาลี และฮังการี

(2) ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่เปิดกว้าง (open list) (ร่างมาตรา 105<sup>17</sup>) และเป็นรายชื่อในระดับภูมิภาค (regional list) (แบ่งเป็นภาค จำนวน 6 ภาค) (ร่างมาตรา 106<sup>18</sup>) ซึ่งเปลี่ยนแปลงจากเดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554 ที่ใช้บัญชีรายชื่อในระดับชาติ (national list) โดยการถือประเทศเป็นเขตเลือกตั้งและใช้ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิด (closed list) โดยสำหรับแนวคิดบัญชีรายชื่อแบบเปิดนั้นก็เพื่อเพิ่มอำนาจให้ประชาชนสามารถจัดลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้เอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยมากกว่าการที่ให้พรรคการเมืองเป็นผู้กำหนดลำดับบุคคลที่จะได้รับเลือกตั้งแต่เพียงฝ่ายเดียว อันเป็นช่องทางหนึ่งในการแก้ปัญหาเรื่องนายทุนพรรค และเป็นการแสดงให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง<sup>19</sup> ในขณะที่แนวคิดบัญชีรายชื่อในระดับภูมิภาคนั้นนำมาใช้เพื่อขจัดความคิดที่ว่าในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประชาชนเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรี และเพื่อเพิ่มโอกาสสำหรับตัวแทนกลุ่มอาชีพหรือวิชาชีพต่าง ๆ โดยเฉพาะอาชีพที่มีความเกี่ยวโยงใกล้ชิดกับพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น รวมทั้งตัวแทนของกลุ่มที่มีความสนใจเฉพาะด้าน (เช่น สิ่งแวดล้อม) หรือตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลาย ในการได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่บัญชีรายชื่อแบบเปิดหรือ open list และในระดับภูมิภาคหรือ regional list ดังกล่าว ถูกคัดค้าน หรือมีคำขอหรือข้อเสนอแนะให้แก้ไขโดยเฉพาะคำขอแก้ไขเพิ่มเติมของนายสมบัติ อารังธัญวงศ์ นายเสรี สุวรรณภานนท์ และคณะ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งวิพากษ์วิจารณ์ระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดว่า จะมีผลเป็นการทำลายเจตนารมณ์ของระบบบัญชีรายชื่อลงทั้งหมด เพราะจะกลายเป็นว่าประชาชนเลือกตัวบุคคล 2 คนในการเลือกตั้ง คือเลือกคนที่ชอบในเขตเลือกตั้ง และเลือกคนที่ชอบในบัญชีรายชื่อ มิได้ลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองที่ชอบ

<sup>17</sup> มาตรา 105 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งเพียงบัญชีเดียว และอาจระบุด้วยว่าต้องการให้ผู้ใดที่มีชื่อในบัญชีนั้นหนึ่งคนได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองใดได้คะแนนเป็นสัดส่วนที่ทำให้ได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการจัดสรรให้พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้นเป็นจำนวนตามสัดส่วนนั้น โดยให้ผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อที่ประชาชนเลือกซึ่งได้รับคะแนนมากที่สุดเรียงไปตามลำดับ เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อตามบัญชีรายชื่อที่ได้มีการเรียงลำดับแล้วของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้น ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

<sup>18</sup> มาตรา 106 การกำหนดเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้จัดแบ่งพื้นที่ประเทศออกเป็นหกภาค และให้แต่ละภาคเป็นเขตเลือกตั้ง

การจัดแบ่งพื้นที่ออกเป็นภาค ในแต่ละภาคต้องจัดให้พื้นที่ของจังหวัดทั้งจังหวัดอยู่ในภาคเดียวกัน จังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกันอยู่ในภาคเดียวกัน และในทุกภาคต้องมีจำนวนราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง โดยไม่จำกัดมีจำนวนใกล้เคียงกัน

การจัดทำบัญชีรายชื่อ จำนวนรายชื่อที่ต้องมีในแต่ละบัญชี การยื่นบัญชีรายชื่อ และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

<sup>19</sup> คณะอนุกรรมการการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการณียกร่างรัฐธรรมนูญ ในคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ, สรุปเจตนารมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เล่ม 2, กรุงเทพฯ, หน้า 59.

