

ปัญหาที่อาจเกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2561

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PROBLEMS THAT MAY OCCUR UNDER THE PROVISIONS REGARDING THE AMENDMENT
OF THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2560



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws
Common Course
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2018
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาที่อาจเกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่ง
	ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560
โดย	นายณพวิทย์ เจริญธูระยนต์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	อาจารย์ ดร.รวินท์ ลีละพัฒนนะ
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณะบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(อาจารย์ ดร.รวินท์ ลีละพัฒนนะ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุ่มปา)

ณพวิทย์ เจริญธรรณต์ : ปัญหาที่อาจเกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. (PROBLEMS THAT MAY OCCUR UNDER THE
 PROVISIONS REGARDING THE AMENDMENT OF THE CONSTITUTION OF THE
 KINGDOM OF THAILAND B.E. 2560) อ.ที่ปรึกษาหลัก : อ. ดร.รวินท์ ลีละพัฒนะ, อ.
 ที่ปรึกษาร่วม : ผศ. ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์

การวิจัยครั้งนี้เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตาม
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยเปรียบเทียบความยากง่ายของการแก้ไขเพิ่มเติม
 รัฐธรรมนูญในต่างประเทศและในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญของประเทศไทยเอง และหา
 ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยการการศึกษาวิจัยทาง
 เอกสาร (Documentary Research) ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐธรรมนูญ
 ต่างประเทศ หนังสือ บทความ วารสาร จุลสาร เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน
 ต่าง ๆ รายงานการประชุม รายงานการวิจัย เอกสารประกอบการสัมมนา ข้อมูลจากระบบ
 สารสนเทศ โดยการนำข้อมูลการวิจัยจากเอกสารมาวิเคราะห์และหาข้อสรุป การแก้ปัญหาระยะ
 ยาวคือการทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมง่ายขึ้น แบ่งการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นระดับตามเรื่องที่จะแก้ไข
 เพิ่มเติม แยกการแก้รัฐธรรมนูญทั้งฉบับกรณีแก้ไขเพิ่มเติมทั่วไป ตลอดจนการจำกัดอำนาจศาล
 รัฐธรรมนูญเฉพาะกรณี หากเกิดกรณีต้องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.
 2560 ซึ่งอาจแก้ไขเพิ่มเติมไม่สำเร็จจะต้องกลับไปสู่อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ จัดทำประชามติ
 เพื่อให้ประชาชนออกความเห็นว่ารัฐธรรมนูญสมควรได้รับการแก้ไขหรือไม่และแนบคำถามพ่วงถึง
 วิธีการที่ใช้ในการแก้ไขดังกล่าว

สาขาวิชา นิติศาสตร์
 ปีการศึกษา 2561

ลายมือชื่อนิติศ
 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก
 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาร่วม

5885965834 : MAJOR LAWS

KEYWORD:

Noppawit Charoenthurayont : PROBLEMS THAT MAY OCCUR UNDER THE PROVISIONS REGARDING THE AMENDMENT OF THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2560. Advisor: Lec. RAWIN LEELAPATANA, Ph.D.
Co-advisor: Asst. Prof. SUPHASIT TAWEEJAMSUP, Ph.D.

This research is to study the criteria and procedures for the Constitution amendment in accordance with the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, comparing to the Constitution amendments in foreign countries and in the constitutional history of Thailand itself. The research is done through documentary research, both the Constitution of the Kingdom of Thailand and the foreign constitution, as well as other related documents from books, articles, journals, pamphlets, public relations documents of various government and private agencies, minutes research, seminar report documents, information from the system information by applying research data from documents, analyze and find conclusions. The long-term solution is to make the amendment less rigid. Divide the amendment into tier through “Tiered constitutional design” according to the matter to be amended. Separating the whole constitutional amendment with general amendments, as well as limiting the power of the Constitutional Court only in cases if the case arises, in the case of the amendment of Constitution of the Kingdom of Thailand BE 2560 shall be made, which may not be possible. A referendum is required to go back to the pouvoir constituent and let the people decide with attached questions for the methods used in such amendments.

Field of Study: Laws

Academic Year: 2018

Student's Signature

Advisor's Signature

Co-advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

ประการแรกผู้วิจัยขอขอบคุณ ศ.ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก ที่ได้ให้คำปรึกษาตลอดตั้งแต่เริ่มโครงร่างจนท่านมีความเห็นให้สามารถยื่นสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ได้

ประการที่สอง ผู้วิจัยขอขอบคุณ ศ.ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่ได้กรุณาให้ความเห็นเพิ่มเติมในมุมมองของวิทยาศาสตร์โดยนำมาเปรียบเทียบกับหลักนิติศาสตร์ ทำให้ผู้วิจัยสนใจในการศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญต่อไป ขอขอบคุณ รศ. มานิตย์ จุมปา กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้คำแนะนำทางวิชาการและรูปแบบของวิทยานิพนธ์เพิ่มเติม และในช่วงสุดท้ายก่อนสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ผู้วิจัยขอขอบคุณ ผศ.ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และ อ.ดร. รวินท์ ลีละพัฒนา อาจารย์ที่ปรึกษาร่วมและอาจารย์ที่ปรึกษาหลัก ที่ได้ช่วยเหลือให้คำแนะนำทั้งก่อนและหลังสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ และขอขอบคุณบิดามารดาและพี่สาวที่คอยให้กำลังใจตลอดช่วงเวลาที่เขียนวิทยานิพนธ์ นอกจากนี้ ขอขอบคุณ นายณภัทร ภัทรพิศาล เพื่อนร่วมรุ่นปริญญาตรีและเข้าเรียนก่อนผู้วิจัย 1 ปีในหลักสูตรเดียวกันที่คอยให้คำแนะนำตลอดช่วงเวลาตั้งแต่เริ่มค้นคว้าจนวิทยานิพนธ์นี้สมบูรณ์ และยังอีกหลายท่านที่มีได้เอ่ยนามในที่นี้ได้ช่วยให้คำแนะนำ ทำดีที่สุด ขอขอบคุณคณาจารย์และเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ได้แนะนำและให้คำปรึกษาตลอดช่วงเวลาตั้งแต่เริ่มจนจบการศึกษา



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ณพิthy เจริญธรรณต์

สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	4
1.4 สมมติฐานของการศึกษา	4
1.5 วิธีการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	6
2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	6
2.1.1 แนวคิดของอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	6
2.1.2 ความหมายของรัฐธรรมนูญ	7
2.1.3 ประเภทของรัฐธรรมนูญ	8
2.1.3.1 รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร	8
2.1.3.2 รัฐธรรมนูญไม่เป็นลายลักษณ์อักษร.....	9
2.1.4 อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	10

2.1.4.1 ผู้มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	10
2.1.4.1.1 อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (Pouvoir constituant) : อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร	12
2.1.4.1.2 อำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการ ก่อตั้งองค์กร (Pouvoir constituant dérivé) และอำนาจนิติ บัญญัติ: อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และอำนาจในการ ตรากฎหมาย	14
2.2 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ	14
2.2.1 ความหมายของความเป็นกฎหมายสูงสุด	16
2.2.1.1 คำอธิบายเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย	17
2.2.1.2 คำอธิบายเชิงกระบวนการในการตรารัฐธรรมนูญ: การมีส่วนร่วมโดยตรงของ ประชาชนโดยวิธีการพิเศษ	17
2.2.1.3 คำอธิบายเชิงที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ: การแบ่งแยกระหว่าง อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) และ อำนาจอื่น	18
2.2.1.4 คำอธิบายเชิงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ.....	18
2.2.1.5 คำอธิบายเชิงรูปแบบ.....	19
2.2.2 ผลของความเป็นกฎหมายสูงสุด.....	19
2.2.3 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับความเป็นกฎหมายสูงสุด.....	20
2.3 รูปแบบของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	21
2.3.1 รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ง่าย	25
2.3.2 รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยาก	26
2.4 หลักการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	26
2.4.1 ความหมายของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	27
2.4.2 เหตุของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	27
2.5 สรุปรูปแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	28

บทที่ 3 กรณีศึกษา : การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ	30
3.1 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากมาก.....	35
3.1.1 กระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศ สหรัฐอเมริกา	36
3.1.1.1 กระบวนการตรารัฐธรรมนูญ	36
3.1.1.1.1 องค์การที่มีอำนาจเสนอร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของ สภา คองเกรส	37
3.1.1.1.2 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาคองเกรส.....	37
3.1.1.1.3 การประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญ.....	37
3.1.1.2 กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในสหรัฐอเมริกา.....	38
3.1.1.2.1 องค์การที่มีอำนาจเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	40
3.1.1.2.2 การให้สัตยาบันแก่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	40
3.2 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากปานกลาง	41
3.2.1 กระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (กฎหมายพื้นฐาน) แห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	41
3.2.1.1 กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ.....	41
3.2.1.1.1 องค์การที่มีอำนาจเสนอร่างรัฐธรรมนูญ.....	42
3.2.1.1.2 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา.....	43
3.2.1.2 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	44
3.2.1.2.1 การริเริ่มการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	44
3.2.1.2.2 การนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา แห่งสหพันธ์รัฐ.....	45
3.2.2 กระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศ สาธารณรัฐออสเตรีย	46
3.2.2.1 กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ.....	47

3.2.2.1.1 การเสนอร่างรัฐบัญญัติ	47
3.2.2.1.2 การพิจารณาและให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายโดยรัฐสภาแห่ง สาธารณรัฐ	48
3.2.2.1.3 กระบวนการให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐบัญญัติโดยการลงประชามติ	49
3.2.2.2 กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐออสเตรเลีย.....	49
3.2.2.2.1 กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีทั่วไป	51
ก. องค์การที่มีอำนาจริเริ่มการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	51
ข. การพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยสภาแห่ง สาธารณรัฐและสภาผู้แทนของมลรัฐ.....	52
3.2.2.2.2 กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (Total Revision) 54	
3.3 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ง่าย	54
3.3.1 กระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศ สหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ	54
3.3.1.1 ลักษณะรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักร	56
3.3.1.1.1 ที่มาของรัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักร	57
3.3.1.2 ประเภทของร่างพระราชบัญญัติในสหราชอาณาจักร	60
3.3.1.2.1 ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป (Public Bills).....	60
3.3.1.2.2 ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา (Private Member Bills) 61	
ก. การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา	61
ข. การลงคะแนนลับ	62
ค. กฎ 10 นาที.....	62
ง. การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาในสภาขุนนาง (หรือ ในวุฒิสภา).....	63
3.3.1.2.3 ร่างพระราชบัญญัติของเอกชน (Private Bills)	63

ก. การเริ่มต้น	64
ข. การเผยแพร่ต่อสาธารณชน	64
ค. การร้องเรียนคัดค้านร่างพระราชบัญญัติของเอกชน	64
3.3.1.2.4 ร่างพระราชบัญญัติลูกผสม (Hybrid Bills)	64
ก. พระราชบัญญัติประเภทลูกผสมที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน	65
ข. ผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติลูกผสม	65
ค. การร้องเรียนเพื่อต่อต้านร่างพระราชบัญญัติลูกผสม	65
3.3.1.2 กระบวนการร่างพระราชบัญญัติในสหราชอาณาจักร.....	65
3.3.1.2.1 องค์การที่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของ รัฐสภา.....	67
3.3.1.2.2 การวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเบื้องต้น.....	67
3.3.1.2.3 การเตรียมร่างพระราชบัญญัติ.....	68
3.3.1.2.4 ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนเสนอต่อสภา.....	69
3.3.1.2.5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยรัฐสภา.....	71
การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยรัฐสภามีขั้นตอนดังต่อไปนี้... 71	
ก. การพิจารณาวาระแรก	71
ข. การพิจารณาวาระที่สอง.....	71
ค. ขั้นตอนของคณะกรรมการ.....	71
ง. ขั้นตอนการรายงาน	72
จ. ขั้นตอนการพิจารณาวาระที่ 3.....	72
ฉ. ขั้นตอนหลังจากนั้น.....	73
3.3.1.2.6 ขั้นตอนการโปรดเกล้าฯและหลังจากนั้น	73
3.3.1.4 กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในสหราชอาณาจักร.....	74
3.4 บทสรุปการศึกษาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ.....	75

3.5 วิเคราะห์จากการศึกษาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ.....	76
บทที่ 4 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย.....	78
4.1 ความเป็นมาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย.....	78
4.1.1 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ.....	78
4.1.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 : รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ. 2483.....	79
4.1.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3 : รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2485.....	79
4.1.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 แก้ไข เพิ่มเติมครั้งที่ 1 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไข เพิ่มเติม พ.ศ. 2490.....	79
4.1.1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แก้ไขเพิ่มเติม : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518.....	80
4.1.1.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2528.....	80
4.1.1.6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532.....	81
4.1.1.7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2535.....	82
4.1.1.8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.....	82
4.1.1.9 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535.....	83
4.1.1.10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 4 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535.....	83

4.1.1.11	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2554 84	84
4.1.1.12	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไข เพิ่มเติมครั้งที่ 3 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2559 84	84
4.1.1.13	การแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงประชามติ (พ.ศ. 2559) ก่อนการทูลเกล้าฯ เพื่อประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ส่วนที่ 1..... 85	85
4.1.2	การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะมีขึ้นในอนาคต . 85	85
4.1.2.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 แก้ไข เพิ่มเติมครั้งที่ 2 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 86	86
4.1.2.2	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 แก้ไข เพิ่มเติมครั้งที่ 3 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 87	87
4.1.2.3	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 6 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 87	87
4.1.2.4	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไข เพิ่มเติมครั้งที่ 1 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2558 90	90
4.1.3	การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเรื่องอื่น ๆ..... 91	91
4.1.3.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พ.ศ. 2482 91	91
4.1.3.2	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 92	92
4.1.3.3	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2548 93	93

4.1.3.4	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554	94
4.1.3.5	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไข เพิ่มเติมครั้งที่ 4 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2560	94
4.1.3.6	การแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงประชามติ (พ.ศ. 2559) ก่อนการทูลเกล้าฯ เพื่อประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ส่วนที่ 2.....	95
4.2	วิเคราะห์การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย.....	96
บทที่ 5	กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	98
5.1	การแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ.....	99
5.1.1	ผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	99
5.1.2	ลักษณะของญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	100
5.1.3	การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม	100
5.1.4	กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต้องจัดให้มีการลงประชามติตามกฎหมายว่าด้วย การออกเสียงประชามติ.....	101
5.1.4.1	หลักประกันเพื่อความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน ทางการเมือง.....	102
5.1.4.2	โครงสร้างของสถาบันการเมือง ซึ่งได้แก่การมีสองสภา องค์ประกอบของแต่ละ สภา การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ.....	102
5.1.4.3	กลไกเพื่อการรักษาวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ.....	103
5.1.4.4	สาระสำคัญของบทบัญญัติในภาค 3 หลักนิติธรรม ศาล และองค์กรตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ	103
5.1.4.5	สาระสำคัญของบทบัญญัติในภาค 4 การปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง	103

5.1.4.6	หลักเกณฑ์การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	103
5.1.5	กรณีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย	104
5.1.6	การประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม	112
5.2	การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.....	112
5.2.1	ผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	113
5.2.2	ลักษณะของญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	114
5.2.3	การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม	114
5.2.4	กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต้องจัดให้มีการลงประชามติตามกฎหมายว่าด้วย การออกเสียงประชามติ	117
5.2.4.1	หมวด 1 บททั่วไป	119
5.2.4.2	หมวด 2 พระมหากษัตริย์	119
5.2.4.3	หมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	119
5.2.4.4	เรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตาม รัฐธรรมนูญ	119
5.2.4.5	เรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ	120
5.2.4.6	เรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้	120
5.2.5	กรณีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย	120
5.2.6	การประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม	122
5.3	วิเคราะห์การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	122
5.3.1	วิเคราะห์จากปัญหาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....	123
5.3.1.1	มาตรา 336 จะต้องทบทวนแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทุก 5 ปี	124
5.3.1.2	รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549	124

5.3.2 วิเคราะห์จากปัญหาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.....	124
5.3.2.1 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555	125
5.3.2.2 รัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557	126
5.3.3 วิเคราะห์จากปัญหาจากการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ	126
5.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการ วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	126
บทที่ 6 แนวทางในการปรับปรุงกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.....	129
6.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่สำเร็จ	129
6.1.1 ก่อนการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	130
6.1.2 ก่อนการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550	131
6.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560..	136
6.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาการขัดกันของรูปแบบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	137
6.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ	139
6.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ขัดต่อทฤษฎีลำดับศักดิ์กฎหมาย	140
6.2.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง	142
6.2.4.1 การทำให้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากขึ้นในขั้นตอนการลงคะแนนเสียง	143
6.2.5 แนวทางการแก้ไขปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ได้มาจากกระบวนการจัดทำประชามติ.....	144

6.2.6	แนวทางการแก้ปัญหารัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากเกินไป.....	146
6.2.7	แนวทางการแก้ปัญหาคณิต้องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ.....	147
6.2.7.1	กำหนดบทบัญญัติ แยกประเภทการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพิ่มประเภทการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (Total Revision).....	147
6.3	บทบัญญัติและหลักการ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.....	148
6.3.1	บทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม.....	148
6.3.1.1	ผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	149
6.3.1.2	ลักษณะการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องห้าม.....	149
6.3.1.3	ลักษณะของญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	150
6.3.1.4	การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม.....	150
6.3.1.5	กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต้องจัดให้มีการลงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ.....	151
6.4	วิเคราะห์แนวทางในการปรับปรุงกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.....	152
บทที่ 7	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	154
7.1	บทสรุป.....	154
7.2	ข้อเสนอแนะ.....	157
	บรรณานุกรม.....	2
	ประวัติผู้เขียน.....	8

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

ตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยประสบปัญหาความไม่แน่นอนทางการเมืองบ่อยครั้งซึ่งนำไปสู่การรัฐประหารถึง 13 ครั้ง ในการรัฐประหารทุกครั้ง เมื่อคณะผู้ก่อการได้ทำการรัฐประหารสำเร็จจะทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญทุกครั้งไป ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วหลายฉบับ การยกเลิกรัฐธรรมนูญบ่อยครั้งไม่ได้สร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้กับประเทศไทยซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ยังคงส่งผลมาจนถึงปัจจุบัน

ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540¹ ใช้บังคับนั้น มีกลไกแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีประสิทธิภาพ หลังจากรัฐประหาร พ.ศ. 2549 ก็ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550² ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่มีการออกเสียงประชามติ (referendum) ในการรับรองรัฐธรรมนูญก่อนการบังคับใช้ และมีการกำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เช่นกันซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น 2 ครั้งก่อนการรัฐประหารครั้งล่าสุดโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และได้จัดตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้รับการลงมติให้ผ่านและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญเป็นผลให้สภาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดลง คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้ผ่านการลงประชามติประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้น มาตรา 256 ได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ทำหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

“มาตรา 256

¹ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540," in ตอนที่ 55 ก เล่ม 114 (ราชกิจจานุเบกษา).

² "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550," in ตอนที่ 47 ก เล่ม 124 (ราชกิจจานุเบกษา).