ตามเจตนารมณ์เดิม และจะก่อให้เกิดความแตกแยกภายในพรรคการเมืองอย่างรุนแรง เพราะผู้สมัครจากพรรคการเมืองเดียวกันต้องแข่งกันหาเสียงเพื่อให้ตัวเองได้คะแนนจากประชาชนมากที่สุด นอกจากนี้ รูปแบบการลงคะแนนเลือกตั้งยังอาจทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิดความสับสน และผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มาจากจังหวัดที่มีประชากรมาก จะได้เปรียบผู้สมัครที่มาจากจังหวัดที่มีประชากรน้อย<sup>20</sup> ในขณะที่คำขอแก้ไขเพิ่มเติมที่ 9 ของคณะรัฐมนตรี แสดงความคิดเห็นและข้อสังเกตว่า บัญชีรายชื่อระบบภาค (ประกอบด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามร่างรัฐธรรมนูญนี้) ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อไม่มีความแตกต่างกันเพราะใช้พื้นที่เป็นหลักเหมือนกัน และทำให้กลายเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร “แบบแบ่งเขตจังหวัดและแบบแบ่งภาค” ซึ่งเมื่อพิจารณาในภาพรวมจะเห็นได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อก็ต้องหาเสียงในจังหวัดและในภาคเหมือนผู้สมัครแบบแบ่งเขตตนเอง ระบบบัญชีรายชื่อได้ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2540 แล้ว ประชาชนมีความคุ้นเคยกับระบบนี้ และมีความเข้าใจว่าการที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีจำนวนน้อยกว่าแบบแบ่งเขตและใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งโดยมีบัญชีเดียวก็เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถเลือกสรรบุคคลจากบัญชีรายชื่อไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเมื่อต้องพ้นจากความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ยังสามารถเลื่อนผู้อยู่ในลำดับถัดมาขึ้นไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนได้โดยไม่ต้องจัดการเลือกตั้งใหม่<sup>21</sup>

ดังนั้น ในการพิจารณาคำขอแก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้ยกเลิกการนำแนวคิด regional list มาใช้ โดยกลับไปใช้ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งหรือ national list เช่นเดิม อย่างไรก็ตาม ในส่วนของแนวคิด open list คณะกรรมาธิการฯ ยังคงหลักการไว้ แต่ได้บัญญัติเพิ่มเติมในบทเฉพาะกาล โดยยกเว้นให้ไม่นำมาใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจนกว่าจะมีการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการลงคะแนน<sup>22</sup>

(3) จำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยลดจำนวนจากเดิมตามรัฐธรรมนูญ 2550 จำนวน 500 คน (สัดส่วนระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 325 : 125 คน) เป็น ไม่น้อยกว่า 450 คน แต่ไม่เกิน 470 คน (สัดส่วนระหว่างสมาชิกแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ 250 : 200 - 220 คน) (ร่างมาตรา 103 วรรคหนึ่ง<sup>23</sup>) ดังนั้น ขนาดของเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจะใหญ่ขึ้น และอัตราส่วนของประชาชนในแต่ละพื้นที่ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งคนหนึ่งก็จะเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เพื่อการประหยัดงบประมาณแผ่นดิน และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนของปวงชนชาวไทยสะท้อนเจตจำนงอันแท้จริงของประชาชนได้อย่างใกล้ชิดที่สุด กระนั้น ก็ยังคงกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมีจำนวนมากกว่าเนื่องจากตามวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมีความใกล้ชิด

<sup>20</sup> คำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ที่ 6/2558 (นายสมบัติ อังระชัยวงศ์ และนายเสรี สุวรรณภานนท์ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ), หน้า 30 - 31.

<sup>21</sup> คำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ที่ 9/2558 (คณะรัฐมนตรี), หน้า 13.

<sup>22</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 103 วันศุกร์ ที่ 12 มิถุนายน 2558 ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3, หน้า 21; โปรดดูมาตรา 277 (1) ของร่างรัฐธรรมนูญร่างที่สอง

<sup>23</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ 11, ข้างต้น

กับประชาชน<sup>24</sup> และสามารถช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากกว่า นอกจากนี้ โดยเหตุที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมดังได้กล่าวข้างต้นแล้ว จึงมีความจำเป็นต่อการ overhang ไว้ สำหรับกรณีที่มีพรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในจำนวนมากกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกเขตรวมกัน เพราะฉะนั้น จำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามร่างรัฐธรรมนูญนี้ จึงไม่แน่นอน

อย่างไรก็ดี โดยที่สัดส่วนระหว่างจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ 250 ต่อ 200 ถึง 220 คน ดังกล่าว ได้รับความเห็นของคณะรัฐมนตรีถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นด้วยเหตุผลร่วมกับประเด็นเรื่องกลุ่มการเมืองดังกล่าวข้างต้น<sup>25</sup> และถูกเสนอขอปรับแก้เป็น 350 ต่อ 100 โดยคำขอแก้ไขเพิ่มเติมของนายสมศักดิ์ฯ และคณะ ด้วยเหตุผลที่ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตสามารถดูแลประชาชนได้อย่างทั่วถึงมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนมากนัก จึงควรให้สมาชิกแบบแบ่งเขตมีจำนวนมากยิ่งขึ้น โดยจากสภาพปัญหาที่ผ่านมา สมาชิกแบบ party list มักไม่ลงพื้นที่เพื่อรับทราบปัญหาเดือดร้อนที่แท้จริงของประชาชน<sup>26</sup> ดังนั้น คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงแก้ไขสัดส่วนดังกล่าวโดยเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อลง ทำให้ในที่สุดแล้วสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อเป็น 300 : 150 - 170<sup>27</sup> ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลเกี่ยวโยงสัมพันธ์กับการเปลี่ยนไปใช้ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่มีเขตเลือกตั้งเดียวหรือที่เรียกว่า national list ดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้การคิดคำนวณคะแนนเสียงง่ายขึ้น และแต่ละเขตเลือกตั้งของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตมีขนาดเล็กลง<sup>28</sup>

(4) การกำหนดให้มี “กลุ่มการเมือง” นอกจากพรรคการเมือง เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มอาชีพหรือวิชาชีพ กลุ่มที่มีความสนใจเฉพาะด้าน หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อันเป็นการรวมกลุ่มของผู้มีแนวความคิดสอดคล้องกันหรือร่วมกันในด้านใดด้านหนึ่ง สามารถเข้าสู่อำนาจทางการเมืองโดยส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้โดยไม่ต้องตั้งเป็นพรรคการเมืองซึ่งมีหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ค่อนข้างยุ่งยาก ทั้งนี้ กลุ่มการเมืองจะต้องมีลักษณะเป็นกลุ่มที่สร้างเจตนารมณ์

<sup>24</sup> คณะอนุกรรมาธิการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการณ์ยกร่างรัฐธรรมนูญ ในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, สรุปเจตนารมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เล่ม 2, กรุงเทพฯ, หน้า 51.

<sup>25</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ 21, ข้างต้น

<sup>26</sup> คำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ที่ 5/2558 (นายสมศักดิ์ โสภณพพิชิต สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ), หน้า 38.

<sup>27</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 103 วันศุกร์ ที่ 12 มิถุนายน 2558 ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3, หน้า 21; โปรดดูมาตรา 101 วรรคหนึ่ง ของร่างรัฐธรรมนูญร่างที่สอง

<sup>28</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 103 วันศุกร์ ที่ 12 มิถุนายน 2558 ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3, หน้า 9 - 10.

ทางการเมืองของประชาชน ต้องจดทะเบียนเป็นสมาคมการเมือง และดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามเจตนารมณ์นั้นอย่างแท้จริง โดยไม่มีลักษณะเป็นหุ่นเชิด (nominee) ของพรรคการเมือง<sup>29</sup>

อย่างไรก็ตาม แนวคิดที่ว่าด้วย “กลุ่มการเมือง” ดังกล่าวถูกคัดค้านและขอแก้ไขอย่างมากด้วยเหตุผลนานาประการ เช่น กลุ่มการเมืองไม่มีความเป็นสถาบัน จะทำให้การกำกับดูแลพฤติกรรมของสมาชิกกลุ่มไม่เป็นระบบระเบียบ เกิดความสับสนอลหม่าน และจะยิ่งทำให้สถาบันทางการเมืองอ่อนแอลง แทนที่จะเข้มแข็งขึ้น<sup>30</sup> ฉะนั้น ในที่สุดคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ยกเลิกการนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ โดยตัดคำว่า “กลุ่มการเมือง” ออกทุกจุดที่ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญ แต่ให้นำหลักการอันเป็นเจตนารมณ์ของคณะกรรมการฯ ไปบัญญัติเพิ่มเติมให้การจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถทำได้ง่ายขึ้น<sup>31</sup>

(5) การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นสิทธิ ไม่ใช่หน้าที่ (ร่างมาตรา 27 (4)<sup>32</sup>) เพื่อให้การมาออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของประชาชนมิได้เกิดจากการบังคับของรัฐ หากแต่เป็นความสมัครใจที่จะใช้อำนาจอธิปไตยของตนเลือกผู้แทนที่ตนเห็นว่ามีความเหมาะสมที่สุดอันจะสามารถช่วยลดปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการซื้อสิทธิขายเสียง และปัญหาผู้แทนปวงชนไร้คุณภาพ ได้ อย่างไรก็ตาม สืบเนื่องจากผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งความคิดเห็นส่วนใหญ่ (กว่าร้อยละ 70) เห็นว่าการเลือกตั้งควรเป็นหน้าที่ของประชาชนในการไปใช้สิทธิของตน รวมทั้งควรถูกลงโทษหากไม่ทำหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงได้พิจารณาทบทวนหลักการนี้และมีมติโดยเสียงข้างมากให้แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญตามความคิดเห็นของประชาชนโดยกลับไปกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังเช่นที่รัฐธรรมนูญ 2550 ได้เคยกำหนดไว้<sup>33</sup>

(6) กำหนดให้ใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการลงคะแนนเลือกตั้งเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในกระบวนการเลือกตั้งให้มากยิ่งขึ้น แต่ก็ได้เปิดช่องให้ในกรณีที่ยังไม่สามารถใช้วิธีการเลือกตั้งโดยวิธีการดังกล่าวได้ อาจใช้วิธีอื่นในลงคะแนนเลือกตั้งไปพลางก่อนได้ (ร่างมาตรา 103 วรรคสอง<sup>34</sup>)

<sup>29</sup> คณะอนุกรรมการการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการณ์ยกร่างรัฐธรรมนูญ ในคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ, *สรุปเจตนารมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เล่ม 1*, กรุงเทพฯ, หน้า 65.