(1) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(2) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและ ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(4) การพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย

(5) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(7) เมื่อมีการลงมติตาม (6) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา 81 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(8) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (7) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (7) ต่อไป

(9) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม (7) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญตาม (7) ขัดต่อมาตรา 255 หรือมีลักษณะตาม (8) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้”

ขั้นตอนทั้งหมดนี้ย่อมเป็นการยากที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามวิธีการที่กำหนดทั้งหมดนี้น่าจะเป็นการสร้างปัญหาเมื่อบ้านเมืองพบทางตันซึ่งอาจนำไปสู่การแก้ปัญหาด้วยวิธีอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นไปตามกฎหมายหรือเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ยังไม่เคยบังคับใช้มาก่อน มีหลักเกณฑ์ใหม่ๆ มากมาย ควรจะต้องกำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายก่อนในช่วงแรกของ

การบังคับใช้ เนื่องจากหลักเกณฑ์บางประการยังไม่สามารถทราบได้ว่าเหมาะสมกับระบบการเมืองการปกครองของประเทศหรือไม่

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560
- 2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความยากง่ายของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบแก้ไขได้ยากในต่างประเทศ
- 3) เพื่อศึกษาระบบกฎหมายและการเมืองของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ในประเทศที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากมาก แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากปานกลาง และแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่าย
- 4) เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกิดจากรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยากเกินไป เจตนารมณ์ของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และ วิธีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยศึกษาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยศึกษาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญต่างประเทศที่แก้ไขได้ยาก รัฐธรรมนูญต่างประเทศที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากปานกลาง และรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ง่าย ประกอบกับการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และหาแนวทางการแก้ไขปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยากเกินไป

1.4 สมมติฐานของการศึกษา

การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นกลไกหนึ่งที่เป็นจะต้องมีในรัฐธรรมนูญซึ่งหลักการที่รัฐต่าง ๆ ใช้แก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น มีทั้งแบบที่แก้ไขโดยง่าย และแก้ไขโดยยาก ในขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญควรจะแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากเพราะจะทำให้ระบบมีความเสถียรไม่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมบ่อยครั้งจนเกินไป ในขณะที่เดียวกัน หากวางหลักให้แก้ไขได้ยากเกินไปก็จะทำให้ระบบตายตัวและไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีหลักเกณฑ์ใหม่ ๆ มากมาย ควรจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่าย เพราะหลักเกณฑ์บางประการ

ยังไม่สามารถทราบได้ว่าเหมาะสมกับประเทศไทยหรือไม่ เช่น ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบใหม่ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะวางหลักให้รัฐธรรมนูญแก้ไขได้ง่ายหรือยากเกินไปก็ตาม ย่อมไม่ส่งผลดีต่อการดำเนินการของส่วนที่เกี่ยวข้องโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั่นถือเป็นรัฐธรรมนูญที่วางหลักให้แก้ไขได้ยาก ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อรัฐภายหลังได้ เช่น ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งทางการเมืองหรือความเห็นที่แตกต่างโดยฝ่ายการเมืองแต่ละฝ่ายมีความขัดแย้งและเกิดความต้องการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นอย่างที่เคยมีมาในอดีต อาจส่งผลให้ไม่สามารถมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่สำเร็จได้ซึ่งอาจจะเป็นการสร้างปัญหาเพิ่มขึ้นและอาจเป็นเครื่องต่อรองทางการเมืองนำไปสู่การรัฐประหารและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญต่อไปได้เป็นเหตุที่ทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาเพื่อหาคำตอบในปัญหานี้

1.5 วิธีการศึกษา

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐธรรมนูญต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้มาโดยการค้นคว้าจากหนังสือ บทความ วารสาร จุลสาร เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน ต่าง ๆ รายงานการประชุม รายงานการวิจัย เอกสารประกอบการสัมมนา ข้อมูลจากระบบสารสนเทศ โดยการนำข้อมูลการวิจัยจากเอกสารมาวิเคราะห์และหาข้อสรุป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเจตนารมณ์การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560
- 2) ทำให้ได้รับความรู้และความเข้าใจในปัญหาที่เกิดจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่แก้ไขได้ยาก
- 3) ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

แนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นมีที่มาจากแนวคิดของความเป็นกฎหมายของรัฐที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้กฎหมายนั้น ๆ สอดคล้องกับสถานการณ์และสภาพการณ์ของเศรษฐกิจและสังคม ณ ขณะนั้น อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เมื่อมีความเป็นกฎหมายสูงสุด วิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมย่อมมีแนวคิด ทฤษฎี และหลักการต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือ กฎหมายสูงสุดของรัฐดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ³ หมายถึง การแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติหลักการหรือเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่มีอยู่แล้วเดิมหรือการเพิ่มเติมบทบัญญัติใหม่ที่ไม่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมนั้นมาก่อน วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นย่อมเป็นไปตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง⁴

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและทฤษฎี ผู้วิจัยขอแบ่งการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีออกเป็น 2 เรื่องหลัก คือ แนวคิดของอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และแนวคิดของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้เข้าใจและสามารถวิเคราะห์ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของแนวคิดและทฤษฎีทางวิชาการ และสามารถเชื่อมโยงแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ อย่างมีเหตุและผล เข้าใจถึงเหตุผลและที่มาของอำนาจอันเป็นสิ่งที่กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ในปัจจุบันอันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในอนาคตได้

2.1.1 แนวคิดของอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การที่จะเข้าใจถึงกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดของอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ เพื่อที่จะได้เข้าใจถึงรากฐานแห่งอำนาจในการตรารัฐธรรมนูญให้ก่อเกิดขึ้นเป็นบทบัญญัติที่มีความเป็นกฎหมาย

³ กาญจนรัตน์ ลิวิโรจน์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เรื่อง 4 การจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: องค์การการค้าของคุรุสภา, 2544).

⁴ ปูนเทพ ศิริบุษงค์, "ทฤษฎีและแนวความคิดว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ."

สูงสุดของรัฐและก่อตั้งองค์กรต่าง ๆ ขึ้น ซึ่งมีส่วนสำคัญในการทำความเข้าใจแนวคิดของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อันเป็นความสัมพันธ์ของอำนาจทั้งสามคือ อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ อำนาจก่อตั้งองค์กร และอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

2.1.2 ความหมายของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญหมายถึง กฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งกำหนดรูปแบบและหลักการในการจัดการปกครอง การใช้อำนาจอธิปไตยโดยรวม กำหนดสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชนไว้ด้วย⁵ เป็นที่เข้าใจและยอมรับกันเป็นวงกว้างว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐที่บัญญัติตัวกฎหมายสำคัญในการปกครองรัฐหรือประเทศ โดยรัฐธรรมนูญนั้นจะมีฐานะเป็นกฎหมายที่สูงที่สุด กฎหมายอื่นใดในรัฐนั้นจะมีบทบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับจะมีบทบัญญัติแสดงสถานะดังกล่าวไว้ อย่างชัดเจน เช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 6 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันบังคับใช้ไม่ได้”⁶

มีนักวิชาการหลายคนในอดีตได้ให้ความหมายของรัฐธรรมนูญไว้ ยกตัวอย่างเช่น หลวงประดิษฐมนูธรรม หรือ ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี พนมยงค์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า “กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทั้งหลาย และวิธีดำเนินการทั่วไปแห่งอำนาจเหล่านี้ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่ากฎหมายธรรมนูญการปกครองวางหลักทั่วไปเกี่ยวกับการปกครองประเทศ”⁷ ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ได้กล่าวไว้ว่า “รัฐธรรมนูญ คือ ตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ตามปกติได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นพิธีการมากบ้างน้อยบ้าง เป็นกฎหมายที่กำหนดองค์การทางการเมืองของรัฐ” ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้กล่าวไว้ว่า “กฎหมายที่กำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านี้ต่อกันและกัน” และให้ความหมายของคำว่ารัฐธรรมนูญตามความหมายทางการเมืองว่าหมายถึง “รัฐธรรมนูญแห่งระบอบประชาธิปไตย”

⁵ จักรพงษ์ กังวานโสภณ, รัฐธรรมนูญ (ส่วนที่ 1).

⁶ รศ. ประหยัด หงษ์ทองคำ, "รัฐธรรมนูญ: ในมุมมองทางรัฐศาสตร์," สถาบันพระปกเกล้า วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปี 2550 ฉบับที่ 1.

⁷ หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พล.ต.ต.พัฒน์ นิลวัฒนา นนท์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์นิติเวช, 2513).

รัฐธรรมนูญในบางประเทศนั้นอาจไม่ได้กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร เช่นในสหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ (สหราชอาณาจักร) มีกฎบัตร Magna Carta ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักร กฎบัตร Magna Carta ถือเป็นรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี ซึ่งเป็นสิ่งที่สหราชอาณาจักรถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศ Magna Carta เป็นข้อตกลงระหว่างขุนนางและกษัตริย์อันถือเป็นการจำกัดการใช้อำนาจบริหารของกษัตริย์ในต่อนั้น แม้กฎบัตร Magna Carta จะไม่ได้เป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร แต่กฎบัตรดังกล่าวก็ได้เคยถูกแก้ไขเพิ่มเติมเช่นกัน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า “รัฐธรรมนูญ” หมายความถึง กฎหมายพื้นฐานของรัฐหรือของประเทศ ซึ่งในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นจะกำหนดเรื่องระเบียบพื้นฐานเกี่ยวกับการปกครองของผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง และจะดำรงอยู่ในสถานะกฎหมายสูงสุด สูงกว่ากฎหมายอื่น ๆ ทั้งหมด ส่งผลทำให้กฎหมายอื่น ๆ จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ อีกทั้งรัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายที่กำหนดเรื่องหลักเกณฑ์การปกครองโครงสร้างทางการเมืองต่าง ๆ⁸

2.1.3 ประเภทของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร และ รัฐธรรมนูญไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ผู้วิจัยจะขอแบ่งประเภทรัฐธรรมนูญเพียง 2 ประเภท เพราะไม่ว่าจะแบ่งประเภทรัฐธรรมนูญอย่างไร แม้ในประเทศที่ไม่ได้เป็นประชาธิปไตย ย่อมสามารถแบ่งเป็นแบบลายลักษณ์อักษรและแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษรได้ทั้งสิ้น รัฐธรรมนูญทั้งสองประเภทนั้นอธิบายได้ดังต่อไปนี้

2.1.3.1 รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร

รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร⁹ คือ รัฐธรรมนูญที่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรถึงกฎเกณฑ์และหลักการปกครองประเทศขึ้น และในการจัดทำขึ้นนั้น จะใช้วิธีการที่แตกต่างกันกับการจัดทำกฎหมายปกติ รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรนั้นในบางครั้งเป็นเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับแล้วแต่กรณี ในบางประเทศนิยมรวบรวมกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการปกครองประเทศไว้ในเอกสารฉบับเดียว ในที่นี้รวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมด้วย เช่น ประเทศไทย

⁸ ศรันยา สีม้า, รัฐธรรมนูญ (สถาบันพระปกเกล้า), <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=รัฐธรรมนูญ>.

⁹ อรอนงค์ ชุมพล, "การควบคุม และการตรวจสอบ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2558).

และ สหรัฐอเมริกา ทั้งสองประเทศข้างต้นนี้ใช้รัฐธรรมนูญที่รวมกฎเกณฑ์และหลักการต่าง ๆ ไว้เป็น เอกสารฉบับเดียว บางประเทศนั้นแยกบทบัญญัติต่างไว้เป็นเอกสารหลายฉบับ เช่น ประเทศสเปน และ ประเทศสวีเดน เป็นต้น ซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศสเปนนั้นประกอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการบริหารประเทศถึง 7 ฉบับ และรัฐธรรมนูญของประเทศสวีเดนนั้นประกอบด้วยกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับการบริหารประเทศถึง 4 ฉบับด้วยกัน

2.1.3.2 รัฐธรรมนูญไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

รัฐธรรมนูญไม่เป็นลายลักษณ์อักษร¹⁰ รัฐธรรมนูญที่ไม่ได้บัญญัติเป็นลาย ลักษณ์อักษรหรือรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีนั้น หมายถึงรัฐธรรมนูญที่เป็นขนบธรรมเนียม จารีต ประเพณี คำพิพากษาของศาล ธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ ที่ยึดถือติดต่อกันมาและรวมกันบัญญัติเป็น กฎหมายสูงสุด บทบัญญัติต่าง ๆ จะกำหนดรูปแบบของการปกครองของรัฐและไม่ได้บัญญัติรวมกัน ไว้เป็นรูปเล่มเดียวกัน¹¹

รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี¹² หมายถึงรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลาย ลักษณ์อักษรแต่รัฐธรรมนูญนั้นประชาชนสามารถเห็นได้จริงว่ามีหลักการเช่นนั้นอยู่ และได้ถูกปฏิบัติ ต่อเนื่องกันมาในรัฐซึ่งจะมีองค์ประกอบหลักๆอยู่ 3 ประการ ได้แก่

- 1) ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษร
- 2) ประชาชนสามารถเห็นได้ว่าหลักการเช่นนั้นเป็นหลักการของ รัฐธรรมนูญ และ
- 3) ได้ถูกปฏิบัติต่อเนื่องกันมาในรัฐในฐานะรัฐธรรมนูญ

ในปัจจุบันนี้ รัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรเป็นต้นแบบของ รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้นำเอากฎหมายต่าง ๆ คำพิพากษาของศาลต่าง ๆ จารีตประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ รวมกันเป็นรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีนี้

¹⁰ Ibid.

¹¹ สมยศ เชื้อไทย, หลักการรัฐธรรมนูญทั่วไป, vol. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535).

¹² อรอนงค์ ชุมพล, "การควบคุม และการตรวจสอบ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับประเทศไทย."

2.1.4 อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอำนาจที่มีลักษณะพิเศษซึ่งมีลักษณะด้อยกว่าอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ แต่มีสถานะเหนือกว่าอำนาจตามรัฐธรรมนูญ อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะเป็นอำนาจในการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอันได้รับมอบอำนาจดังกล่าวมาจากอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ¹³ (Pouvoir constituent derivé) อีกทอดหนึ่ง กล่าวคืออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญคืออำนาจที่ก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้น ซึ่งในส่วนนี้อาจจะกำหนดกลไกในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเอาไว้ เช่น อาจมีการกำหนดกระบวนการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเอาไว้ ดังนั้นในการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจึงต้องใช้เพียงเท่าที่อยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญเดิมซึ่งอยู่ภายใต้ของกรอบอำนาจดั้งเดิมหรืออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมนั้นเอง การใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ อาจใช้โดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ หรือวิธีพิเศษอื่นๆ ตามที่ได้มีการกำหนดไว้ เมื่ออำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นมีสถานะเหนือกว่าอำนาจตามรัฐธรรมนูญ สืบเนื่องมาจากอำนาจดังกล่าวนี้สามารถใช้ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงองค์กรต่างๆอันรัฐธรรมนูญได้จัดตั้งขึ้นไว้ได้นั้น และอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น มีสถานะต่ำกว่าอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิม อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมนั้น หมายความว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะกระทำได้แต่ต้องมีข้อจำกัด เพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่ละครั้งไม่เป็นการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกินกว่าอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิม¹⁴

2.1.4.1 ผู้มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ผู้มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นโดยหลักแล้ว จะเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้¹⁵ ว่าองค์กรไหนจะมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “การพิจารณาว่าองค์กรใดจะเป็นผู้

¹³ Yaniv Roznai and Serkan, "An Unconstitutional Amendment – the Turkish Perspective: A Comment on the Turkish Constitutional Court's Headscarf Decision," *Int J Constitutional Law* 10 No. 1 (2012).

¹⁴ ปูนเทพ ศิริบุหงศ์, "ทฤษฎีและแนวความคิดว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ."

¹⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง สถานะและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยภายใต้กรอบทิศทาง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2557).

แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและมีวิธีการอย่างไรก็ย่อมจำเป็นอยู่เองที่จะต้องย้อนกลับไปพิจารณาถึงที่มาของรัฐธรรมนูญว่า มีที่มาอย่างไรและใครเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญซึ่งก็คือผู้ที่มีอำนาจสูงสุดทางการเมืองหรือเป็นรัฐอธิปไตยจึงมีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรือเป็นผู้สร้างรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังมีอำนาจในการกำหนดตัวบุคคลที่จัดทำรัฐธรรมนูญได้อีกด้วย เพื่อที่จะกำหนดความสัมพันธ์ในการใช้อำนาจอย่างถูกต้องว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นใช้ฐานที่มาแห่งอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมขัดกับอำนาจดั้งเดิมในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นอำนาจซึ่งอยู่สูงกว่าหรือไม่

การกำหนดองค์กรที่มีหน้าที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น จะเป็นองค์กรใด ย่อมขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญว่าจะบัญญัติมอบหมายอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรใด องค์กรนั้นจึงจะมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เป็นหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (L'assemblée législative ordinaire) ซึ่งโดยปกติมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายในระดับที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญให้เปลี่ยนสภาพไปเป็นองค์กรที่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือในบางกรณีอาจจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเป็นพิเศษเพื่อทำหน้าที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (L'assemblée constituante adhoc) เป็นการเฉพาะก็ได้ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญก็อาจกำหนดขึ้นตอนพิเศษให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงประชามติ (Le référendum) อีกด้วย¹⁶” จึงกล่าวได้ว่า ผู้มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญคือ องค์กรซึ่งมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ถูกกำหนดหรือได้รับอำนาจจากรัฐธรรมนูญดั้งเดิมนั้น

ทั้งนี้ หากจะพูดถึงอำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็มีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวไปถึงอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (Pouvoir constituant) และอำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กร (Pouvoir constituant dérivé)

¹⁶ Ibid.