<sup>30</sup> ตัวอย่างเช่น คำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ที่ 8/2558 (นายพงศ์ไพรม วาศฤดี สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ), หน้า 1.

<sup>31</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 103 วันศุกร์ ที่ 12 มิถุนายน 2558 ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3, หน้า 21.

<sup>32</sup> มาตรา 27 พลเมืองมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(4) ใช้สิทธิทางการเมืองโดยสุจริตและมุ่งถึงประโยชน์ส่วนรวม

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>33</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 129 วันเสาร์ ที่ 18 กรกฎาคม 2558 ณ โรงแรมเอเชีย พัทยา เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี, หน้า 4 - 10; โปรดดูมาตรา 28 วรรคสอง ของร่างรัฐธรรมนูญร่างที่สอง

<sup>34</sup> มาตรา 103 วรรคสอง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละแบบแยกกันโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีอื่น

### 3. การเมืองภาคประชาชน

ร่างรัฐธรรมนูญร่างแรกของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้คง ขยาย หรือปรับปรุงหลักการเกี่ยวกับการเมืองภาคประชาชน หรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน จากเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เคยบัญญัติรับรองไว้ ดังนี้

#### 3.1 หลักการสำคัญเกี่ยวกับการเมืองภาคประชาชนที่คงไว้

(1) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งยังคงกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เช่นเดิมทั้งในส่วนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา และในส่วนของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอนั้นต้องเกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของร่างรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ ในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นชี้แจงหลักการของร่างกฎหมาย และคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของผู้ที่เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย (ร่างมาตรา 66<sup>35</sup>)

อย่างไรก็ตาม นอกจากหลักการสำคัญที่คงไว้ดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ตัดบทบัญญัติที่บังคับให้คำร้องขอของประชาชนให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายจะต้องมีร่างกฎหมายเสนอมาด้วย (ซึ่งรัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 เคยมี) ออก และเพิ่มหลักการให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย มีหน้าที่สนับสนุนการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายของพลเมืองตามที่กฎหมายบัญญัติ (ร่างมาตรา 66 วรรคสอง) ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวให้สะดวกและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น<sup>36</sup>

(2) การออกเสียงประชามติ ซึ่งยังคงกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เช่นเดิมว่า ในกรณีเป็นเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน หรือในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติซึ่งอาจจัดขึ้นเพื่อให้มีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ โดยต้องเป็นการให้ออกเสียงในกิจการตามที่

<sup>35</sup> มาตรา 66 พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนย่อมมีสิทธิร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายตามภาค 1 หมวด 2 ส่วนที่ 2 สิทธิและเสรีภาพของบุคคล และภาค 2 หมวด 2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญนี้ ต่อรัฐสภา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายมีหน้าที่สนับสนุนการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายของพลเมืองตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการพิจารณาร่างกฎหมายตามวรรคหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของผู้ที่เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นชี้แจงหลักการของร่างกฎหมาย และคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของผู้ที่เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย

<sup>36</sup> คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำเจตนาหมายเหตุการณ์ยกร่างรัฐธรรมนูญ ในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, สรุปเจตนารมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เล่ม 1, กรุงเทพฯ, หน้า 80 - 81.

จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้ (ร่างมาตรา 67<sup>37</sup>)

อย่างไรก็ตาม นอกจากหลักการสำคัญที่คงไว้ดังกล่าวแล้ว ในร่างมาตรา 67 วรรคหนึ่ง คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เพิ่มกรณีการออกเสียงประชามติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการใหม่ที่บัญญัติในบทสุดท้ายว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>38</sup> และได้บัญญัติหลักการให้ชัดเจนว่าการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งต้องกระทำโดยประกาศพระบรมราชโองการ

(3) การเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด รวมทั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน<sup>39</sup> กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนผู้พิพากษา ตุลาการ ข้าราชการอัยการ และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยร่างรัฐธรรมนูญนี้ยังคงกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เช่นเดิม ทั้งในส่วนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิร่วมกันเข้าชื่อร้องขอดังกล่าว ต่อประธานรัฐสภา และการที่คำร้องขอต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว กระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจนด้วย (ร่างมาตรา 72<sup>40</sup>)

อย่างไรก็ตาม นอกจากหลักการสำคัญที่คงไว้ดังกล่าวแล้ว ในร่างมาตรา 72 วรรคหนึ่ง คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงองค์กรผู้มีอำนาจถอดถอน จากเดิมที่รัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 กำหนดให้เป็นวุฒิสภา (โดยประชาชนเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา) เปลี่ยนเป็นรัฐสภา (โดยเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา) และเพิ่มองค์กรที่อาจถูกเข้าชื่อร้องขอให้