2.1.4.1.1 อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (Pouvoir constituant) : อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร¹⁷

แนวความคิดเรื่อง “อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง” ซึ่งมีชื่อเรียกในภาษาฝรั่งเศสว่า “Pouvoir constituant” (หรือที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า Constituent power) นี้ เกิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 18 โดยนักปราชญ์คนแรกที่อธิบายเรื่องอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองอย่างชัดเจน คือ ซีเอเยส์ (Sieyès) ในตำราชื่อว่า “อะไรคือสามัญชน?” (Qu’est-ce que le Tiers Etat?) ซึ่งตีพิมพ์ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1789 ก่อนที่จะเกิดการปฏิวัติ เพื่ออธิบายว่า การมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นสิ่งที่จำเป็น และอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองนี้ เป็นอำนาจที่ให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ (ลายลักษณ์อักษร) อันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ ส่วนผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจนี้ก็คือ “ชาติ” (Nation) อันหมายถึงการรวมกันของพลเมือง แนวความคิดดังกล่าวเกิดขึ้นในช่วงที่ประเทศตะวันตกหลายประเทศซึ่งปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) เริ่มเกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ว่าการปกครองระบอบดังกล่าวไม่ใช่ทางออกที่ดีสำหรับสังคมตะวันตก และเกิดกระแสที่จะจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง

แม้ว่าทฤษฎีในเรื่องอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองจะแพร่หลายอย่างกว้างขวางในประเทศที่มีการตรารัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างในภาคพื้นยุโรป แต่ก็ยังมีผู้พยายามอธิบายถึงความมีอยู่ของแนวความคิดดังกล่าวในประเทศอังกฤษซึ่งใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เช่นกัน โดยศาสตราจารย์มาร์ติน ลาฟลิน (Martin Loughlin) ซึ่งเป็นศาสตราจารย์กฎหมายมหาชนได้พยายามชี้ให้เห็นว่าประเทศอังกฤษเอง แม้จะไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็มีแนวความคิดเรื่องอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองปรากฏอยู่ ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ลาฟลินไม่ได้มองเพียงว่าอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองเป็นอำนาจที่ทำให้เกิดการตรารัฐธรรมนูญอันเป็นเครื่องมือในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่มองแบบกว้างๆว่าอำนาจดังกล่าว นั้น เป็นอำนาจที่ทำให้เกิดการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองโดยผู้อยู่ใต้ปกครอง (ประชาชน) แม้จะไม่มีการตรารัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรเลยก็ตาม ดังนั้น แนวความคิดของนักปราชญ์อังกฤษที่มีมาก่อนซีเอเยส์อย่าง เจมส์ แฮริงตัน (James Harrington) ซึ่งกล่าวไว้ในตำราชื่อ “The Commonwealth of Oceana” (ค.ศ. 1956) ว่า

¹⁷ ชมพูนุท ตั้งถาวร และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

(กรุงเทพฯ: ส. เจริญ การพิมพ์, 2556).

ประชาชนเป็นรากฐานของอำนาจ ตลอดจนการปฏิวัติทั้งหลายที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ อย่างเช่น การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) ใน ค.ศ. 1688 เพื่อจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง แม้จะไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงแบบ “พลิกฟ้าพลิกแผ่นดิน” อย่างการประกาศเอกราชของอาณานิคมทั้ง 13 อาณานิคมของทวีปอเมริกาเหนือ (ค.ศ. 1776) หรือการปฏิวัติในประเทศฝรั่งเศส (ค.ศ. 1789) ก็ตาม แต่ก็ถือเป็นการสะท้อนว่ามีแนวความคิดเรื่องอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษเช่นกัน ซึ่งเห็นได้ชัดว่า ศาสตราจารย์ลาฟลิน ปนเปกันระหว่างความคิดหลักนิติธรรมตามกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งถือว่าเหนือผู้ปกครอง ยังมีกฎหมายธรรมชาติอยู่กับอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองซึ่งเป็นอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร

ดังนั้น ถ้าหากจะถือว่าอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหมายถึงอำนาจที่สถาปนารัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ก็ต้องกล่าวว่า ซีเอเยส์ถือเป็นนักปราชญ์คนแรกที่ใช้คำว่า “อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง” นี้ อธิบายความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยชี้ให้เห็นว่า อำนาจนี้ไม่ใช่อำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจออกกฎหมายธรรมดาอย่างอำนาจออกพระราชบัญญัติ ดังนั้น กระบวนการตรารัฐธรรมนูญจึงไม่เหมือนกับกระบวนการออกกฎหมายธรรมดา ทั้งนี้ อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองนี้เป็นอำนาจที่เป็นบ่อเกิดของรัฐธรรมนูญและมีอยู่ก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญ อำนาจนี้จึงเป็น “ผู้สร้าง” รัฐธรรมนูญและอยู่เหนือรัฐธรรมนูญซึ่งเป็น “สิ่งที่ถูกสร้าง”

อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองอันเป็นอำนาจในการตรารัฐธรรมนูญนี้ อาจเกิดขึ้นหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงใหญ่ในสังคม เช่น หลังการปฏิวัติของประชาชน อย่างการปฏิวัติฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1789 ที่ประชาชนล้มล้างการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีมาแต่เดิม อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองก็เกิดขึ้นจากประชาชนที่ยกเลิกระบอบการปกครองแบบเดิม และสถาปนารัฐธรรมนูญใหม่ที่สร้างระบอบการปกครองและองค์กรทางการเมืองแบบใหม่ หรือในบางกรณี ก็อาจเกิดจากประเทศที่เป็นเมืองขึ้นประกาศเอกราชจากเมืองแม่ อย่างเช่น การที่อาณานิคมทั้ง 13 อาณานิคมในทวีปอเมริกาเหนือประกาศเอกราชและตรารัฐธรรมนูญขึ้น หรืออาจเกิดขึ้นโดยประเทศเจ้าของอาณานิคมให้เอกราชแก่ประเทศอาณานิคมและให้รัฐธรรมนูญ อย่างกรณีประเทศอังกฤษให้เอกราชแก่ประเทศอินเดีย เป็นต้น

2.1.4.1.2 อำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กร (Pouvoir constituant dérivé) และอำนาจนิติบัญญัติ: อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และอำนาจในการตรากฎหมาย¹⁸

เมื่อมีรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญก็ก่อตั้งระบบกฎหมายทั้งระบบ และสถาปนาองค์กรที่ใช้อำนาจการเมืองการปกครองทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นประมุขของรัฐ องค์กรที่ใช้ อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร องค์กรตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ องค์กร เหล่านี้จึงเรียกว่า “อำนาจขององค์กรที่ได้รับมาจากการก่อตั้ง” (Pouvoir constitué) หรือกล่าวอีก นัยหนึ่งก็คือ องค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญและจากอำนาจสูงสุดในการ ก่อตั้งองค์กรทางการเมือง ดังนั้น อำนาจขององค์กรเหล่านี้ก็เป็นอำนาจที่ถูกจำกัดโดย รัฐธรรมนูญ องค์กรเหล่านี้จึงไม่สามารถใช้อำนาจให้ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือเกินกรอบที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ได้อย่างเช่น รัฐสภาจะออกพระราชบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้

เมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นทั้งหลายรวมทั้งองค์กรที่ใช้อำนาจนิติ บัญญัติจะมีอำนาจจำกัดเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะให้องค์กรที่ รัฐธรรมนูญตั้งขึ้นเหล่านั้น ใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญกลับไปแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้น อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หรืออำนาจใน การตรากฎหมายธรรมดา (อำนาจนิติบัญญัติ) ซึ่งเป็นอำนาจที่เกิดจากรัฐธรรมนูญ แต่อำนาจแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจต่อเนื่องของอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองแต่เดิม ซึ่ง เรียกในภาษาราชการว่า “อำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้ง องค์กร” (Pouvoir constituant dérivé) ซึ่งเป็นอำนาจที่อยู่สูงกว่าอำนาจนิติบัญญัติ ทั้งนี้ ถ้าหาก ปลดปล่อยให้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจเดียวกับอำนาจนิติบัญญัติแล้ว ก็เท่ากับว่า ยอมให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้นสามารถขยายอำนาจของตนเองเหนือองค์กรอื่นได้

2.2 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญถูกยอมรับให้เป็นกฎหมายสูงสุดโดยทั่วไป¹⁹ และเป็นกฎหมายสูงสุดในการ ปกครองประเทศด้วยเหตุผลต่าง ๆ นานา หลักการนี้ส่งผลให้เกิดแนวคิดที่จะคุ้มครองความเป็นสูงสุด

¹⁸ ibid.

¹⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง สถานะและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยภายใต้กรอบทิศ ทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

ของรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งตามมาด้วยการกำหนดกลไกต่าง ๆ ในการที่จะรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนี้ การที่มีหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญอยู่นั้นส่วนหนึ่งก็เพื่อที่จะทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ศักดิ์สิทธิ์กว่ากฎหมายอื่น ๆ อย่างที่ได้กล่าวไปแล้วว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายอันเป็นพื้นฐานที่ใช้ในการปกครองประเทศ หรือแม้แต่การจัดโครงสร้างของรัฐเองด้วย ในความหมายนี้ นอกจากจะทำให้รัฐธรรมนูญมีความศักดิ์สิทธิ์แล้ว ยังทำให้สามารถขัดขวางมิให้ผู้ใช้อำนาจปกครองนั้นใช้อำนาจตามอำเภอใจ หากไม่มีหลักเกณฑ์นี้บังคับใช้อาจอยู่นั้นน่าสนใจว่าจะส่งผลให้รัฐสภาอันเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติสามารถออกกฎหมายยกเลิกข้อบัญญัติบางประการในรัฐธรรมนูญด้วย นี่เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบางครั้งนั้น บางประเทศได้กำหนดกฎเกณฑ์ วิธีการ หรือขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีความซับซ้อนมากกว่ากฎหมายอื่น ๆ ทั่วไป ในการกำหนดกฎเกณฑ์ วิธีการ หรือขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีความซับซ้อนกว่ากฎหมายอื่น ๆ ทั่วไปนั้นเองก็เป็นการสอดคล้องกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอีกหนึ่งความพิเศษและแสดงถึงความเป็นสูงส่งกว่ากฎหมายอื่น ๆ

ด้วยเหตุผลประการทั้งปวงที่ได้กล่าวมานี้ ย่อมส่งผลให้มีความจำเป็นในการยอมรับให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและสร้างกลไกต่าง ๆ ขึ้นมา เพื่อคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ อาทิ การสร้างกลไกขึ้นมาตรวจสอบหรือการเปิดช่องให้มีการยื่นเรื่องเข้าไปยังส่วนงานที่เกี่ยวข้องถึงความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ต่าง ๆ ตั้งแต่วิธีการร่างกฎหมายของรัฐสภาของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ตลอดจนเมื่อกฎหมายบังคับใช้ไปแล้ว หากมีการพบว่าบทบัญญัติใดเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้น ก็มีการกำหนดวิธีการให้สามารถยกเลิกบทบัญญัตินั้น ๆ หรือแม้กระทั่งยกเลิกกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้นทั้งฉบับได้ในบางกรณี²⁰ รัฐธรรมนูญจึงเปรียบเสมือนสัญญาประชาคมที่ประชาชนในรัฐทุกคน (หรือสมาชิกทุกคนในสังคม) ร่วมกันร่างขึ้นเพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์ในการวางโครงสร้างและควบคุมสังคมเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและสะดวกสบาย ทุกคนในสังคมทั้งผู้ปกครองเองและผู้อยู่ใต้ปกครองนั้นจะต้องเคารพและปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในความหมายนี้นั้นทำให้รัฐธรรมนูญเปรียบเสมือนเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพตามสัญญาประชาคมระหว่างประชาชนที่ได้ร่วมกันร่างนั้นมีให้ผู้ใดถูกล่วงละเมิด

ในบางประเทศนั้น มีการใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแบบจารีตประเพณี หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น สหราชอาณาจักร ซึ่งในประเทศกลุ่มนี้นั้น ไม่มีการใช้หลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญเนื่องจากไม่มีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร อย่างไรก็ตาม ประเทศกลุ่มนี้นั้นมีหลักการอีกหลักการหนึ่งที่ยอมรับคือ หลักความเป็น

²⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ 2555).

สูงสุดของรัฐสภา ในหลักการนี้ รัฐสภานั้นประกอบไปด้วยสองสภา คือสภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญ (House of Commons) ในประเทศกลุ่มนี้ สถาบันที่มีความเป็นสูงสุดคือ รัฐสภา และเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดในการออกกฎหมาย แน่แน่นอนว่ารัฐสภาสามารถออกกฎหมาย ประเภทใดก็ได้ นอกจากนี้ ยังมีประเทศอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่ได้ยอมรับหลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ คือประเทศจำพวกที่ไม่ได้ยอมรับหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย หรือประเทศกลุ่มคอมมิวนิสต์นั่นเอง

2.2.1 ความหมายของความเป็นกฎหมายสูงสุด

ความเป็นกฎหมายสูงสุด²¹ (supremacy of law) คือ สภาวะสูงสุดของกฎหมาย อันสถานะของกฎหมายนั้น ๆ ดำรงอยู่ในตำแหน่งที่สูงกว่ากฎหมายอื่นใดทั้งปวง หรือหากนำมาจัดลำดับศักดิ์กฎหมายแล้ว กฎหมายนั้นจะเป็นกฎหมายสูงสุดของลำดับศักดิ์ จากการที่ผู้มีอำนาจในการตรากฎหมายนั้นมีความประสงค์จะให้กฎหมายแต่ละฉบับมีความแตกต่างกันในรูปแบบกฎหมาย แต่ละฉบับมีความสำคัญแตกต่างกันไป กฎหมายบางฉบับมีความสำคัญมากกว่า กฎหมายบางฉบับมีความสำคัญน้อยกว่า อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปแล้ว “รัฐธรรมนูญ” จะถูกกำหนดให้เป็นกฎหมายสูงสุดในบรรดากฎหมายทั้งปวงของประเทศอันจะส่งผลให้กฎหมายอื่น ๆ นั้น ไม่สามารถขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ นอกจากหลักการดังกล่าวนี้จะถูกใช้กับรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีการใช้หลักการเดียวกันนี้ในการควบคุมลำดับศักดิ์กฎหมาย กล่าวคือ นอกจากกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญไม่สามารถขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้แล้ว กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ หรืออนุบัญญัติต่าง ๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับใด ก็ไม่สามารถจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่อยู่เหนือ กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ หรืออนุบัญญัตินั้นได้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้เป็นไปตามทฤษฎีลำดับศักดิ์กฎหมาย (Hierarchy of Law) ของ Hans Kelsen ซึ่ง Kelsen นั้นเห็นว่า กฎหมายนั้นเป็นระบบของลำดับชั้นของกฎหมาย กฎหมายแต่ละลำดับชั้นย่อมมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในกระบวนการร่างกฎหมาย (Theorie des rechtlichen Stufenbaus) ซึ่งเป็นสาระสำคัญของทฤษฎีลำดับศักดิ์กฎหมายนี้และกฎหมายในลำดับชั้น รองต่อไป กระบวนการในการตรากฎหมายจะได้รับการกำหนดโดยกฎหมาย และกฎหมายที่ตราในลำดับถัดไป ก็จะมีการกำหนดกันต่อไปเรื่อย ๆ หากกฎหมายได้ถูกตราโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด กฎหมายที่ถูกตราโดยอาศัยอำนาจกฎหมายนั้นก็จะมีลำดับศักดิ์ที่รองลงไป กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจไว้ก็จะมีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่า ในความหมายของรัฐธรรมนูญก็จะ

²¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง สถานะและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยภายใต้กรอบทิศทาง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

สามารถเปรียบเทียบได้ ว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัตินั้นถูกตราโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์สูงสุด และเป็นกฎหมายที่ไม่มีกฎหมายใดจะอยู่เหนือ นักกฎหมายบางท่านเปรียบเทียบกับทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมายนี้โดยการเปรียบเทียบว่าแท้จริงแล้ว รัฐธรรมนูญก็ยังมีสิ่งที่อยู่เหนือ ก็คือเจตจำนงร่วมกันของประชาชน หรือสัญญาประชาคม ที่ให้อำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ในส่วนนี้ผู้วิจัยก็ไม่ได้มีความเห็นว่าขัดหรือแย้งแต่อย่างใด

การที่จะทราบว่าเหตุใดรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุดนั้น ปรากฏคำอธิบายที่แตกต่างกันในมิติต่าง ๆ ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้²²

2.2.1.1 คำอธิบายเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย

กล่าวคือ ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่สมาชิกในสังคมทุกคนร่วมตกลงกันสร้างขึ้นเป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองสังคมนั้น ๆ เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคมที่ก่อตั้งสังคมและระบอบการเมืองการปกครองของสังคมนั้น รัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่เหนือทุกส่วนของสังคมการเมืองนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครองหรือผู้ใต้ปกครอง ทุกฝ่ายต้องเคารพรัฐธรรมนูญ คำอธิบายนี้ปรากฏในปรัชญาของ จอห์น ล็อก และ ฌอง ฌาคส์ รูสโซ ในคำประกาศเอกราชของสหรัฐอเมริกาและตอนท้ายของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789

2.2.1.2 คำอธิบายเชิงกระบวนการในการตรารัฐธรรมนูญ: การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนโดยวิธีการพิเศษ

ผู้ที่เริ่มใช้คำอธิบายแบบนี้ คือ ซีเอเยส์ โดยซีเอเยส์ให้เห็นว่า ในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ นั้นมีข้อแตกต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายธรรมดาอาจตราขึ้นโดยรัฐสภาตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่การจัดทำรัฐธรรมนูญใช้วิธีการพิเศษโดยประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อมซึ่งมักไม่ปรากฏในการตรากฎหมายธรรมดา เช่น ประชาชนจะต้องเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Constituent Assembly) ขึ้นมาเป็นการเฉพาะแยกออกจากรัฐสภาธรรมดา และหลักการสำคัญของเนื้อหาที่จะใส่ในร่างรัฐธรรมนูญอาจต้องนำมาขอความเห็นชอบจากประชาชนก่อนยกร่างและเมื่อยกร่างแล้วเสร็จ ก่อนมีผลใช้บังคับต้องนำกลับไป

²² Ibid.