<sup>37</sup> มาตรา 67 พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีส่วนร่วมตัดสินใจโดยการออกเสียงประชามติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือในกรณีที่มีประกาศพระบรมราชโองการให้มีการออกเสียงประชามติเนื่องจากเป็นเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของชาติ หรือประชาชน หรือในกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตามวรรคหนึ่งอาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคล จะกระทำมิได้ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้<sup>38</sup> เนื่องจากร่างมาตรา 302 กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามร่างมาตรา 300 ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในบททั่วไป ภาค 1 พระมหากษัตริย์และประชาชน และการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการพื้นฐานสำคัญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น หลักประกันเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของพลเมืองในทางการเมือง โครงสร้างของสถาบันการเมือง และสาระสำคัญของบทบัญญัติในภาค 3 และภาค 4) ต้องผ่านการออกเสียงประชามติโดยประชาชนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติ โดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญ

<sup>39</sup> เนื่องจากในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญประสงค์ที่จะรวมองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าด้วยกันเป็นองค์กรเดียว อย่างไรก็ตาม ในภายหลังได้เปลี่ยนแปลงให้ทั้งสององค์กรดังกล่าว แยกกันดังเดิมตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

<sup>40</sup> มาตรา 72 พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น หรือตัดสิทธิทางการเมืองหรือสิทธิในการดำรงตำแหน่งอื่นตาม มาตรา 253 โดยอย่างน้อยต้องกำหนดให้คำร้องขอต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจนด้วย

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ



ถอดถอนอีกหนึ่งองค์กร คือ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (ร่างมาตรา 253 วรรคสอง (1)) นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีการร้องขอให้ “ตัดสิทธิทางการเมืองหรือสิทธิในการดำรงตำแหน่งอื่น” เพิ่มเติมขึ้นสำหรับกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดปัญหาเป็นที่โต้แย้งดังที่เคยเกิดขึ้นแล้วเมื่อไม่นานมานี้ อย่างไรก็ตาม การร้องขอให้ตัดสิทธิดังกล่าวได้ถูกตัดออกในร่างรัฐธรรมนูญร่างที่สอง ตามคำขอแก้ไขเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรี<sup>41</sup> กรณีจึงคงเหลือแต่เพียงการถอดถอนจากตำแหน่งตามเดิมดังรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ<sup>42</sup>

### 3.2 หลักการเกี่ยวกับการเมืองภาคประชาชนที่เพิ่มขึ้น

นอกจากการใช้อำนาจโดยตรงของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การออกเสียงประชามติ และการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น แล้ว คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เพิ่มหลักการสำคัญที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ รวมทั้งองค์การภาคเอกชน และองค์กรใดที่ดำเนินกิจกรรมโดยใช้เงินแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการของตนต่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนได้ติดตามและตรวจสอบ เว้นแต่เป็นข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นข้อมูลที่มีกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้เปิดเผย (ร่างมาตรา 69)

(2) กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิร้องขอข้อมูลรวมทั้งติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน หรือการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการรับบริจาคและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งในทุกระดับ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แห่งการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (ร่างมาตรา 70)

(3) กำหนดให้มี “สภาตรวจสอบภาคพลเมือง” ในแต่ละจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกินห้าสิบคนซึ่งต้องมีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้น เพื่อส่งเสริมให้พลเมืองในแต่ละจังหวัดมีส่วนร่วมโดยตรงในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายในเขตจังหวัดของตน โดยสภาดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตจังหวัดของตนในการตรวจสอบการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตจังหวัดนั้น ในเรื่องต่าง ๆ ที่กำหนด เช่น การเลือกตั้ง การใช้จ่ายเงินแผ่นดินหรือการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน และการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือการละเมิดจริยธรรม เป็นต้น (ร่างมาตรา 71)

อย่างไรก็ดี โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีคำขอแก้ไขให้ตัดร่างมาตราว่าด้วยสภาตรวจสอบภาคพลเมืองนี้ ออก โดยมีเหตุผลว่า “สภาตรวจสอบภาคพลเมืองในแต่ละจังหวัดเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่ ในระยะแรกอาจเป็นปัญหาได้โดยเฉพาะความเข้าใจบทบาท อำนาจหน้าที่ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของการมีสภานี้ และเมื่อสภาดังกล่าวเพิ่มความเข้มข้นในการตรวจสอบมากขึ้น

<sup>41</sup> คำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ที่ 9/2558 (คณะรัฐมนตรี), หน้า 8.

<sup>42</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 116 วันพุธ ที่ 1 กรกฎาคม 2558 ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3, หน้า 32 - 34; บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 125 วันอังคาร ที่ 14 กรกฎาคม 2558 ณ โรงแรมเอเชียพญา เมืองพญา จังหวัดชลบุรี, หน้า 23; โปรดดูมาตรา 72 ของร่างรัฐธรรมนูญร่างที่สอง

(ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในบางพื้นที่) โดยเฉพาะการตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในที่สุดสภานี้ก็อาจเข้าไปมีอำนาจแทรกแซงหรือสร้างอิทธิพลเหนือการทำงานของบุคคลและเจ้าหน้าที่จนกลายเป็นการสร้างอำนาจใหม่ซ้อนขึ้นมาอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งเป็นปัญหาในระบบการเมืองของไทยเสมอมา สำหรับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในวาระสาม อาจมีปัญหว่าเมื่อสภานี้ตรวจสอบแล้ว จะทำอะไรต่อไป และทำได้อย่างไร ผลจะเป็นประการใด แม้แต่การจะนำเรื่องนี้ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองก็อาจมีปัญหว่าทำได้หรือไม่ เพียงใด เกินขอบอำนาจในมาตรานี้หรือไม่”<sup>43</sup> เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นพ้องด้วยกับคณะรัฐมนตรี จึงได้ตราร่างมาตรา 71 นี้ออก โดยให้การตรวจสอบภาคพลเมืองอยู่ในรูปแบบของกระบวนการ และให้กระบวนการนั้นก่อร่างสร้างตัวให้เข้มแข็งขึ้นและพัฒนาอย่างเป็นไปตามธรรมชาติ ให้มีความยั่งยืน รวมทั้งเกิดความหลากหลาย<sup>44</sup>

จากหลักการที่เพิ่มขึ้นเหล่านี้จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญมีแนวคิดที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับช่องทางที่ประชาชนจะสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐอย่างมาก ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า ยิ่งประชาชนมีข้อมูลมากเท่าใด ก็จะสามารถใช้อำนาจทางการเมืองของตนประการอื่น เช่น การเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมถึงการเลือกตั้ง ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพมากขึ้นเท่านั้น นอกจากนี้ ยิ่งประชาชนมีช่องทางในการเข้าถึงข้อมูลมากเท่าใด ก็จะสามารถป้องกันและยับยั้งการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มากขึ้นเท่านั้น

#### 4. การกระจายอำนาจ

ร่างรัฐธรรมนูญร่างแรกของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้คง ขยาย หรือปรับปรุง หลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจหรือการปกครองส่วนท้องถิ่น จากเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เคยบัญญัติรับรองไว้ไว้ ดังนี้

##### 4.1 หลักการสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่คงไว้

(1) กำหนดให้องค์กรบริหารท้องถิ่นต้องมีคณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก แต่ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้เพื่อให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า ในกรณีที่เป็้องค์กรบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอาจมาจากความเห็นชอบของประชาชนโดยวิธีอื่นก็ได้ (ร่างมาตรา 212 วรรคหนึ่ง)

(2) บัญญัติรองรับหลักการพื้นฐานที่ว่า ประชาชนย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรบริหารท้องถิ่น ทั้งในการกำหนดรูปแบบขององค์กรบริหารท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองท้องถิ่น การตรวจสอบการบริหารและการดำเนินงานท้องถิ่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น และการถอดถอนคณะผู้บริหาร

<sup>43</sup> คำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ที่ 9/2558 (คณะรัฐมนตรี), หน้า 7.

<sup>44</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 102 วันพฤหัสบดี ที่ 11 มิถุนายน 2558 ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3, หน้า 8, 10.

ท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น (ร่างมาตรา 215 วรรคหนึ่ง) โดยองค์การบริหารท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว ซึ่งอย่างน้อยต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร รายงานผลการดำเนินงาน และรายงานงบการเงินและสถานการณ์การคลังท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ รวมทั้งต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจในการดำเนินงานที่มีผลกระทบต่อประชาชน (ร่างมาตรา 215 วรรคสอง) อย่างไรก็ตาม ต่อมาคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ตัดสิทธิมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองท้องถิ่นออก ตามคำขอแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติเนื่องจากมีความเห็นว่าอาจจะทำให้เกิดความแตกแยกในบางพื้นที่ กล่าวคือท้องถิ่นใดไม่เห็นด้วยจะทำให้เกิดปัญหาได้ จึงควรสอบถามประชาชนในท้องถิ่นก่อนว่าควรเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองท้องถิ่นหรือไม่ และน่าจะมอบให้จังหวัดหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสม<sup>45</sup>

อนึ่ง ร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้เพิ่มให้ “ชุมชน” มีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารท้องถิ่นด้วย

(3) คงหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์การบริหารท้องถิ่นของรัฐว่าการกำกับดูแลองค์การบริหารท้องถิ่นต้องกระทำตามกฎหมาย เท่าที่จำเป็น และต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมอย่างเหมาะสมกับรูปแบบขององค์การบริหารท้องถิ่น โดยจะกระทบกับหลักความเป็นอิสระขององค์การบริหารท้องถิ่นมิได้ (ร่างมาตรา 214 วรรคหนึ่ง) อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้บัญญัติแนวทางในการกำกับดูแลไว้เป็นตัวอย่างซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ไม่เคยมี โดยบัญญัติว่ารัฐอาจกำหนดมาตรฐานกลางให้องค์การบริหารท้องถิ่นปฏิบัติ อาจส่งเรื่องให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำใดของผู้บริหารท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่นเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรืออาจทำสัญญาแผนระหว่างรัฐและองค์การบริหารท้องถิ่น ก็ได้ (ร่างมาตรา 214 วรรคสอง)

#### 4.2 หลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไป

(1) ปรับเปลี่ยนถ้อยคำจาก “การปกครองส่วนท้องถิ่น” และ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็น “การบริหารส่วนท้องถิ่น” และ “องค์กรบริหารท้องถิ่น” ตามลำดับ เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้ดำรงตำแหน่งมิให้เข้าใจว่าตนเป็นผู้ปกครองและมีอำนาจเหนือประชาชน หากแต่ต้องการให้มีลักษณะเป็นการบริหารความร่วมมือระหว่างรัฐ ท้องถิ่น ประชาชน และพื้นที่<sup>46</sup>

(2) นำหลักการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะ (contestability) มาใช้กับองค์การบริหารท้องถิ่นด้วย โดยกำหนดให้ในกรณีที่ชุมชนหรือบุคคลสามารถการจัดทำบริการสาธารณะใดได้โดยมีมาตรฐาน คุณภาพ และประสิทธิภาพไม่น้อยกว่าองค์การบริหารท้องถิ่น รัฐหรือองค์การบริหารท้องถิ่นต้องกระจายภารกิจดังกล่าวให้ชุมชนหรือบุคคลดังกล่าวดำเนินการ ภายใต้การกำกับดูแลที่เหมาะสม (ร่างมาตรา 211 วรรคสอง)

<sup>45</sup> คำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2558 (นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ), หน้า 24.

<sup>46</sup> คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญและการจัดทำเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำเจตนาหมายเหตุการณียกร่างรัฐธรรมนูญ ในคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ, สรุปเจตนารมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เล่ม 2, กรุงเทพฯ, หน้า 242 - 243.

(3) เพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนกับท้องถิ่นโดยกำหนดให้ประชาชนสามารถรวมตัวกันเป็น “สมัชชาพลเมือง” ได้ โดยสมัชชาดังกล่าวประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากองค์ประกอบที่หลากหลายจากพลเมืองในท้องถิ่น และมีความเหมาะสมกับภูมิสังคมของแต่ละพื้นที่ มีภารกิจในการร่วมกับองค์กรบริหารท้องถิ่นในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการปกครองส่วนท้องถิ่น (ร่างมาตรา 215 วรรคสาม) ทั้งนี้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งในทางการเมือง<sup>47</sup> อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ที่แนวคิดสมัชชาพลเมืองถูกคัดค้านโดยคณะรัฐมนตรีด้วยเหตุผลที่ว่า การเพิ่มองค์การสมัชชาพลเมืองขึ้นใหม่ต้องพิจารณาความคุ้มค่าในการจัดตั้งและความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์การภาคประชาสังคมอื่น ๆ ทั้งการให้เป็นกลไกหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอาจนำไปสู่ความขัดแย้งในพื้นที่ได้<sup>48</sup> ดังนั้น คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเมื่อพิจารณาแล้วจึงตัดองค์การดังกล่าวออกจากร่างรัฐธรรมนูญในที่สุด<sup>49</sup>

(4) นอกจากนี้ ในส่วนของหมวดว่าด้วยการปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการปฏิรูปการกระจายอำนาจตามแนวทางดังต่อไปนี้ (ร่างมาตรา 285)

(4.1) ตรากฎหมายและจัดให้มีกลไกที่จำเป็นสำหรับการจัดตั้งองค์กรบริหารท้องถิ่นเต็มพื้นที่จังหวัดให้เสร็จสมบูรณ์ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และดำเนินการจัดตั้งองค์กรบริหารท้องถิ่นดังกล่าวขึ้นในพื้นที่ที่มีความพร้อมและเหมาะสมโดยเร็ว

(4.2) จัดตั้ง “คณะกรรมการการกระจายอำนาจแห่งชาติ” (National Decentralization Committee) ประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการ ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนจากสมัชชาพลเมืองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเพื่อกำหนดนโยบาย กำหนดมาตรฐานกลาง และขับเคลื่อนการกระจายอำนาจอย่างมีเอกภาพให้เป็นผลสำเร็จ ทั้งนี้ โดยความมุ่งหมายให้คณะกรรมการดังกล่าวเป็นเวทีในการต่อรองระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น และองค์ประกอบของคณะกรรมการที่กำหนดเช่นนั้นก็เพื่อให้มีความสมดุลระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเป็นกลางและภาครัฐที่สามารถขับเคลื่อนนโยบายได้ รวมทั้งเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงกับสมัชชาพลเมือง<sup>50</sup>

อนึ่ง โดยเหตุที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ยาวจนเกินไปจึงมีมติให้รายละเอียดเนื้อหาของบทบัญญัติเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการดังกล่าวโดยที่ร่างรัฐธรรมนูญจะมีกำหนดเป้าหมายหรือแก่นของการปฏิรูปแต่ละด้านไว้เพียงสั้น ๆ เท่านั้น ดังนั้น คณะกรรมาธิการฯ จึงแก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปการบริหารท้องถิ่นให้เหลือเพียงว่า ให้มีกลไกที่มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพเพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ การจัดสรรรายได้ และการปรับบทบาทของราชการ

<sup>47</sup> คณะอนุกรรมาธิการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำเจตนาหมายเหตุการณ์ยกร่างรัฐธรรมนูญ ในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, สรุปเจตนารมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เล่ม 2, กรุงเทพฯ, หน้า 251.