ให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติก่อน ในเมื่อวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญมีลักษณะพิเศษเช่นนี้ รัฐธรรมนูญจึงต้องเป็นกฎหมายสูงสุดนั่นเอง

2.2.1.3 คำอธิบายเชิงที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ: การแบ่งแยก ระหว่างอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (*pouvoir constituant*) และอำนาจอื่น

โดยถือว่า อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดโดยเหตุผลหลัก 2 ประการ คือ

ประการแรก ก่อนมีรัฐธรรมนูญ ไม่มีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายใด ๆ อยู่เหนือ และผูกมัดอำนาจในการก่อตั้งระบบกฎหมายและระบบองค์กรอยู่เลย อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองและให้กำเนิดรัฐธรรมนูญจึงเป็นที่มาโดยตรงของรัฐธรรมนูญ เป็น “ผู้สร้าง” รัฐธรรมนูญเมื่อเป็น “ผู้สร้าง” อำนาจนี้จึงเป็นอำนาจที่อยู่เหนือ “สิ่งที่ถูกสร้าง” และเป็นสิ่งที่อยู่เหนืออำนาจขององค์กรทั้งหลายที่ถูกสร้างขึ้น (pouvoir constitué)

ประการที่สอง เมื่อมีรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญนั้นย่อมก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ และก่อตั้งองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจการเมืองในการปกครอง รัฐธรรมนูญจึงย่อมอยู่เหนือทั้งกฎหมายอื่น ๆ และองค์กรอื่น ๆ ที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนั้น องค์กรอื่นที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้นไม่ว่าจะเป็นประมุขของรัฐ รัฐสภา ฝ่ายบริหาร ศาล หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ จึงเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจ (pouvoir constitué) มาจากรัฐธรรมนูญและจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองทั้งสิ้น

2.2.1.4 คำอธิบายเชิงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ

อธิบายได้ว่า รัฐธรรมนูญสูงสุดเพราะรัฐธรรมนูญมีเนื้อหาเป็นการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองขึ้น และจัดการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ทำให้เกิดดุลยภาพของอำนาจเพื่อจำกัดอำนาจรัฐไม่ให้มีมากเกินไปประการหนึ่ง และเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลอีกประการหนึ่ง ผู้ที่อธิบายเชิงนี้ได้แก่ ผู้ร่างคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1789 ดังที่ปรากฏในมาตรา 16 ที่ว่า “สังคมใดไม่มีการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ” โดยนัยนี้ ถ้ารัฐธรรมนูญจะให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคแก่ประชาชน โดยจำกัดอำนาจรัฐให้

ได้ผล รัฐธรรมนูญก็ต้องเป็นกฎหมายสูงสุดเหนือกฎหมายใดทั้งมวล ดังนั้น ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญในทัศนะนี้ จึงมีรากฐานมาจากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญนั่นเอง²³

2.2.1.5 คำอธิบายเชิงรูปแบบ

ที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในทัศนะของคำอธิบายทำนองนี้ (ปรากฏมากมายในประเทศไทย) ก็เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ก่อตั้งองค์กรผู้มีอำนาจอธิปไตย และแบ่งสรรอำนาจระหว่างองค์กรเหล่านั้นขึ้น เมื่อเป็นเช่นนั้น รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสำคัญที่สุดและสูงสุดตามไปด้วย โดยมีพักต้องพิเคราะห์เรื่องอื่นใด ไม่ว่าทางเนื้อหา วิธีการร่าง อุดมการณ์สัญญาประชาคม ฯลฯ เลย ขอแต่เพียงเป็น “รัฐธรรมนูญ” หรือมีชื่อว่า “รัฐธรรมนูญ” และจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยขึ้นก็เพียงพอที่จะสูงสุดได้ในตัวเอง

2.2.2 ผลของความเป็นกฎหมายสูงสุด

การที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดนั้น มีผลของการเป็นกฎหมายสูงสุดคือ ทำให้กฎหมายอื่นใดในระบบกฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้²⁴ กฎหมายใด ๆ ที่ตราขึ้นนั้นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายสูงสุด วิธีการในการตรากฎหมายใด ๆ ก็จะต้องเป็นวิธีการตามที่กฎหมายสูงสุดนั้นบัญญัติ หากมีวิธีการหรือกระบวนการใด ๆ ที่เป็นการขัดหรือแย้งต่อกฎหมายสูงสุดนั้น ย่อมส่งผลให้การร่างกฎหมายมิชอบในทันที นอกจากนั้นแล้ว กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเองจะมีการกำหนดให้กระทำได้ยาก หรือแก้ไขได้ยากกว่ากฎหมายอื่น ๆ เพราะนอกจากรัฐธรรมนูญจะเป็นเจตจำนงร่วมกันของประชาชนแล้ว หากพิจารณาในแง่ของลำดับชั้นกฎหมาย (hierarchy of law) รัฐธรรมนูญนั้นอยู่ในสถานะที่เป็นกฎหมายลำดับสูงสุดและเหนือกว่ากฎหมายอื่นใดทั้งปวงในรัฐ และยังจัดตั้งระบบกฎหมายของรัฐอีกด้วย ดังนั้น กฎหมายทั้งหมดในรัฐนั้น ๆ ไม่ว่าจะมาก่อนหรือหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญก็จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้²⁵ กฎหมายที่ขัดนั้นจะต้องเป็นโมฆะไป เนื่องจากเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับรองลงไปกว่ารัฐธรรมนูญ ผลจากการที่รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นบทบัญญัติที่มีค่าบังคับสูงสุดในระบบกฎหมายนี้ ก่อให้เกิดผลตามมาที่สำคัญคือ

²³ ศรีนยา สี่มา, รัฐธรรมนูญ (สถาบันพระปกเกล้า).

²⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง สถานะและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยภายใต้กรอบทิศทาง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. หน้า 34.

²⁵ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: แสงสิทธิ์การพิมพ์, 2530). หน้า 669-677

ประการแรก รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดวิธีการหรือกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงไว้เป็นกรณีพิเศษ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายทั่วไป

ประการที่สอง จะต้องมีการกำหนดกลไกหรือวิธีการในการพิจารณาและตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั่วไป²⁶ หากพบว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับอื่นฉบับใดก็ตามได้มีการตราขึ้นโดยการฝ่าฝืน ล่วงละเมิด หรือขัดต่อรัฐธรรมนูญก็จะต้องมีการยกเลิกเพิกถอนบทบัญญัติดังกล่าวนั้นเสีย ประการที่สองนี้เองที่เป็นข้อพิสูจน์ที่ทำให้สถานะความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ ในที่นี้แม้มีการกำหนดวิธีการหรือกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้แก้ไขได้ยากเพียงใด แต่หากไม่มีกลไกในการพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตลอดจนเพิกถอนการกระทำนั้นเสีย การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แม้ละเมิดต่อรัฐธรรมนูญก็จะมีผลบังคับใช้ได้อยู่นั่นเอง

2.2.3 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับความเป็นกฎหมายสูงสุด

รัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ อย่างไรก็ตามก็แต่เป็นกฎหมายสูงสุดแต่ก็จัดเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งซึ่งโดยหลักการทั่วไปของกฎหมายย่อมสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอ²⁷ หากเกิดกรณีที่กฎหมายดังกล่าวเกิดความไม่เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญย่อมอาจเกิดขึ้นได้ ในส่วนนี้ ได้รับการยอมรับโดยทั่วกัน อย่างไรก็ตามประเทศไทยที่ใช้รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรนั้นถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีการแก้ไขได้โดยยาก การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องมีการกำหนดองค์กรและวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมไว้เป็นพิเศษต่างจากกฎหมายทั่วไป หลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้นจะมีใช้แค่เพียงประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ในประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณี เช่น สหราชอาณาจักรนั้น กฎหมายทุกฉบับถือว่ามีความเท่าเทียมกัน กฎหมายในที่นี้รวมถึงรัฐธรรมนูญด้วย การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศกลุ่มนี้จึงทำได้โดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

ดังนั้น หลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้นจะใช้เฉพาะในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรเท่านั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับความเป็นกฎหมายสูงสุด

²⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง สถานะและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยภายใต้กรอบทิศทาง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. หน้า 34-35

²⁷ อรอนงค์ ชุมพล, "การควบคุม และการตรวจสอบ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับประเทศไทย." หน้า 33-34

ของรัฐธรรมนูญนั้นจึงมีใช้เพียงแคในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณอักษร ซึ่งประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณนั้นจะยึดถือหลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ กฎหมายในลำดับที่ต่ำกว่าจึงจะไม่สามารถแก้ไขกฎหมายที่สูงกว่าได้ รูปแบบ องค์กร และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งจะเป็นวิธีพิเศษกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอื่น ๆ ทัวไปนั่นเอง เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องกระทำโดยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายในลำดับเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ ไม่ได้เป็นการออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายในลำดับรอง²⁸ ต่างจากประเทศในกลุ่มรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีที่มีอีกหลักความเป็นสูงสุดของรัฐสภา ดังนั้นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐสภาจึงสามารถตรากฎหมายพระราชบัญญัติออกมาแก้ไขเพิ่มเติมได้เลย เพราะรัฐสภานั้นเป็นองค์กรหรือสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดและมีความเป็นสูงสุดแล้ว จะตรากฎหมายอย่างไรก็ได้²⁹

2.3 รูปแบบของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

นักวิชาการบางท่านให้นิยามของ “การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ”³⁰ ไว้ว่า “การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญทั้งในแง่ของการแก้ไขถ้อยคำหรือข้อความเดิม รวมทั้งการเพิ่มเติมถ้อยคำหรือข้อความใหม่”

คำถามถัดมา มีอยู่ว่า รัฐธรรมนูญควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยมีขอบเขตมากน้อยเพียงใด สำหรับคำถามนี้ เราจะพบได้ว่า กฎหมายทุกชนิด ทุกรูปแบบ ทุกระดับ ทุกศักดิ์ ทุกสถานะ ย่อมมีความล้าสมัยในตัวของมันเองเมื่อเวลาผ่านไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง หรืออาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของบ้านเมืองในช่วงเวลาต่อ ๆ มาอันเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้ การที่กฎหมายมีความล้าสมัยนั้นก็เพราะบทบาทบัญญัตินั้นล้าสมัยด้วยตัวของมันเองหรืออาจเป็นเพราะกฎหมายนั้น ๆ ไม่ได้บัญญัติไว้ในเรื่องใหม่ๆก็ตาม

²⁸ ขจรชัย ชัยพิพัฒน์นันท์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีตามมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ 2553).. หน้า 44

²⁹ อรณิข รุ่งธิปานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน, , เอกสารวิชาการ.

³⁰ อรอนงค์ ชุมพล, "การควบคุม และการตรวจสอบ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับประเทศไทย."

ในส่วนของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรนั้น ฮาโรลด์ ลาสกี เคยกล่าวไว้ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของสมัยที่รัฐธรรมนูญนั้นถูกสร้างขึ้น หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า รัฐธรรมนูญที่เขียนขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องสอดคล้องกับความ เป็นจริงทางการเมืองในขณะที่ถูกเขียน³¹”

ดังนั้น รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายประเภทหนึ่งแม้จะเป็นกฎหมายสูงสุด ย่อมอยู่ใน สภาพที่อาจจะต้องถูกแก้ไขเพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะหรือสถานการณ์ของประเทศในขณะนั้น ๆ หรือสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน หรือความต้องการของส่วนใด ๆ เช่นเดียวกับกฎหมาย อื่น ๆ ได้ และอีกประการหนึ่ง การที่มีการยอมให้รัฐธรรมนูญสามารถมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือมีการ เปลี่ยนแปลงได้ ก็เท่ากับเป็นการสะท้อนถึงความรู้สึกนึกคิดของประชาชนส่วนใหญ่หรือราษฎรส่วน ใหญ่ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นความต้องการของยุคสมัยในแต่ละสมัยให้ปรากฏออกมาในตัวบทที่เป็น ลายลักษณ์อักษรนั่นเอง หากไม่มีการยินยอมให้รัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้แล้ว อาจทำ ให้มีการนำไปสู่การยกเลิกรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการที่ไม่ได้เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ หรือ การปฏิวัติรัฐประหาร เพื่อล้มเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ได้ในที่สุด

อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดอันมีวิธีการจัดทำหรือกระบวนการร่างที่มี ความแตกต่างจากกฎหมายธรรมดา หรือกฎหมายอื่น ๆ ทั้งเนื้อหาหรือหลักการอันเป็นสาระสำคัญของ รัฐธรรมนูญ ยังมีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคง และความสงบของประเทศ ผู้มีอำนาจในการ จัดทำรัฐธรรมนูญจึงมักมีความห่วงใยในการเปลี่ยนแปลงเนื้อหา หรือหลักการในรัฐธรรมนูญและ พยายามป้องกันมิให้การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญกระทำได้อย่างง่าย เหมือนกับการแก้ไข กฎหมายธรรมดา ทั้งนี้เพื่อเป็นหนึ่งในโลกใกรวมคุ้มครองตัวเองไม่ให้มีการแก้ไขอย่างพร่ำเพรื่อ จน บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้นหมดความหมายหรือความสำคัญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดของได้

นอกจากนี้ ความต้องการที่จะให้มีกระบวนการการแก้ไขรัฐธรรมนูญแตกต่างจากกฎหมาย อื่น ๆ แล้วในบางคราวผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญของบางประเทศ ยังมีความต้องการไม่ให้ สาระสำคัญบางประการในรัฐธรรมนูญถูกแก้ไขได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม จะไม่สามารถห้ามการแก้ไข เพิ่มเติมได้ในทุกหมวดหรือทุกมาตราได้ เพราะหากเป็นอย่างนั้น ก็จะนำไปสู่การยกเลิกรัฐธรรมนูญ ทั้งฉบับโดยวิถีทางนอกรัฐธรรมนูญได้อยู่แน่นอน

³¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง สถานะและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยภายใต้กรอบทิศ ทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

ตัวอย่าง³² เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 89 วรรค 5 บัญญัติว่า “ห้าม เปลี่ยนแปลงแก้ไขรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐไปเป็นรูปแบบอื่น” (*La forme republicaine du government ne peut faire l'objet d'une révision*)

รัฐธรรมนูญของโมร็อกโก ค.ศ. 1962 มาตรา 108 บัญญัติว่า “จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกี่ยวกับรูปประมุขของรัฐแบบกษัตริย์ หรือบทบัญญัติเกี่ยวกับศาสนา อิสลามหาได้ไม่”

ในขณะเดียวกัน การมีบทบัญญัติห้ามแก้ไขบทบัญญัติบางมาตราอาจไม่ได้ใช้วิธีการห้ามมิให้แก้ไขโดยตรงเช่นนี้ก็ได้อาจใช้วิธีการเลี่ยงและไปกำหนดว่า “หลักเกณฑ์เรื่องนั้น ๆ จะต้องใช้บังคับตลอดไป” อันมีความหมายเท่ากับว่าไม่ไม่สามารถแก้ไขได้นั่นเอง (เว้นแต่จะยกเลิกรัฐธรรมนูญไปทั้งฉบับ) เช่น รัฐธรรมนูญของจีน ค.ศ. 1941 (ฉบับชั่วคราว) มาตรา 3 บัญญัติว่า “สาธารณรัฐจีนจะต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตลอดไป”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมักจะเป็นเรื่องต่อไปนี้

1. รูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เป็นต้น
2. อาณาเขตของประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐจีน ค.ศ. 1943 มาตรา 4 บัญญัติว่า “เขตแดนของสาธารณรัฐจีนจะไม่มีเปลี่ยนแปลง เว้นเสียแต่ได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งสาธารณรัฐ” หรือรัฐธรรมนูญของประเทศโปแลนด์ ค.ศ. 1952 บัญญัติว่า “ดินแดนส่วนที่เป็นโปแลนด์ได้รับมาในครั้งนี้ จะต้องอยู่กับโปแลนด์ตลอดไป”
3. ศาสนาประจำชาติ เช่น โมร็อกโก
4. รูปแบบเศรษฐกิจและสังคม และการเมืองแบบสังคมนิยม เช่น รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1982 มาตรา 1 วรรค 2 บัญญัติว่า “ระบบสังคมนิยมเป็นระบบการปกครองขั้นมูลฐานของสาธารณรัฐประชาชนจีน ห้ามบุคคลใดหรือองค์กรใดมีเจตนาที่จะทำลาย”
5. ความเป็นเอกภาพ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 1 บัญญัติว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกัน จะแบ่งแยกไม่ได้”
6. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลมลรัฐกับรัฐบาลกลาง เช่น สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น

³² Ibid.

อนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการบางหลักการในรัฐธรรมนูญ ได้มีนักนิติศาสตร์บางท่านให้ความเห็นว่า³³ “การห้ามแก้ไขดังกล่าวเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตย เพราะว่าเจ้าของอำนาจไม่ว่าจะเป็นคณะบุคคลหรือประชาชนในยุคหนึ่งสมัยหนึ่ง ย่อมไม่มีอำนาจที่จะไปจำกัดสิทธิผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในอนาคต การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองตามเสียงข้างมากของประชาชน ถ้าหากประชาชนส่วนข้างมากในอนาคตประสงค์จะวางกฎเกณฑ์การปกครองในรูปแบบใด ซึ่งเขาเห็นว่าเหมาะสมและเป็นผลดีแก่ประเทศชาติเป็นส่วนรวมแล้ว ก็สามารถที่จะกระทำได้ในฐานะเป็นเจตนาของอำนาจอธิปไตยโดยเสรี ปราศจากข้อผูกมัดหรือข้อบังคับใด ๆ ” ดังนั้น รัฐธรรมนูญที่น่าจะต้องมีบทบัญญัติสำหรับผู้ใช้อำนาจอธิปไตยให้สามารถแก้ไขได้เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตามความเหมาะสม

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท³⁴ คือ รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายหรือรัฐธรรมนูญที่อ่อนตัว (Constitution souple)³⁵ และ รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากหรือรัฐธรรมนูญที่แข็งกระด้าง (Constitution rigide)³⁶ วิธีการในการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายนั้น ย่อมสามารถกระทำได้ง่าย อาจแก้ไขได้โดยการออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติปกติตามขั้นตอนกันร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและก็สามารถประกาศใช้ได้เลย รัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ง่ายนี้ออกแบบมาเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหารประเทศและให้รัฐธรรมนูญนั้นมีความทันสมัยอยู่ตลอดเวลา ส่วนรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากนั้น จะต้องใช้เสียงสภาจำนวนมาก กระบวนการหรือวิธีการแก้ไขกำหนดอยู่ในรัฐธรรมนูญบทแก้ไขเพิ่มเติมด้วยซึ่งมักจะแตกต่างจากตรากฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายลำดับรอง (พระราชบัญญัติลงมา) อาจกล่าวได้ว่าเป็นอีกหนึ่งวิธีการในการควบคุมรัฐธรรมนูญให้ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบ่อยเกินไป ซึ่งจะส่งผลให้เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแต่แรกเริ่มนั้นไม่เปลี่ยนไป ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะขออธิบายการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งสองแบบ ดังต่อไปนี้

³³ ชาญชัย แสงวงศ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559). หน้า 76.

³⁴ อรอนงค์ ชุมพล, "การควบคุม และการตรวจสอบ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับประเทศไทย."

³⁵ ชาญชัย แสงวงศ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ. หน้า 76

³⁶ Ibid.

2.3.1 รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ง่าย³⁷

รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายหรือรัฐธรรมนูญที่อ่อนตัว คือรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้โดยง่ายมากโดยรัฐบัญญัติธรรมดา หรือมีวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายนั้นจะไม่มีวิธีการกำหนดไว้เป็นพิเศษแต่อย่างใด การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายส่วนมากจะใช้ในประเศกลุ่มที่ไม่ได้ใช้รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรหรือกลุ่มประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้โดยง่ายที่บังคับใช้กันอยู่ เช่น รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของสหราชอาณาจักร ซึ่งสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยพระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้นเพื่อแก้ไขธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่ยึดถือกันมาแต่ก่อน อย่างที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้ว่าสหราชอาณาจักรเองไม่ได้เป็นประเทศที่มีหลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงทำได้โดยง่าย ส่งผลให้รัฐธรรมนูญรูปแบบนี้นั้นมีความเหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบันและยังสามารถวิธีการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผิดกฎหมาย ตลอดจนการยกเลิกรัฐธรรมนูญได้ด้วย รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายมีตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1814 และฉบับปี ค.ศ. 1830 ของฝรั่งเศส และรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1984 ของแอฟริกาใต้

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะสามารถแก้ไขได้ง่ายก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างง่ายอาจทำให้รัฐธรรมนูญคลาความศักดิ์สิทธิ์ลงได้ เนื่องจากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญอาจถูกเปลี่ยนแปลงได้ง่ายจนเกินไปทำให้คุณค่าที่มีอยู่ภายในรัฐธรรมนูญลดน้อยลงไปด้วยได้เช่นกัน³⁸ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแบบยาวที่บังคับใช้ในประเศกลุ่มยุโรปซึ่งเป็นประเภทที่ใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเองยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมที่แบ่งเป็นระดับซึ่งเป็นผลมาจากการออกแบบรัฐธรรมนูญแบบเป็นระดับ (Tiered constitutional design)³⁹ มาอยู่แล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมจึงแบ่งเป็นระดับของแต่ละเรื่องโดยไล่บางเรื่องให้แก้ไขเพิ่มเติมได้ง่าย ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมในหลักการบางอย่างให้กระทำได้ยากกว่าปกติ เป็นต้น

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Rosalind Dixon and David Landau, "Tiered Constitutional Design," *The George Washington Law Review* 86:438.

2.3.2 รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยาก⁴⁰

รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากหรือรัฐธรรมนูญที่แข็งแกร่งนั้นคือรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยากกว่า ในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นมีกระบวนการที่ยุงยากกว่าและซับซ้อนกว่ากฎหมายอื่น ๆ โดยอาจจะต้องผ่านการพิจารณาขององค์กรต่าง ๆ ตามกระบวนการที่กำหนด และต้องผ่านการลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากที่ได้กำหนดไว้เป็นพิเศษหรืออาจมีขั้นตอนในการลงมติที่ซับซ้อนกว่ากฎหมายอื่น ๆ อันเป็นการสร้างความพิเศษให้แก่รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดนี้ ในปัจจุบันนั้นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรมีแนวโน้มที่จะแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากขึ้นซึ่งในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นอาจมีการกำหนดให้บทบัญญัติบางเรื่องแก้ไขเพิ่มเติมได้ยาก และบางเรื่องแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายก็สามารถทำได้ ในประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรมักจะมีการวางหลักให้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ยาก การแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากนั้นยังส่งผลให้รัฐธรรมนูญมีความมั่นคงและแน่นอน และย่อมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ดีกว่ารัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ง่าย

สิ่งสำคัญที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ จะต้องตระหนักและพิจารณาในการกำหนดบทบัญญัติเรื่องวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น คือ ความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างความจำกัดและความยืดหยุ่นของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (a proper balance between rigidity and flexibility) เพื่อให้รัฐธรรมนูญฉบับที่ร่างนั้นมีความมั่นคงและสามารถมีความยืดหยุ่นและปรับปรุงได้อย่างเหมาะสมกับพัฒนาการของประเทศและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา⁴¹

2.4 หลักการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

หลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น โดยหลักแล้วจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับว่าจะใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมมาจากหลักใด รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดโดยหลักจะต้องมีวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมที่ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั่วไปในรัฐ เพื่อแสดงถึงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญว่ามีอยู่จริง อย่างไรก็ตาม ที่มาของการกำหนดให้รัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้นั้น มาจากเหตุเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั่วไป ทั้งนี้ การกำหนดวิธีการให้แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากกว่าหรือซับซ้อนกว่ากฎหมายธรรมดาอื่น เพื่อเป็นหนึ่งในเครื่องพิสูจน์ถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

⁴⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ.

⁴¹ ปูนเทพ ศิริบุพผะ, "ทฤษฎีและแนวความคิดว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ." หน้า 10

2.4.1 ความหมายของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น หมายถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไข ถ้อยคำ ข้อความ เนื้อหาของรัฐธรรมนูญเดิมที่มีอยู่แล้ว หรือเพิ่มเติมเนื้อหาเข้าไปใหม่ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของบ้านเมืองในขณะนั้น⁴² การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นก็มีหลักการมาจากการแก้ไขกฎหมายทั่วไป กฎหมายเมื่อบังคับใช้ไปเป็นระยะเวลาหนึ่งๆอาจเกิดความล้าสมัยขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้อาจเกิดความไม่ยุติธรรมขึ้นได้ในบางกรณี จึงเป็นที่มาของแนวคิดการกำหนดให้กฎหมายนั้นมีกลไกในการแก้ไขเพิ่มเติมได้ เพื่อจะไม่ให้กฎหมายที่ล้าสมัยนั้นสร้างความขัดแย้ง รัฐธรรมนูญก็เป็นกฎหมายประเภทหนึ่งเช่นกัน รัฐธรรมนูญเองก็สามารถมีความล้าสมัยได้และควรจะปรับให้เข้ากับยุคสมัยและสถานการณ์ปัจจุบันตลอดเวลาเช่นเดียวกับกฎหมายประเภทอื่น ๆ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเองจึงมีความหมายเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั่วไป คือการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง แก้ไขถ้อยคำ ข้อความ เนื้อหาเดิมที่มีอยู่ หรือเพิ่มเติมเนื้อหาเข้าไป ในส่วนนี้เองนั้นมักจะหมายถึงหลักการใหม่ๆที่จะสามารถแก้ไขหรือเพิ่มเติมเข้าไปได้ด้วย

2.4.2 เหตุของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น มักจะมาจากปัญหาความไม่ลงตัวทางการเมือง ความขัดแย้งกันทางการเมือง รวมไปถึงการตกลงกันระหว่างฝ่ายการเมืองต่าง ๆ หรือ เหตุผลอื่น ๆ เช่นเดียวกับเหตุของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั่วไป นั่นคือกฎหมายมีความล้าสมัย และไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ก็อาจมีการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นได้ บางครั้งเหตุของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอาจจะไม่ได้มาจากฝ่ายการเมืองเสมอไป ในบางครั้งเป็นเรื่องบัพยบัตินิติที่ผู้เกี่ยวข้องเห็นพ้องต้องกันว่าควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติม อาจเป็นเรื่องการกำหนดคุณสมบัติผู้สมัคร หรืออาจจะเป็นเรื่องจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ ที่ผ่านมาในประเทศไทยเองภายหลังการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็เคยได้มีการแก้ไขจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเป็นความเห็นพ้องต้องกันของฝ่ายการเมืองทั้งสองฝ่าย ซึ่งไม่ได้เริ่มต้นจากปัญหาทางการเมือง เหตุแห่งการแก้ไขรัฐธรรมนูญอาจจะไปไกลถึงขั้นเป็นข้อเสนอของประชาชนที่เข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็เป็นได้

⁴² กาญจนรัตน์ สิริโรจน์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เรื่อง 4 การจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ. หน้า 39-59

2.5 สรุปแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาจากอำนาจที่อาจเรียกได้ตรง ๆ ว่าเป็นตัวอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีสถานะที่อยู่ต่ำกว่าอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญแต่อยู่เหนือกว่าอำนาจตามรัฐธรรมนูญ สิ่งที่จะสามารถยกตัวอย่างให้เห็นภาพได้ชัดคือ รัฐธรรมนูญมักจะมีวิธีแก้ไขเพิ่มเติมที่พิเศษกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั่วไปและสร้างมาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ เมื่ออำนาจนั้นสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้จึงวางสถานะของอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ให้อยู่เหนือกว่าอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เพราะหากมิได้อยู่เหนือกว่าก็จะไม่สามารถแก้ไขอำนาจตามรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตามอำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญหรือเป็นอำนาจที่อยู่เหนือรัฐธรรมนูญเดิม อาจสรุปได้ว่าในบทบัญญัติบางข้อของรัฐธรรมนูญที่บางครั้งมีการกำหนดเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมต้องห้ามเอาไว้ เนื่องจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเดิมมักจะมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติที่ต้องห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติม เช่นบทบัญญัติจำพวกโครงสร้างสำคัญ ๆ ต่าง ๆ ที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่นการใช้อำนาจของประมุขของรัฐ เป็นต้น ทั้งนี้ อำนาจดังกล่าวจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับระบบรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ การที่รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ยาก หรือแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายขึ้นอยู่กับระบบและลักษณะทางการเมืองการปกครอง หรืออาจเรียกได้ว่าระบบการเมืองการปกครองย่อมสอดคล้องกับระบบรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เช่น ในสหรัฐอเมริกาที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรมีความสั้น ซึ่งบัญญัติเพียงหลักการใหญ่ ๆ ที่มีความเป็นนิรันดร์ รัฐธรรมนูญก็ถูกกำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมได้ยาก เพื่อที่จะไม่ให้มีอะไรมาแก้ไขหลักการที่มีความเป็นนิรันดร์อันส่งผลกระทบต่อโครงสร้างสำคัญหรือหลักการสำคัญของระบบกฎหมายได้ เป็นต้น ส่วนในสหราชอาณาจักรที่ไม่ได้มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรแต่มีจารีตประเพณีการปกครองอยู่ เมื่อต้องการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการใดก็มีรัฐสภาที่จะออกกฎหมายพระราชบัญญัติที่มีวิธีการทางนิติบัญญัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติทั่วไป เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเป็นสูงสุดของรัฐสภา หากยกตัวอย่างประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายจะมีหลักการ แนวคิด และทฤษฎีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต่างกัน ลักษณะรัฐธรรมนูญของทั้งสามประเทศหลังเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่มีความยาวกว่า และหลักเกณฑ์ทางการเมืองการปกครองจะถูกวางหลักอยู่ในรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญมีความยาวเพิ่มขึ้นและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่บังคับใช้ในระบบกฎหมายต่างกัน มีหลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการแก้ไขเพิ่มเติมก็ย่อมต่างกัน ดังนั้นกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายมักมีเกณฑ์การแก้ไข

เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่จะต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างความยากและความง่ายในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อหลักการเบื้องต้นที่ใช้ในระบบการเมืองการปกครอง ระบบรัฐธรรมนูญและกฎหมายมีความแตกต่างกันและตั้งอยู่บนหลักการที่ไม่ได้มีพื้นฐานเดียวกัน หลักเกณฑ์หรือวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต่างกันด้วย อย่างไรก็ตามการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญส่วนมากก็จะอยู่ในกระบวนการทางนิติบัญญัติเสียส่วนใหญ่ซึ่งอาจจะมีขั้นตอนที่แตกต่างจากกระบวนการทางนิติบัญญัติโดยทั่วไปบ้างอันเป็นการสอดคล้องกับหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่อยู่เหนืออำนาจตามรัฐธรรมนูญแต่ด้อยกว่าอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญซึ่งในกระบวนการนิติบัญญัติทั่วไปสำหรับกฎหมายอื่น ๆ นั้นถือเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มีความพิเศษดังเช่นอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 3 กรณีศึกษา : การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น เป็นสิ่งที่ทุกประเทศเองมีความจำเป็นที่จะต้องมิไว้ในรัฐธรรมนูญเนื่องจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญย่อมเป็นธรรมดาที่จะต้องทำให้รัฐธรรมนูญนั้นมีกลไกที่จะสามารถเปลี่ยนแปลงรายละเอียดบางประการให้เข้ากับสังคมในแต่ละช่วงเวลาให้เหมาะสม ในที่นี้ผู้วิจัยจะขอยกตัวอย่างหลักการและวิธีการที่ในบางประเทศใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของตนโดยผู้วิจัยจะขอแบ่งเป็นประเทศที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากมาก ประเทศที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ปานกลาง และประเทศที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ง่าย ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะมีการแบ่งเกณฑ์การพิจารณาความยากและความง่ายในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศอย่างพอสังเขป โดยการใช้วิธีเปรียบเทียบกับกระบวนการและวิธีการทางร่างกฎหมายทั่วไปหรือที่เป็นกฎหมายระดับรัฐบัญญัติหรือพระราชบัญญัติของประเทศนั้น ๆ กับกระบวนการและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ในแต่ละประเทศนั้น จะมีหลักการ วิธีการ หรือกระบวนการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกันออกไป⁴³ บางประเทศใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่คล้ายคลึงกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา (ระดับรัฐบัญญัติหรือพระราชบัญญัติ) ความแตกต่างอาจมีเพียงการให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น อาจจะต้องใช้มติพิเศษหรืออาจมีการเพิ่มเติมขั้นตอนเข้าไปให้มีความแตกต่างจากการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายธรรมดา ในขณะที่บางประเทศก็ใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ซับซ้อนและยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา เช่น การกำหนดให้มีการยุบสภาและเลือกตั้งใหม่ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นต้น อย่างไรก็ตามในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแม้ในบางประเทศจะมีการกำหนดไว้เป็นพิเศษแยกต่างหากแต่ก็มีจุดเกาะเกี่ยวกับกระบวนการทางนิติบัญญัติหรือวิธีการร่างกฎหมายระดับรัฐบัญญัติหรือกฎหมายทั่วไปเสมอ

ประการแรก การริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ⁴⁴ โดยส่วนใหญ่แล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหลายประเทศจะวางหลักให้องค์กรที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นผู้

⁴³ ชมพูนุท ตั้งถาวร และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

หน้า 63

⁴⁴ Ibid.

ริเริ่ม⁴⁵ เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศสาธารณรัฐอิตาลี ในตัวรัฐธรรมนูญเองนั้นไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นโดยเฉพาะว่าให้องค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจริเริ่มการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้นองค์กรที่มีอำนาจในการที่จะเริ่มต้นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น จึงต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายนั่นเอง องค์กรเหล่านั้นคือ รัฐบาล หรือสมาชิกรัฐสภา โดยทุกคนสามารถที่จะเสนอร่างรัฐธรรมนูญได้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน ก็เช่นเดียวกัน ในบางประเทศกำหนดเป็นการเฉพาะให้องค์กรเพียงบางองค์กรเท่าที่กำหนดไว้เท่านั้น ที่มีอำนาจสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ สามารถเป็นผู้ริเริ่มการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ รัฐบาล สภาผู้แทนราษฎร (Congress) วุฒิสภา และสภาแห่งเขตปกครองตนเอง (Assembly of Autonomous) หรือส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่จะริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ส่วนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 500,000 คนที่สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้นั้น ไม่สามารถริเริ่มการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

ในบางประเทศเอง ถึงแม้จะมีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะถึงองค์กรผู้ริเริ่มการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรเดียวกันกับองค์กรที่สามารถเสนอกฎหมายธรรมดาได้ก็ตาม แต่ก็ยังมีการกำหนดให้การริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งมีการกำหนดให้กระบวนการเริ่มต้นหรือการเสนอการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ยากกว่าการเสนอกฎหมายธรรมดา เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียมนั้นมีการบัญญัติให้องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ พระมหากษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เป็นผู้ริเริ่มการประกาศเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าจะแก้ไขหรือเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนไหน มาตราใด โดยรัฐสภา (ทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา) จะต้องจัดทำคำประกาศ (Declaration) ซึ่งในคำประกาศนั้นจะต้องระบุว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น จะกระทำในหมวดไหน ส่วนไหน มาตราใดบ้าง คำประกาศนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ทั้งจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งพระมหากษัตริย์เองก็จะต้องทำคำประกาศขึ้นอีกฉบับหนึ่ง อันจะต้องมีการระบุเช่นเดียวกันว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะกระทำในส่วนไหนมาตราใดบ้าง และคำประกาศของพระมหากษัตริย์นี้เอง จะมีรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ รัฐธรรมนูญนั้นจะแก้ไขเพิ่มเติมได้เฉพาะส่วนหรือมาตราที่ตรงกับคำประกาศทั้งสองฉบับนี้เท่านั้น

⁴⁵ สถาบันพระปกเกล้า, รัฐธรรมนูญกลางแปลง: แนวทางการปฏิรูปเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ: เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์, 2557).

ประการที่สอง การพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในสภา⁴⁶ ทั้งนี้ ส่วนใหญ่แล้วผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเบื้องต้นมักจะเป็นรัฐสภา โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในขั้นตอนนี้ก็จะมี ความแตกต่างกันออกไป ส่วนมากมักจะมีการเพิ่มเติมขั้นตอนเข้าไปในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นกระทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดาทั่วไป เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดให้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบทั้งจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (Assemblée nationale) และจากวุฒิสภา (Sénat) และใช้กระบวนการพิจารณาที่คล้ายคลึงกับการพิจารณากฎหมายธรรมดา กล่าวคือ เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบแล้วกับร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว จะต้องส่งร่างดังกล่าวให้วุฒิสภาพิจารณาต่อ ถ้าหากวุฒิสภามีการแก้ไขเพิ่มเติม ร่างดังกล่าวก็ต้องถูกส่งกลับมายังสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาใหม่ ในกระบวนการแก้ไขจะเป็นเช่นนี้ไปจนกว่าทั้งสองสภานั้นจะให้ความเห็นชอบแก่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อความตรงกัน ในการนี้จะใช้วิธีการตั้งคณะกรรมการร่วมซึ่งประกอบด้วยสมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนสภาคละเท่า ๆ กัน เพื่อหาข้อยุติของทั้งสองสภา และจัดทำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อนำไปให้ทั้งสองสภาลงมติให้ความเห็นชอบ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในสาธารณรัฐอิตาลีก็เช่นเดียวกัน⁴⁷ ซึ่งนอกจากจะกำหนดให้ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องสลับกันพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจนกว่าจะได้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อความที่ตรงกัน และไม่สามารถจัดตั้งคณะกรรมการร่วมได้แล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของอิตาลีนั้นเองยังมีการกำหนดให้ ในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องทำถึงสองครั้ง ซึ่งแต่ละครั้งจะต้องมีความห่างกันอย่างน้อย 3 เดือน เช่น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้นได้ลงมติพิจารณาให้ความเห็นชอบแก่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อความที่ตรงกันแล้วนั้น ยังจะต้องมีการเว้นช่วงเวลาไปอีก 3 เดือน เพื่อที่จะให้แต่ละสภาจัดประชุมอภิปรายและลงมติให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่งแก่ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ได้มีการให้ความเห็นชอบไปแล้วครั้งหนึ่งนั่นเอง

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ ชมพูนุท ตั้งถาวร และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

โดยทั่วไปนั้น การลงมติให้ความเห็นชอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอาจจะมีการใช้มติที่แตกต่างกันกับการผ่านร่างกฎหมายธรรมดา⁴⁸ ในกรณีนี้ เพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นสามารถกระทำได้อย่างกว้างกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา ตัวอย่างที่ได้กล่าวไปแล้วเช่น ในการให้ความเห็นชอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลีเองที่จะต้องใช้เวลาอย่างมากเด็ดขาดในแต่ละสภา ซึ่งจะไม่ใช้เวลาอย่างมากปกติของการพิจารณารัฐบัญญัติธรรมดา การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศเบลเยียมเองก็เช่นกัน⁴⁹ ในส่วนการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาจะต้องมีผู้มาลงมติไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา ในส่วนของมติดังกล่าวจะต้องมีเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่าสองในสามของผู้มาลงมติทั้งหมด จึงจะถือให้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญผ่านการพิจารณาหรือได้รับความเห็นชอบได้

อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศเองอาจไม่ได้มีการบัญญัติในเรื่องการให้ความเห็นชอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาไว้เป็นการพิเศษ อย่างเช่นประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมีการนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปให้การให้สัตยาบัน (ซึ่งสามารถทำได้ 2 วิธีโดยการนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปลงประชามติ หรืออาจผ่านที่ประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา) อยู่แล้ว รัฐธรรมนูญจึงไม่ได้บัญญัติเรื่องการให้ความเห็นชอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ ในกระบวนการให้ความเห็นชอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาในแต่ละสภา จึงใช้เวลาอย่างมากปกติเช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดา

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมของประชาชน⁵⁰ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบางประเทศอาจจะมีการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย โดยมีวิธีการที่แตกต่างกันไป ในบางประเทศมีการให้ประชาชนนั้นเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตรง เช่น ประเทศออสเตรเลียนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปผ่านกระบวนการลงประชามติและในการนี้จะต้องมีประชาชนจากทั้งประเทศให้ความเห็นชอบเกินกว่ากึ่งหนึ่งของประชาชนที่เดินทางไปออกเสียงประชามติ โดยไม่นับบัตรเสีย ในจำนวนประชาชนที่ให้ความเห็นชอบจะต้องมีประชาชนอย่างน้อย 4 มลรัฐขึ้นไปให้ความเห็นชอบกับร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากมีเพียง 3 มลรัฐที่ประชาชนเกินกว่ากึ่งหนึ่งให้ความเห็นชอบ แม้รวมคะแนนแล้ว

⁴⁸ สถาบันพระปกเกล้า, รัฐธรรมนูญกลางแปลง: แนวทางการปฏิรูปเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยไทย.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

ประชาชนให้ความเห็นชอบเกินกว่ากึ่งหนึ่งก็จะถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนั้น ๆ ไม่ผ่านการลงประชามติ

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องการลงประชามตินั้น บางประเทศได้มีการกำหนดเรื่องการลงประชามติลงไปเป็นหนึ่งในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติม หรือมีการกำหนดเงื่อนไขในบางกรณีไม่ให้มีการลงประชามติ⁵¹ เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศสาธารณรัฐอิตาลี⁵² ซึ่งมีการกำหนดว่า ภายในสามเดือนนับแต่วันประกาศร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วลงในรัฐกิจจานุเบกษา สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 500,000 คน หรือสภาที่ปรึกษาแห่งแคว้น (Regional Council) ไม่น้อยกว่า 5 แคว้น สามารถร้องขอให้นำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปลงประชามติได้ ในขณะที่เดียวกันถ้าหากในการอภิปรายครั้งที่สอง แต่ละสภาให้ความเห็นชอบแก่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะถูกประกาศใช้ โดยไม่ต้องนำไปผ่านประชามติและจะไม่มีกระบวนการลงประชามติเด็ดขาด หรืออย่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งมีการกำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ต้องผ่านประชามติ แต่ถ้าหากผู้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นประธานาธิบดีเอง ประธานาธิบดีสามารถเรียกให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนั้นแทนการลงประชามติได้ เป็นต้น

ในบางประเทศก็ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมโดยอ้อม⁵³ ตัวอย่างเช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม⁵⁴ ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดให้มีการลงประชามติอย่างเช่นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น ๆ บางประเทศที่ได้ยกตัวอย่างมาก่อนหน้านี้ แต่กลับมีการกำหนดให้มีการยุบสภาและเลือกตั้งใหม่แทนที่ กล่าวคือในกรณีที่

⁵¹ ชมพูนุท ตั้งถาวร และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

หน้า 86, 90

⁵² Ibid.