<sup>48</sup> คำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ที่ 9/2558 (คณะรัฐมนตรี), หน้า 40.

<sup>49</sup> โปรดดูมาตรา 203 ของร่างรัฐธรรมนูญร่างที่สอง

<sup>50</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 51 วันพฤหัสบดี ที่ 19 กุมภาพันธ์ 2558 ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3, หน้า 14 - 17.

ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และให้มีกฎหมายและกลไกสำหรับการจัดตั้งองค์กรบริหารท้องถิ่น รูปแบบที่เหมาะสมกับการพัฒนาพื้นที่ โดยเร็ว<sup>51</sup>

## 5. บทสรุป

คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้พิจารณาการยกร่างรัฐธรรมนูญภายใต้ประสบการณ์และสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศ แนวคิดทฤษฎีทางวิชาการและหลักกฎหมายอันเป็นสากล ท่ามกลางข้อจำกัดด้านต่าง ๆ จนกระทั่งสำเร็จเป็นร่างรัฐธรรมนูญร่างแรกที่ได้เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติในเดือนเมษายน 2558 ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นร่างที่คงสาระสำคัญของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเอาไว้ ในขณะที่เดียวกันก็มีนวัตกรรมตามแนวคิดหลักประชาธิปไตยมากมาย ได้แก่ ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมระหว่างแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ หรือ MMP บัญชีรายชื่อแบบเปิด หรือ open list แนวคิดว่าด้วยกลุ่มการเมือง และหลัก contestability เป็นต้น รวมทั้งได้ขยายการเมืองภาคประชาชนและการกระจายอำนาจไปสู่การบริหารส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ดี ด้วยสภาวะการณ์และข้อจำกัดจำนวนมากนั้น คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและความคิดเห็นของภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะสภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี ตามที่มาตรา 34<sup>52</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 บัญญัติไว้ ก็ได้ปรับแก้ร่างรัฐธรรมนูญตามความเห็นและข้อเสนอของฝ่ายต่าง ๆ โดยที่ยังคงแก่นหรือสาระสำคัญของหลักประชาธิปไตยตามจุดยืนแห่งหลักการและแนวคิดของตน ภายใต้เจตนารมณ์พลเมืองเป็นใหญ่ การเมืองใสสะอาด ส่งผลให้แนวคิดและหลักการใหม่ ๆ ดังกล่าวถูกแก้ไขตัดทอนออกไปบางส่วน กระนั้น ความพยายามในการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองตามหลักประชาธิปไตยของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีต จะยังทรงคุณค่าและปรากฏให้ชนรุ่นหลังได้นำไปศึกษาค้นคว้า และพัฒนาต่อยอดเพื่อสร้างระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มั่นคงสถาพรให้แก่ประเทศไทยสืบต่อไป

<sup>51</sup> โปรดดูมาตรา 264 (3) ของร่างรัฐธรรมนูญร่างที่สอง

<sup>52</sup> มาตรา 34 ให้คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากสภาปฏิรูปแห่งชาติตามมาตรา 31 (2) แล้วเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณา

ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญนำความเห็นหรือข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติตามมาตรา 31 (2) ความเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และความเห็นของประชาชนรวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วย

### บรรณานุกรม

คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการณ์ร่างรัฐธรรมนูญ  
ในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ. **สรุปเจตนารมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย**. กรุงเทพฯ.

คำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี.

บวรศักดิ์ อวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. 2550. **ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)**. พิมพ์ครั้งที่ 3. สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557.

พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปกพงศ์ประพันธ์. 2534. “ประชาธิปไตยแบบไทย”, ปาฐกถาแสดง  
ต่อสมาชิกสภาคณะกิจการวิเทศสัมพันธ์และกฎหมายระหว่างประเทศแห่งประเทศไทย  
ในพระบรมราชูปถัมภ์ ข้าราชการ นักศึกษา และประชาชน ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
วันที่ 29 กันยายน 2508. ใน **100 ปี พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนคราธิปกพงศ์ประพันธ์**.  
อมรินทร์ พรินต์ติ้งกรุ๊ป จำกัด, กรุงเทพฯ.

สมภพ โหตระกิตย์. 2512. **คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 2)**. นำเชียการพิมพ์,  
พระนคร.

สมยศ เชื้อไทย. 2552. **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 5. วิญญูชน, กรุงเทพฯ.

หยุด แสงอุทัย. 2513. **แนวคำถามคำตอบรัฐธรรมนูญทั่วไป และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**.  
นำเชียการพิมพ์, พระนคร.

อมร จันทรสมบูรณ์. 2537. **คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย**.  
สถาบันนโยบายศึกษา โดยความสนับสนุนของมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์, กรุงเทพฯ.