⁵³ สถาบันพระปกเกล้า, รัฐธรรมนูญกลางแปลง: แนวทางการปฏิรูปเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยไทย.

⁵⁴ ชมพูนุท ตั้งถาวร และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

หน้า 114

พระมหากษัตริย์และรัฐสภา ได้จัดทำคำประกาศแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งระบุไว้ว่าจะแก้ไขในส่วนไหนมาตราใดบ้างแล้ว จะต้องมีการยุบสภา (ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ ซึ่งพรรคการเมืองต่าง ๆ ยังคงสามารถนำนโยบายการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาใช้ในการหาเสียงได้ วิธีการนี้จะเห็นได้ในผลการเลือกตั้งซึ่งจะสามารถสะท้อนความต้องการประชาชนได้เป็นอีกนัยหนึ่งเช่นกัน และรัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่นี้เองจะต้องเป็นผู้ทำหน้าที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในขั้นตอนถัดไปเฉพาะมาตราที่ได้มีการกำหนดไว้ในคำประกาศก่อนการยุบสภายิ่งกว่านั้น ในบางประเทศได้มีการจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งในทางตรงและทางอ้อม ตัวอย่างเช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศเดนมาร์ก ซึ่งกำหนดให้มีการยุบสภาและเลือกตั้งใหม่คล้ายกับประเทศเบลเยียม แต่เมื่อได้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาแล้ว ก็ต้องนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นไปผ่านการลงประชามติด้วยอีกขั้นตอนหนึ่ง เป็นต้น

3.1 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากมาก

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากมากนั้น หมายถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีกระบวนการหรือวิธีการที่มากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั่วไป⁵⁵ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากมากนี้ ในกระบวนการพิจารณานั้นอาจมีเงื่อนไขพิเศษเพิ่มขึ้นในขั้นตอนบางขั้นตอนของกระบวนการอยู่ด้วย เช่น ในขั้นตอนการลงมติจะต้องมีจำนวนการลงมติที่มากกว่าครึ่งหนึ่ง และในการลงมตินั้นจะต้องมีจำนวนคะแนนเสียงให้ผ่านมากกว่าแค่เสียงข้างมาก เช่น อาจต้องมีคะแนนเสียงรับรองตั้งแต่ 75% ขึ้นไป เป็นต้น

ทั้งนี้ ในส่วนความยากง่ายของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ผู้วิจัยจะใช้วิธีเปรียบเทียบกับวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั่วไปของประเทศนั้น ๆ เป็นหลัก หากประเทศใดที่กระบวนการและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นมีกระบวนการและวิธีการเช่นเดียวกับกระบวนการและวิธีการตรากฎหมายทั่วไปหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั่วไป ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ง่าย ในขณะที่หากรัฐธรรมนูญมีกระบวนการและวิธีการที่เพิ่มเติมขึ้นมาจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั่วไป ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยาก รัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยากที่สุดนั้น ผู้วิจัยจะขอเลือกศึกษารัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา

⁵⁵ ชาญชัย แสงวงศ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ. หน้า 76.

3.1.1 กระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น⁵⁶ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมที่กระทำได้ยาก จากการเสนอการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งหมดนับครั้งไม่ถ้วน สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้สำเร็จเพียง 27 ครั้งเท่านั้น กระบวนการตรารัฐบัญญัติและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมสหรัฐอเมริกาจะแบ่งได้ดังต่อไปนี้ต่อไปนี้

3.1.1.1 กระบวนการตรารัฐบัญญัติ⁵⁷

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดเรื่องกระบวนการร่างกฎหมายหรือกระบวนการตรารัฐบัญญัติไว้ในมาตรา 1 ว่าด้วยเรื่องอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ⁵⁸ ซึ่งกำหนดให้องค์กรที่มีอำนาจร่างกฎหมายหรือพิจารณาและให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา หรือที่เรียกว่า สภาคองเกรส (Congress) สำหรับสหรัฐอเมริกา สภาคองเกรสก็จะประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) และวุฒิสภา (Senate) นอกจากนี้ กระบวนการเสนอและพิจารณาร่างรัฐบัญญัติที่จะมีผลเป็นการขึ้นภาษีไว้ได้มีการกำหนดไว้เป็นพิเศษ คือ ร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวจะต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน อันส่งผลให้สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีอำนาจเป็นผู้เสนอร่างรัฐบัญญัติประเภทนี้เข้าสู่การพิจารณาของสภาคองเกรสได้ อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะขอกล่าวเฉพาะการตรารัฐบัญญัติในกรณีทั่วไปเท่านั้น



⁵⁶ ชมพูนุท ตั้งถาวร และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ หน้า 158.

⁵⁷ มานิตย์ จุมปา และ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา : อธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552). หน้า 64.

⁵⁸ Ibid.

3.1.1.1.1 องค์การที่มีอำนาจเสนอร่างรัฐบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาองเกรส

องค์การที่มีอำนาจเสนอร่างรัฐบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาองเกรสคือ สมาชิกสภาองเกรสเอง ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา⁵⁹ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัตินั้น ผู้ยกร่างรัฐบัญญัติจริง ๆ อาจจะเป็นองค์กรใดก็ได้

3.1.1.1.2 การพิจารณาร่างรัฐบัญญัติโดยสภาองเกรส

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ร่างรัฐบัญญัติจะต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาองเกรส กล่าวคือจะต้องผ่านการลงมติเห็นชอบจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้นเอง แต่ในกระบวนการเริ่มต้นของการพิจารณาให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐบัญญัติต่าง ๆ นั้น จะสามารถเริ่มต้นจากสภาผู้แทนราษฎร หรือจะเริ่มต้นจากวุฒิสภาก็ได้ โดยทั่วไปในทางปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้เสนอร่างรัฐบัญญัติขึ้น หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอร่างรัฐบัญญัติ สภาผู้แทนราษฎรก็จะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน และหากเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เสนอร่างรัฐบัญญัติเพื่อพิจารณา วุฒิสภาก็จะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วต่อไปจึงจะส่งร่างรัฐบัญญัติให้อีกสภาหนึ่งพิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบต่อไป

3.1.1.1.3 การประกาศใช้ร่างรัฐบัญญัติ

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานั้นได้มีการกำหนดอำนาจพิเศษของประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกานั้นเอง จะมีอำนาจยับยั้ง (Veto) ร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภาองเกรสแล้วได้ เมื่อร่างรัฐบัญญัติได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาองเกรสแล้ว (ทั้งสองสภา) ขั้นตอนต่อไปก็ต้องส่งร่างรัฐบัญญัตินั้นให้ประธานาธิบดีเพื่อให้ประธานาธิบดีลงนามในร่างรัฐบัญญัตินั้น ประธานาธิบดีจะมีเวลาในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัตินั้น 10 วัน หากประธานาธิบดีเห็นชอบกับร่างรัฐบัญญัตินั้นและลงนาม หรือประธานาธิบดีไม่ลงนาม และไม่ส่งร่างรัฐบัญญัติกลับคืนมายังสภาองเกรสภายในเวลาที่กำหนด ก็ถือว่าร่างรัฐบัญญัตินั้นมีผลบังคับใช้ แต่หากประธานาธิบดีได้มีการพิจารณาแล้วและไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐบัญญัตินั้น ก็สามารถส่งร่างรัฐบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลที่ประธานาธิบดีไม่

⁵⁹ ชมพูฑูท ตั้งถาวร และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

เห็นชอบหรือยับยั้ง คืบไปยังสภาแรกที่เป็นผู้พิจารณาร่างรัฐบัญญัตินั้น เช่น ถ้าหากร่างรัฐบัญญัตินั้น สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนวุฒิสภา ก็ให้ประธานาธิบดีส่งร่างรัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวนั้นคืบไปยังสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

เมื่อสภาแรกที่ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐบัญญัติไปก่อนหน้าได้รับร่างรัฐบัญญัติคืบมาแล้ว ก็จะต้องพิจารณาร่างรัฐบัญญัตินั้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง และถ้าหากยังคงเห็นชอบกับร่างรัฐบัญญัติฉบับเดิมนั้น ก็จะต้องลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า **สองในสาม**ของจำนวนสมาชิกที่มาลงมติ โดยคิดเฉพาะผู้ที่ลงมติเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบเท่านั้น จะไม่นับผู้ที่งดออกเสียง แล้วจึงส่งร่างรัฐบัญญัตินั้นพร้อมแนบด้วยเหตุผลการยับยั้งร่างรัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวของประธานาธิบดี ไปยังอีกสภาหนึ่งเพื่อให้อีกสภาหนึ่งนั้นพิจารณาทบทวนร่างรัฐบัญญัติอีกครั้งหนึ่ง และเช่นเดียวกัน หากสภาหลังนั้นลงมติยืนยันที่จะให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐบัญญัตินั้นด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า **สองในสาม**ของสมาชิกที่มาลงมติ เช่นเดียวกัน คิดเฉพาะผู้ที่ลงมติเห็นชอบและไม่เห็นชอบเท่านั้น ก็ให้ถือว่าร่างรัฐบัญญัตินั้นมีผลบังคับใช้เสมือนหนึ่งว่าประธานาธิบดีได้ลงนามรับรองร่างรัฐบัญญัตินั้นแล้ว⁶⁰

3.1.1.2 กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในสหรัฐอเมริกา⁶¹

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาบัญญัติกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 5 ในส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดกระบวนการดังกล่าวให้มีความแตกต่างจากกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติม “บทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐ” (Articles of Confederation) ซึ่งเสมือนเป็นรัฐธรรมนูญเมื่อครั้งที่สหรัฐอเมริกายังคงเป็นสมาพันธรัฐ ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐนั้นกระทำได้ยาก เนื่องจากมีการกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองเกรส (Congress) และยังคงต้องได้รับการให้สัตยาบันจากฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐทุกรัฐอีกด้วย

ต่อมา⁶² ได้มีการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Constitutional Convention) ที่เมืองฟิลาเดลเฟีย (Philadelphia) ในปี ค.ศ. 1787 นายเมสัน (Mason) ซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความเห็นว่า “รัฐธรรมนูญที่กำลังร่างอยู่นั้นควรเป็น

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² History.com Editors, "Constitution," (history.com).

รัฐธรรมนูญที่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญที่ร่างในวันนี้อาจจะมีข้อบกพร่อง (ในวันข้างหน้า) ได้ และควรบัญญัติเรื่องกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ด้วย” ที่ประชุมก็ได้มีการหารือถึงกระบวนการที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยเมื่อมีการเสนอแผนเวอร์จิเนีย (Virginia Plan) ซึ่งในแผนดังกล่าวมีการกำหนดเรื่องกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ต้องอาศัยการได้รับความยินยอมจากสภาองเกรส เนื่องจากเกรงว่าสภาองเกรสอาจใช้อำนาจโดยมิชอบโดยการให้ความยินยอม หรือไม่ให้ความยินยอมโดยไม่มีเหตุผลอันควร

จากนั้น คณะกรรมาธิการพิจารณารายละเอียด (Committee of Detail) ก็ได้พิจารณาเรื่องกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และได้กำหนดว่าในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐต่าง ๆ ไม่น้อยกว่า**สองในสาม**ของมลรัฐทั้งหมดมีการร้องขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สภาองเกรสจะต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ (Convention) หมายความว่า ฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐเป็นผู้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ⁶³

อย่างไรก็ตาม ภายหลังคณะกรรมาธิการพิจารณารายละเอียดได้กระทำการยกร่างบทบัญญัติดังกล่าวและเสนอเข้าสู่ที่ประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน (Alexander Hamilton) ได้ให้ความเห็นแย้งในกรณีดังกล่าวไว้ว่า “ถ้าหากปล่อยให้ฝ่ายนิติบัญญัติในแต่ละมลรัฐเป็นผู้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ มลรัฐแต่ละมลรัฐก็คงจะไม่เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถ้าหากไม่เป็นเพราะว่าต้องการเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐตนเอง” และยังมีความเห็นเกี่ยวกับสภาองเกรสว่า “สภาองเกรสควรเป็นองค์กรที่มีอำนาจเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะสภาองเกรสจะเป็นองค์กรแรกที่มีมองเห็นความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเป็นองค์กรที่มีเหตุผลมากที่สุดในการวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีหนึ่งๆนั้น มีความจำเป็นจริงหรือไม่” และนายโรเจอร์ เชอร์แมน (Roger Sherman) ก็ได้เพิ่มเติมว่า “ควรมีการกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ได้ ต่อเมื่อร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้รับการให้สัตยาบันจากมลรัฐแล้วไม่น้อยกว่า**สามในสี่**ของจำนวนมลรัฐทั้งหมดที่มีอยู่”⁶⁴ แต่แล้วในที่สุด สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการลงมติให้ “ทั้งสภาองเกรสและมลรัฐ”

⁶³ Ibid.

⁶⁴ History.com Editors, "Constitution."

สามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยบัญญัติเรื่องกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 5 ดังต่อไปนี้

3.1.1.2.1 องค์การที่มีอำนาจเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ⁶⁵

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ม็องครสององค์ที่สามารถเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ภายใต้เงื่อนไขที่แตกต่างกัน ดังนี้

- ก. **สภาองเกรส** โดยที่ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า **สองในสาม**ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า**สองในสาม**ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภา
- ข. **รัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) แห่งมลรัฐ** โดยต้องมีรัฐสภาของมลรัฐไม่น้อยกว่า**สองในสาม**ของจำนวนมลรัฐทั้งหมดเรียกร้องให้จัดประชุมเพื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาประกาศใช้มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น 27 ครั้งนั้น ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งใดที่รัฐสภาแห่งมลรัฐเป็นผู้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

3.1.1.2.2 การให้สัตยาบันแก่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ⁶⁶

เมื่อการยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้กระทำโดยเสร็จสิ้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ต้องนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวนั้นไปให้มลรัฐต่าง ๆ ให้สัตยาบันเสียก่อน ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะมีผลบังคับใช้ และกลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญก็ต่อเมื่อมีมลรัฐไม่น้อยกว่า**สามในสี่**ของจำนวนมลรัฐทั้งหมดให้สัตยาบัน ทั้งนี้ การให้สัตยาบันอาจทำได้โดยรัฐสภาของมลรัฐนั่นเอง หรืออาจเป็นการให้มลรัฐแต่ละมลรัฐตั้ง “สภาคอนเวนชัน” (State Conventions) ซึ่งเป็นสภาที่แต่ละมลรัฐจะตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อให้สัตยาบันแก่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรืออาจใช้วิธีการอื่น ๆ ที่สภาองเกรสเป็นผู้กำหนดก็ได้

อย่างไรก็ตาม จากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 27 ครั้งนั้นมีเพียงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 21 เพียงฉบับเดียวที่มลรัฐแต่ละมลรัฐต้องตั้ง “สภาคอน

⁶⁵ ชมพูนุท ตั้งถาวร และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ.

⁶⁶ Ibid.

เวนชั่น” เพื่อประชุมให้สัตยาบัน⁶⁷ ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ นั้น จะมีการให้สัตยาบันโดยรัฐสภาแห่งมลรัฐนั้น ๆ

3.2 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากปานกลาง

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากปานกลาง ผู้วิจัยจะยกตัวอย่างรัฐธรรมนูญของประเทศที่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากปานกลาง หรือยากอย่างสมเหตุสมผล โดยจะพิจารณาจากกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติม วิธีการแก้ไขเพิ่มเติม อาจมีกระบวนการหรือวิธีการบางอย่างที่เพิ่มเติมขึ้นมาจากการพิจารณากฎหมายทั่วไป แต่ไม่ถึงกับขั้นยากจนแทบจะเป็นไปไม่ได้ที่จะแก้ไขได้ เช่น อาจจะมีการลงมติเพิ่มครั้งขึ้น แต่ในการลงมติแต่ละครั้งอาจใช้เพียงเสียงข้างมากก็เพียงพอ เป็นต้น

3.2.1 กระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (กฎหมายพื้นฐาน) แห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

รัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันนั้น เรียกว่า Basic Law (Grundgesetz) หรือกฎหมายพื้นฐาน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของเยอรมันนั้น เป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมสามารถกระทำได้โดยกระบวนการที่คล้ายกับกระบวนการนิติบัญญัติ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นมีเพียงวิธีการเดียว ส่วนกระบวนการทั้งทางนิติบัญญัติและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีดังต่อไปนี้⁶⁸

3.2.1.1 กระบวนการร่างรัฐบัญญัติ⁶⁹

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเรียกว่า “กฎหมายพื้นฐาน” หรือ (Grundgesetz ซึ่งต่อไปนี้จะขอเรียกว่า “รัฐธรรมนูญ”)⁷⁰ กำหนดให้อำนาจการพิจารณาและการให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐบัญญัติเป็นอำนาจของรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) และวุฒิสภา (Bundesrat) โดยในรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดให้ร่างรัฐบัญญัติบางประเภทนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วย เช่น ร่างรัฐบัญญัติแก้ไข

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ "The Legislative Procedure," (Berlin: bundesrat.de, 2019).

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Markus Kotzur, Constitutional Amendments and Constitutional Changes in Germany. In Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA (New York: Routledge, 2012).

เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่โดยทั่วไปแล้ว วุฒิสภามีเพียงอำนาจคัดค้านหรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัติเท่านั้น

3.2.1.1.1 องค์กรที่มีอำนาจเสนอร่างรัฐบัญญัติ⁷¹

องค์กรที่มีอำนาจเสนอร่างรัฐบัญญัติเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ได้แก่

- ก. รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐ (Federal Government)
- ข. สมาชิกวุฒิสภา (Bundesrat)
- ค. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag)

ในกรณีที่ร่างรัฐบัญญัติเสนอโดยรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐ รัฐบาลเองจะต้องส่งร่างรัฐบัญญัตินั้นไปยังวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาได้พิจารณาและทำความเห็นก่อน โดยวุฒิสภาจะต้องพิจารณาและทำความเห็นให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 6 สัปดาห์ อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาสามารถที่จะขอขยายระยะเวลาจาก 6 สัปดาห์เป็น 9 สัปดาห์ได้ ในขณะเดียวกัน รัฐบาลเองก็สามารถจะขอลดระยะเวลาดังกล่าวของวุฒิสภา จาก 6 สัปดาห์ให้เหลือ 3 สัปดาห์ก็ได้ หากเห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วน โดยในกรณีที่มีการขอลดระยะเวลาให้เหลือเพียง 3 สัปดาห์นี้ วุฒิสภาเองนั้นก็ยังสามารถที่จะขอขยายให้เป็น 6 สัปดาห์ ก็ได้ และเมื่อวุฒิสภาได้ทำความเห็นแล้วเสร็จ ก็จะต้องส่งร่างรัฐบัญญัติพร้อมความเห็นนั้นกลับคืนไปยังรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาล นำร่างรัฐบัญญัตินั้นพร้อมด้วยความเห็น ส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป อย่างไรก็ตาม หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว แต่วุฒิสภายังไม่ได้ส่งความเห็นนั้นกลับคืนมาให้รัฐบาล รัฐบาลก็สามารถนำร่างรัฐบัญญัตินั้นส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไปได้ทันที⁷²

กรณีที่ร่างรัฐบัญญัติถูกเสนอโดยวุฒิสภา รัฐธรรมนูญได้วางหลักให้รัฐบาลต้องเป็นผู้นำร่างรัฐบัญญัตินั้นเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาจะต้องส่งร่างรัฐบัญญัติไปยังรัฐบาล เพื่อรัฐบาลต้องพิจารณาร่างรัฐบัญญัตินั้นและส่งร่างรัฐบัญญัตินั้นเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรภายในระยะเวลา 6 สัปดาห์ รัฐบาลจะต้อง

⁷¹ ชมพูทู ทังถาวร และ บวรศักดิ์ อวรรณโณ, กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ.

หน้า 65-66.

⁷² Ibid.

ส่งร่างรัฐบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและจะส่งพร้อมกับความเห็นของรัฐบาลฯ ด้วยก็ได้ ในขณะเดียวกัน รัฐบาลเอง อาจมีการขอขยายระยะเวลาการพิจารณาจาก 6 สัปดาห์เป็น 9 สัปดาห์ก็ได้ แต่ถ้าหากวุฒิสภาได้ขอให้ลดระยะเวลาดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉิน ก็ให้ระยะเวลาดังกล่าวนั้นลดลงเหลือ 3 สัปดาห์ ในขณะที่รัฐบาลเองก็อาจจะขอขยายเป็น 6 สัปดาห์ ก็ได้เช่นกัน⁷³

3.2.1.1.2 การพิจารณาร่างรัฐบัญญัติโดยรัฐสภา⁷⁴

ในการร่างรัฐบัญญัตินั้น ร่างรัฐบัญญัติจะต้องพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรก่อน และสำหรับการลงมติให้ความเห็นชอบรัฐบัญญัตินั้น เมื่อรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ก็จะต้องใช้มติในกรณีทั่วไป คือ จะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มาลงมติให้ความเห็นชอบ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัตินั้นแล้ว ก็จะต้องส่งร่างรัฐบัญญัตินั้น ให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

เมื่อร่างรัฐบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาแล้ว ภายใน 3 สัปดาห์ นับจากวันที่วุฒิสภาได้รับร่างรัฐบัญญัตินั้น วุฒิสภาสามารถขอให้ตั้งคณะกรรมการร่วมได้ ซึ่งจะประกอบไปด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา เพื่อพิจารณาร่างรัฐบัญญัตินั้นก็ได้ และหากคณะกรรมการร่วมจะเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการร่วมก็ต้องส่งร่างรัฐบัญญัตินั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้ หากรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะว่าร่างรัฐบัญญัตินั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วย ก็จะต้องส่งร่างรัฐบัญญัตินั้นแก่วุฒิสภาเพื่อวุฒิสภาลงมติให้ความเห็นชอบด้วย แต่ถ้าหากรัฐธรรมนูญไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าร่างรัฐบัญญัตินั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ทางวุฒิสภาเองก็สามารถคัดค้านร่างรัฐบัญญัตินั้นได้ภายในเวลา 2 สัปดาห์นับตั้งแต่วันที่วุฒิสภาได้รับร่างรัฐบัญญัติจากสภาผู้แทนราษฎรที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ลงมติให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐบัญญัติที่คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมมานั้นแล้ว⁷⁵

⁷³ "The Legislative Procedure."

⁷⁴ ชมพูนุท ตั้งถาวร และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ.

⁷⁵ "The Legislative Procedure."

สำหรับการลงมติคัดค้านของสมาชิกวุฒิสภาและการลงมติยืนยันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ถ้าหากกรณีที่วุฒิสภาลงมติคัดค้านร่างรัฐบัญญัติด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดที่มาลงมติ สภาผู้แทนราษฎรก็ต้องลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มาลงมติ และในขณะเดียวกันถ้าวุฒิสภาลงมติคัดค้านด้วยคะแนนเสียงสองในสามของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดที่มาลงมติ สภาผู้แทนราษฎรเองก็ต้องยืนยันด้วยคะแนนเสียงสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่ลงมติเช่นกัน จึงจะถือว่าร่างรัฐบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบได้

3.2.1.2 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี⁷⁶ บัญญัติไว้ใน หมวดที่ว่าด้วยการใช้อำนาจนิติบัญญัติของสหพันธรัฐ (Legislative Powers of the Federation) ในส่วนนี้ได้วางหลักให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องทำโดยรัฐบัญญัติ ในรัฐบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นจะต้องกำหนดชัดเจนว่าเป็นรัฐบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องใด ว่าจะอย่างไร รัฐบัญญัติดังกล่าวจะสามารถตราได้ด้วยกระบวนการดังต่อไปนี้

3.2.1.2.1 การริเริ่มการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ⁷⁷

เมื่อรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องเริ่มต้นในรูปแบบของรัฐบัญญัติ และไม่ได้กำหนดถึงองค์กรที่มีอำนาจในการเสนอร่างรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น องค์กรที่จะมีอำนาจเสนอร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวก็จะเป็นองค์กรเดียวกันกับองค์กรที่มีอำนาจในการเสนอรัฐบัญญัติในกรณีทั่วไปซึ่งได้แก่

- ก. รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐ (Federal Government)
- ข. สมาชิกวุฒิสภาแห่งสหพันธรัฐ (Bundesrat)
- ค. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐ (Bundestag)

⁷⁶ ชมพูฑูท ตั้งถาวร และ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

⁷⁷ Ibid.

3.2.1.2.2 การนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา แห่งสหพันธรัฐ

รัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการวิธีการและเงื่อนไขในการนำร่างรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็จะมีวิธีการที่แตกต่างกันไป ในที่นี้ขึ้นอยู่กับองค์กรผู้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเป็นดังต่อไปนี้

ก. กรณีที่รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐเป็นผู้เสนอ

ในกรณีที่รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐเป็นผู้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเอง รัฐบาล จะต้องนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวส่งให้แก่วุฒิสภาเพื่อพิจารณาก่อน จากนั้นวุฒิสภาจะต้องพิจารณาและทำความเข้าใจให้เรียบร้อยภายในระยะเวลา 9 สัปดาห์ หลังจากนั้นทางรัฐบาล จะต้องส่งร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้แก่สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ รัฐบาล จะขอให้เป็นที่กรณีฉุกเฉินหรือเร่งด่วน อันจะสามารถทำให้ระยะเวลาลดลงจาก 9 สัปดาห์เหลือเพียง 3 สัปดาห์ และส่งร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพื้นฐานให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา โดยที่วุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาทำความเข้าใจแบบเดียวกับกรณีการเสนอร่างรัฐบัญญัติทั่วไปไม่ได้⁷⁸

ข. กรณีวุฒิสภาแห่งสหพันธรัฐเป็นผู้เสนอ

ในกรณีที่วุฒิสภาเป็นผู้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาก็จะต้องส่งร่างรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นให้แก่รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐเพื่อพิจารณาทำความเข้าใจเสียก่อน โดยรัฐบาลจะต้องทำความเข้าใจภายใน 9 สัปดาห์ และวุฒิสภาจะอ้างว่าเป็นกรณีฉุกเฉินด่วนอันจะทำให้ระยะเวลา 9 สัปดาห์ลดลงเหลือเพียง 3 สัปดาห์ไม่ได้เช่นกัน หลังจากนั้นทางรัฐบาลเอง จะต้องนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป⁷⁹

ค. กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐเป็นผู้เสนอ

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐเป็นผู้เสนอร่างรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องมียุติบัญญัติของรัฐสภา (Parliamentary Group) อย่างน้อย 1

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

กลุ่ม หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ทั้งหมด ลงลายมือชื่อรับรอง ทั้งนี้ ในการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐนี้ ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำร่างกฎหมายดังกล่าวส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาเพื่อความเห็นก่อน

ร่างรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเองจะต้องผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวเสียก่อน และร่างแก้ไขเพิ่มเติม นั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มีอยู่

เมื่อร่างรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็จะต้องนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป และในกรณีนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบด้วย โดยจะต้องมีสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าสองในสามลงมติให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ซึ่งจะมีความแตกต่างจากการตรารัฐบัญญัติธรรมดาที่วุฒิสภามีอำนาจเพียงแคื่อยังร่างรัฐบัญญัติเท่านั้น กล่าวคือ ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐบัญญัติด้วยเสียงข้างมาก แต่สภาผู้แทนราษฎรยืนยันด้วยคะแนนเสียงข้างมาก หรือในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม เช่นนี้ จะถือว่าร่างรัฐบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบ

3.2.2 กระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศสาธารณรัฐออสเตรเลีย⁸⁰

รัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลียสามารถทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมสามารถกระทำได้โดยกระบวนการที่คล้ายกับกระบวนการนิติบัญญัติ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นให้มีได้ 2 วิธีการ ส่วนกระบวนการทั้งทางนิติบัญญัติและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีดังต่อไปนี้

⁸⁰ Ibid.

3.2.2.1 กระบวนการร่างรัฐบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐออสเตรียบัญญัติเรื่องกระบวนการร่างรัฐบัญญัติแห่งสาธารณรัฐ⁸¹ (ซึ่งต่อไปจะขอเรียกสั้นๆว่า “ร่างรัฐบัญญัติ”) ไว้ในมาตรา 41 ถึงมาตรา 43 ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญเอง มีการเปิดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วม ตั้งแต่ในขั้นตอนการเสนอร่างรัฐบัญญัติและขั้นตอนการให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐบัญญัติด้วย หลักการที่กล่าวมาเป็นดังต่อไปนี้

3.2.2.1.1 การเสนอร่างรัฐบัญญัติ⁸²

รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่ององค์กรที่มีอำนาจเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายไว้ในมาตรา 41 ซึ่งได้แก่

- ก. สมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐ (National Council หรือ Nationalrat ซึ่งทำหน้าที่เป็นสภาผู้แทนราษฎรแห่งสาธารณรัฐ)
- ข. สภาผู้แทนของมลรัฐ (Federal Council หรือ Bundesrat ซึ่งทำหน้าที่เสมือนเป็นวุฒิสภาแห่งสาธารณรัฐ) หรือสมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด
- ค. รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐ
- ง. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 100,000 คน หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในมลรัฐหนึ่งๆ จากมลรัฐไม่น้อยกว่า 3 มลรัฐ

⁸¹ "Legislation: How Laws Are Made in Austria?," (Austrian Embassy Washington, 2562).

⁸² ชมพูนุท ตั้งถาวร และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

3.2.2.1.2 การพิจารณาและให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายโดยรัฐสภาแห่งสาธารณรัฐ

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจของสภาแห่งสาธารณรัฐและสภาผู้แทนของมลรัฐร่วมกัน⁸³ ทั้งนี้ ร่างรัฐบัญญัติจะต้องผ่านการพิจารณาโดยสภาแห่งสาธารณรัฐเสียก่อน และเนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเงื่อนไขในเรื่องการลงมติให้ความเห็นชอบไว้เป็นอย่างอื่น การลงมติให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐบัญญัติในกรณีทั่วไปนี้ จึงต้องมีสมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐมาร่วมประชุมเพื่อลงมติไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และจะต้องมีสมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐทั้งหมดด้วย จึงจะถือว่าร่างรัฐบัญญัติได้รับความเห็นชอบ

ภายหลังจากร่างรัฐบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งสาธารณรัฐ ขั้นตอนต่อไปก็ต้องนำร่างรัฐบัญญัตินั้นเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนของมลรัฐต่อไป ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนของมลรัฐมีอำนาจเพียง “ยับยั้ง” ร่างรัฐบัญญัติเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อสภาผู้แทนของมลรัฐ มีอำนาจในการคัดค้านร่างรัฐบัญญัตินั้นได้ภายใน 8 สัปดาห์ นับแต่วันที่สภาผู้แทนแห่งมลรัฐได้รับร่างรัฐบัญญัตินั้น แต่หากสภาผู้แทนของมลรัฐไม่คัดค้านภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ก็สามารถประกาศใช้ร่างรัฐบัญญัตินั้นได้เลย⁸⁴ แต่หากสภาผู้แทนแห่งมลรัฐจะคัดค้าน ก็จะต้องส่งคำคัดค้านเป็นลายลักษณ์อักษรไปให้กับสภาแห่งสาธารณรัฐ แต่ถ้าหากสมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดโดยที่มีสมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐมาร่วมประชุมเพื่อลงมติยืนยันดังกล่าวไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดแล้ว ก็ถือว่าร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบทันที และเมื่อประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (Federal President) ลงนามแล้วก็จะประกาศใช้บังคับได้

⁸³ "Legislation: How Laws Are Made in Austria?."

⁸⁴ ชมพูนุท ตั้งถาวร และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ.

3.2.2.1.3 กระบวนการให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติโดยการลงประชามติ

ประชาชนชาวออสเตรียเองสามารถมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติได้⁸⁵ในบางกรณีเช่นกัน ทั้งนี้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยรัฐธรรมนูญได้วางเงื่อนไขไว้ว่า เมื่อร่างรัฐบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแห่งสาธารณรัฐแล้ว ในขั้นตอนก่อนที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจะลงนาม หากสภาแห่งสาธารณรัฐมีมติเห็นพ้องต้องกัน หรือสมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดร้องขอว่า ร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวมีความสมควรไปผ่านการลงประชามติ ก็จะต้องนำร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวไปจัดประชามติเพื่อผ่านการลงประชามติเสียก่อน ร่างรัฐบัญญัติที่นำไปผ่านประชามตินั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด จึงจะถือว่าร่างรัฐบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบได้ แต่ถ้าหากมีประชาชนลงมติไม่เกินกึ่งหนึ่ง ร่างรัฐบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป (มาตรา 43)

3.2.2.2 กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐออสเตรีย⁸⁶

บทบัญญัติที่มีค่าบังคับเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรียมีลักษณะพิเศษที่ไม่เหมือนกับรัฐธรรมนูญชาติอื่น หรือแตกต่างจากรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น ๆ ได้แก่ ประเทศออสเตรียมีรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐออสเตรีย (Federal Constitution) ซึ่งบังคับใช้มาตั้งแต่ ค.ศ. 1920 และนอกจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐออสเตรียมีค่าบังคับเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศแล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ อีกด้วย ที่ไม่ได้รวมอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวหรือไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญเลย แต่ก็มีค่าบังคับเป็นรัฐธรรมนูญเช่นกัน ได้แก่ รัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญอื่น ๆ แห่งสาธารณรัฐ (Federal Constitutional Acts) ซึ่งมีความคล้ายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่มีได้บัญญัติเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างแห่งรัฐหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองเท่านั้น เช่น รัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจของรัฐบาลแห่งรัฐ⁸⁷ (Lender ซึ่งต่อไปจะขอเรียกว่า มลรัฐ) (ลงพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษา หรือ Federal Law Gazette ที่ 289/1925) รัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยการสื่อสารมวลชน (ลงพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษาที่ 396/1974 ซึ่งบัญญัติ

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Manfred Stelzer, Constitutional Changes in Austria. In Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA (New York: Routledge, 2012).

เพื่อปกป้องความเป็นอิสระของการสื่อสารมวลชนสาธารณะ) เป็นต้น บทบัญญัติรับรองสิทธิพื้นฐานของพลเมืองที่มีมาตั้งแต่ก่อนมีการปกครองแบบสาธารณรัฐ ได้แก่ กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยสิทธิทั่วไปของพลเมือง (Basic law on the General Rights of Nationals) ซึ่งประกาศใช้มาตั้งแต่ ค.ศ. 1867 สนธิสัญญาบางฉบับหรือบางส่วนที่มีค่าบังคับเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ⁸⁸ ได้แก่ บางส่วนของสนธิสัญญาแห่งแซงต์ เยอร์แมง (Treaty of St. Germain 1919) สนธิสัญญาแห่งกรุงเวียนนา (Treaty of Vienna 1955) หรือข้อตกลงแห่งยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (European Convention on Human Rights 1958) เป็นต้น และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ (Constitution Provision) ที่บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญธรรมดา ซึ่งรวมแล้วมีบทบัญญัติในลักษณะนี้อยู่ทั้งสิ้นกว่า 1,300 มาตรา

สำหรับกระบวนการและวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ และบทบัญญัติทั้งหลายที่มีค่าเทียบเท่ารัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐออสเตรเลียได้บัญญัติถึงกระบวนการดังกล่าวไว้ในมาตรา 44 ซึ่งบัญญัติรวมอยู่ในหมวดของกระบวนการนิติบัญญัติแห่งสาธารณรัฐ⁸⁹ ไม่ได้มีการบัญญัติแยกออกเป็นอีกหมวดต่างหากเหมือนรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น ๆ และในมาตรานี้ ตอนต้นจะไม่ได้มีการใช้คำว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” โดยตรง แต่จะบัญญัติถึง “การบัญญัติรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law) และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ (Constitutional Provision)” ซึ่งกฎหมายทั้งสองลักษณะนี้ มีค่าบังคับเทียบเท่ารัฐธรรมนูญดังที่ได้อธิบายไปก่อนหน้านี้แล้วในตอนต้น ดังนั้น การยกร่างรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเรื่องใดชิ้นใหม่ ก็เท่ากับมีผลเป็นการ “เพิ่มเติม” รัฐธรรมนูญนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ บทความทางวิชาการและตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลีย จึงเรียกบทบัญญัตินี้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วย “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้วจะพบว่า รัฐธรรมนูญเองได้มีการกำหนดกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยแยกเป็น 2 กรณี ได้แก่ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีทั่วไป และกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ ดังนี้

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁹ ชมพูนุท ตั้งถาวร และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

3.2.2.2.1 กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีทั่วไป

กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีทั่วไปนี้ ไม่ค่อยมีความแตกต่างจากกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติเท่าใดนัก⁹⁰ เนื่องจากในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ใช้กระบวนการยกร่างเช่นเดียวกับการยกร่างกฎหมายธรรมดา ซึ่งจะต่างกันเฉพาะเสียงที่ลงมติในการให้ความเห็นชอบเพื่อผ่านร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้น การศึกษากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงจะต้องพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติในกรณีปกติด้วย ดังนี้

ก. องค์การที่มีอำนาจริเริ่มการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐออสเตรเลียไม่ได้บัญญัติถึงองค์การที่มีอำนาจริเริ่มในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นอย่างอื่น⁹¹ ดังนั้น องค์การที่มีอำนาจริเริ่มการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์การเดียวกันกับที่มีอำนาจเสนอร่างรัฐบัญญัติแห่งสาธารณรัฐซึ่งได้แก่

- (1) สมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐ (National Council หรือ Nationalrat ซึ่งทำหน้าที่เสมือนเป็นสภาผู้แทนราษฎรแห่งสาธารณรัฐ)
- (2) สภาผู้แทนของมลรัฐ (Federal Council หรือ Bundesrat ซึ่งทำหน้าที่เสมือนเป็นวุฒิสภาแห่งสาธารณรัฐ) หรือ สมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด
- (3) รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐ
- (4) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 100,000 คน หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด จากมลรัฐไม่น้อยกว่า 3 มลรัฐ

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid.

ข. การพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยสภาแห่งสาธารณรัฐ และสภาผู้แทนของมลรัฐ

ก่อนอื่นร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะต้องถูกนำเข้าสู่การพิจารณาโดยสภาแห่งสาธารณรัฐก่อนและในที่นี้ รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มาลงคะแนน โดยจำนวนสมาชิกที่มาร่วมลงคะแนนนั้นจะต้องมีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ซึ่งต่างจากการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติธรรมดาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า สมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐจะต้องมาร่วมประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และจะต้องมีสมาชิกให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง จึงจะถือว่าร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบ⁹²

เมื่อสภาแห่งสาธารณรัฐให้ความเห็นชอบแก่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานสภาแห่งสาธารณรัฐจะต้องเป็นผู้ส่งร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนของมลรัฐ ทั้งนี้ ในกรณีทั่วไป เช่นเดียวกับการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติธรรมดา สภาผู้แทนของมลรัฐเองจะมีเพียงอำนาจในการยับยั้งร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น กล่าวคือ ถ้าหากสภาผู้แทนของมลรัฐไม่เห็นด้วยกับร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนมลรัฐก็สามารถทำคำคัดค้านส่งกลับมายังสภาแห่งสาธารณรัฐได้ภายในแปดสัปดาห์นับแต่วันที่ได้รับร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าหากสภาแห่งสาธารณรัฐยืนยันตามร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเดิม ก็สามารถประกาศใช้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นได้

อย่างไรก็ตาม ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางประเด็นนั้น รัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีนั้น ๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนของมลรัฐด้วย เพราะฉะนั้น ในกรณีเช่นนี้ ถือว่าสภาผู้แทนของแต่ละมลรัฐไม่ได้มีเพียงอำนาจยับยั้งร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่หากสภาผู้แทนของมลรัฐไม่ให้ความเห็นชอบ สภาแห่งสาธารณรัฐจะลงมติยืนยันเพื่อให้ประกาศใช้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นก็จะเป็นไปไม่ได้⁹³ กรณีเหล่านี้ ได้แก่

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid.

- ก. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่จำกัดอำนาจนิติบัญญัติ หรือ อำนาจบริหารของมลรัฐ ซึ่งสภาผู้แทนของมลรัฐจะต้องให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกผู้มาลงคะแนนเสียงทั้งหมด โดยต้องมีผู้มาลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนของมลรัฐทั้งหมด
- ข. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของมลรัฐต่าง ๆ ในการมีผู้แทนในสภาผู้แทนของมลรัฐ และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนของมลรัฐ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาลงคะแนนเสียง และจะต้องมีผู้มาลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ทั้งนี้ ในคะแนนเสียงที่ให้ความเห็นชอบแก่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ จะต้องมิมลรัฐอย่างน้อย 4 มลรัฐที่มีผู้แทนให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้แทนจากมลรัฐนั้น ๆ
- ค. การลงประชามติ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีนี้เอง จะมีการนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปลงประชามติได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐ หรือสมาชิกสภาผู้แทนของมลรัฐ จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีการร้องขอให้ลงประชามติ เพื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้บังคับว่าจะต้องนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปผ่านการลงประชามติเสมอไปอย่างไรในกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ กระบวนการประชามติจึงไม่ใช่สิ่งจำเป็น ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป⁹⁴

⁹⁴ Ibid.

3.2.2.2 กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ⁹⁵ (Total Revision)

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบแก้ไข “ทั้งฉบับ” หรือ “Total Revision” รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ใช้กระบวนการยกร่างในตอนเริ่มแรกเหมือนกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีทั่วไป แต่มีการเพิ่มเติมขั้นตอนพิเศษเข้าไป นั่นคือ ในขั้นตอนหลังจากร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งสาธารณรัฐแล้วนั้น จะต้องนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปขอความเห็นชอบจากประชาชนผ่านการลงประชามติก่อน จึงจะต้องมีการจัดทำประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญก่อนที่จะให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐลงนามเพื่อประกาศใช้ต่อไป

ประเด็นที่น่าพิจารณาในเรื่องของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเอง คือ การแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไรถึงจะเรียกว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม “ทั้งฉบับ” ทั้งนี้ ถ้าหากตีความตรงตามตัวอักษรแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ย่อมหมายถึง การร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐออสเตรเลียได้ตีความว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับให้หมายความรวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางมาตราที่จะกระทบต่อหลักการสำคัญบางประการด้วย⁹⁶

3.3 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ง่าย

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ง่าย ผู้วิจัยจะยกตัวอย่างรัฐธรรมนูญของประเทศที่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยง่าย สามารถกระทำได้ด้วยวิธีการเช่นเดียวกับวิธีการตรากฎหมายทั่วไปหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั่วไป ไม่มีวิธีการที่ซับซ้อนเพิ่มเติมขึ้นมาหรือวิธีการที่ได้รับการบัญญัติไว้เป็นพิเศษ เพียงใช้วิธีการเดียวกันนั้นก็เพียงพอทำให้รัฐธรรมนูญถูกแก้ไขเพิ่มเติมได้ทันที

3.3.1 กระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศ สหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ

สหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ (สหราชอาณาจักร) เอง มีความแตกต่างจากประเทศที่ได้กล่าวอ้างมาก่อนหน้านี้โดยสิ้นเชิง เนื่องจากสหราชอาณาจักรนั้น

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน.

ไม่ได้มีรัฐธรรมนูญที่ร่างเป็นบทบัญญัติอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร แต่รัฐธรรมนูญของ สหราชอาณาจักร อยู่ในรูปแบบของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี⁹⁷ เป็นจารีตประเพณีที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติ สืบต่อกันมา และมีความเก่าแก่กว่าประเทศที่มีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ในขณะเดียวกันจารีตประเพณี หลักการปฏิบัติต่าง ๆ ก็ไม่ใช่ว่าจะไม่ได้มีบทบัญญัติเสียทีเดียว หลักการเหล่านี้บางครั้งถูกบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ไม่ได้นำมาจัดเรียงให้เป็นกฎหมายเสียทีเดียว ยกตัวอย่างเช่น Magna Carta⁹⁸

ในที่นี้แน่นอนว่าจารีตประเพณีนั้น ไม่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็เช่นเดียวกัน ไม่ใช่ว่าจะไม่มีสิ่งที่เป็นลายลักษณ์อักษรอยู่เลย และสิ่งที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นจะอยู่ในรูปแบบของกฎหมายต่าง ๆ⁹⁹ และคำพิพากษาของศาลที่นำมาใช้เป็นบรรทัดฐาน¹⁰⁰ เสียเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นในสหราชอาณาจักรจะไม่มีวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบในประเทศที่มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญไว้เป็นลายลักษณ์อักษรที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้แต่อย่างใด เพราะเพียงการผ่านกฎหมายใหม่ก็สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือหลักการทางรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มีการบัญญัติไว้แล้ว เช่นการออกกฎหมายใหม่มาแก้ไขจารีตประเพณีเดิมที่กระทำอยู่ ก็ถือเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้ว กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้มีความแตกต่างจากกระบวนการทางนิติบัญญัติแต่อย่างใด เนื่องจากรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรนั้นค่อนข้างจะมีลักษณะที่ไม่เหมือนกับรัฐธรรมนูญในประเทศอื่น ๆ ที่ได้มีการนำกฎหมายที่เกี่ยวข้อกับการวางโครงสร้างรัฐหรือโครงสร้างทางการเมืองต่าง ๆ ผู้วิจัยจะขออธิบายและพูดถึงลักษณะพิเศษของรัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักรก่อนการพูดถึงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือวิธีการร่างกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาหรือที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติ” ก่อนอย่างพอสังเขป

⁹⁷ Robert Blackburn, "Britain's Unwritten Constitution," (British Library, 2015)..

<https://www.bl.uk/magna-carta/articles/britains-unwritten-constitution>.

⁹⁸ ชัช ข้าเพชร, "การแบ่งแยกอำนาจรัฐธรรมนูญอังกฤษภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2005" (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).. หน้า 52-53

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน.

3.3.1.1 ลักษณะรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักร

รัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรเป็นรัฐธรรมนูญประเทศเดียวที่ไม่มีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ในที่นี้หมายความว่า หลักการปกครองต่าง ๆ ไม่ได้มีการรวบรวมแยกออกมาเป็นการเฉพาะ แต่หลักการเหล่านี้กระจายอยู่ตามกฎหมายต่าง ๆ และคำพิพากษาต่าง ๆ รวมไปถึงจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมต่าง ๆ ที่ได้ปฏิบัติสืบทอดกันมาเป็นเวลายาวนาน ในที่นี้จึงส่งผลให้เกิดความยืดหยุ่น และสามารถเปลี่ยนแปลงได้เสมอ รัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรจึงมีเอกลักษณ์เป็นการเฉพาะของตนเองที่จะไม่สามารถหาประเทศใดมาเทียบได้ สิ่งเหล่านี้เกิดจากการวิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยของสหราชอาณาจักรเองที่มีมาอย่างยาวนาน และจะสามารถเห็นได้ในการเปลี่ยนแปลงในคูลอำนาจของกลุ่ม และชนชั้นต่าง ๆ กฎหมายรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรนั้นเปรียบเสมือนจุดเริ่มต้นของการค่อยๆลดทอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ลง ซึ่งตั้งแต่ยุคแรกๆของรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรนั้น เริ่มจากการถ่วงดุลอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์กับกลุ่มขุนนาง ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 19 มีรัฐธรรมนูญอันเป็นตัวแทนของชนชั้นกลางมากขึ้น จนพัฒนามาเป็นรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยในศตวรรษที่ 20¹⁰¹

ในความหมายของการเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญนั้น เรามีสิ่งที่เรารู้จักกันที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร” หรือ “รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี” บางทีก็ถูกเรียกว่า “ไม่มีบทบัญญัติ” เนื่องจากความคุ้นเคยของบางท่านที่อาจจะมีความคิดว่ากฎหมายนั้นจะต้องมีการบัญญัติไว้อย่างเช่นกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา (พระราชบัญญัติ) หรือรายงานต่าง ๆ ที่มาจากคำพิพากษาของศาล แต่รัฐธรรมนูญอังกฤษนั้น มีธรรมชาติที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร และนี่เป็นคุณลักษณะพิเศษของรัฐธรรมนูญประเทศนี้¹⁰² ทั้งนี้ เมื่อกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้มีความแตกต่างจากกระบวนการร่างพระราชบัญญัติ ผู้วิจัยจะไม่ขอนำมาพูดถึงเพื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการร่างพระราชบัญญัติ แต่จะขออธิบายคุณลักษณะของรัฐธรรมนูญประเภทนี้เพื่อให้เข้าใจถึงระบบการร่างกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมจารีตประเพณี (แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่เป็นลายลักษณ์อักษร) ของสหราชอาณาจักรแทน ทั้งนี้ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงที่มาของรัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักรพอสังเขป

¹⁰¹ Robert Blackburn, "Britain's Unwritten Constitution."

¹⁰² Ibid.

3.3.1.1.1 ที่มาของรัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักร¹⁰³

สหราชอาณาจักรนั้นมีความแตกต่างจากรัฐสมัยใหม่อื่น ๆ ที่ได้มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หรือในรูปแบบของประมวลกฎหมาย แต่สิ่งที่ใช้กลับเป็นข้อกำหนดต่าง ๆ ในรัฐสภา คำพิพากษาของศาล และกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา (หรือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ) ต่าง ๆ แมคนา คาร์ตา เองก็เป็นหนึ่งในนั้นเช่นกัน และบางครั้งก็มีคำถามว่าสหราชอาณาจักรเองควรจะนำข้อกำหนดต่าง ๆ เหล่านี้มาเขียนขึ้นเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรหรือไม่¹⁰⁴

สำหรับคนส่วนมากโดยเฉพาะบุคคลที่ไม่ได้เป็นชาวสหราชอาณาจักรเองนั้น อาจถือว่าสหราชอาณาจักรไม่มีรัฐธรรมนูญเลย เนื่องจากความแตกต่างกับลักษณะของรัฐธรรมนูญที่มีใช้กันในประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก รัฐธรรมนูญในความหมายของประเทศทั่วไปมักจะหมายถึง เอกสารสำคัญที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เป็นการวางโครงสร้างของรัฐ รัฐบาล และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนของตน ในรัฐปัจจุบันนอกจากสหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ และอิสราเอล ได้มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรขึ้นบังคับใช้ โดยมีต้นตำหรับมาจากสหรัฐอเมริกาตั้งแต่เมื่อปี ค.ศ. 1788¹⁰⁵ อย่างไรก็ตามในสหราชอาณาจักรเองมักจะพูดเสมอว่าพวกเขาไม่มีรัฐธรรมนูญบังคับใช้ แต่อยู่ในรูปแบบที่เป็นนามธรรม และจะปรากฏอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ (กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา) วิธีปฏิบัติ และ ระเบียบพึงปฏิบัติต่าง ๆ ที่ได้ปฏิบัติและพัฒนาขึ้นมาเป็นเวลายาวนาน ซึ่งมีสัญลักษณ์อย่างเช่น Bill of Rights เมื่อปี ค.ศ. 1689¹⁰⁶ ซึ่งวางหลักเรื่องความเป็นสูงสุดของรัฐสภาเหนือบัลลังก์ขององค์พระมหากษัตริย์ภายหลังความประสงค์ที่จะรวบอำนาจไว้ที่กษัตริย์แต่เพียงผู้เดียวและกษัตริย์ไม่ต้องการยอมรับอำนาจของสภาในสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 2 ซึ่งนำมาสู่การปฏิวัติครั้งยิ่งใหญ่ที่รัฐสภาร่วมกับประชาชนในการยึดอำนาจจากกษัตริย์คืนมาหรือที่เรียกว่าการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (The Glorious Revolution)¹⁰⁷

¹⁰³ อรณิข รุ่งธิปานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Robert Blackburn, "Britain's Unwritten Constitution."

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Edward Vallance, "The Glorious Revolution," (BBC, 2015).http://www.bbc.co.uk/history/british/civil_war_revolution/glorious_revolution_01.shtml.

รัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรในความหมายของคนชาติเอง นั้น¹⁰⁸ หากเราพูดถึงรัฐธรรมนูญ ความเข้าใจของพวกเขาจะมีความคิดหรือภาพเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญว่า “รัฐธรรมนูญ หมายถึง บรรดากฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่มีผลเป็นการก่อตั้งสถาบันหลัก (ในทางการเมืองการปกครอง) ของรัฐ ซึ่งจะกำหนดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ให้กับสถาบันหรือองค์กรต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น รวมถึง กำหนดความสัมพันธ์ที่สถาบันหรือองค์กรเหล่านั้นมีต่อกัน และที่สถาบันหรือองค์กรเหล่านั้นมีต่อประชาชนด้วย” ซึ่งคำอธิบายนี้เป็นคำอธิบายที่เสนอโดยคณะกรรมการวิสามัญกิจการรัฐธรรมนูญ (Select committee on the constitution) ที่สภาขุนนาง (House of Lords) ซึ่งเป็นสภาสูงหรือวุฒิสภาของสหราชอาณาจักรได้จัดตั้ง ขึ้นเมื่อปี ค.ศ.2001 เพื่อทำหน้าที่ในการสำรวจตรวจสอบลักษณะความเป็นกฎหมายในทางรัฐธรรมนูญ ของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต่าง ๆ หรือเหล่ากฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา (Acts of Parliament) ทั้งนี้การค้นหาคำนิยามหรือข้อความคิดทั่วไป เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวมาแล้วนับเป็นภารกิจแรกที่คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการ

โดยทั่วไปแล้วกฎหมายในทางรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักร มักจะเกิดขึ้นอย่างช้า ๆ ค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งเราจะสามารถเห็นได้จากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสหราชอาณาจักรเอง ซึ่งส่วนมากมักจะเป็นเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการต่อสู้ระหว่าง ขุนนาง รัฐสภา และประชาชน เพื่อการจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยกฎหมายในทางรัฐธรรมนูญเหล่านี้จะมีที่มาหรือบ่อเกิด¹⁰⁹ (sources) จากหลายแหล่งด้วยกัน เช่น หลักกฎหมายที่ได้จากคำพิพากษาของศาล จารีตประเพณี รวมถึง พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาที่มีเนื้อหาตรงกับคำนิยามที่กล่าวไปแล้วข้างต้นด้วย พระราชบัญญัติเหล่านี้เอง แม้จะถือเป็นรัฐธรรมนูญรูปแบบหนึ่งก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีการจัดลำดับศักดิ์ให้อยู่เหนือกว่าพระราชบัญญัติอื่น ๆ ของรัฐสภาเลย และในขณะเดียวกันก็ไม่ได้มีลักษณะที่จะทำให้พระราชบัญญัติดังกล่าวนั้นแก้ไขได้ยากแต่อย่างใด นอกจากนี้ เนื้อหาของเอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์ต่าง ๆ ที่มีผลในทางกฎหมายอันเป็นการจำกัดอำนาจพระมหากษัตริย์ในส่วนที่รัฐสภามีได้ตรากฎหมายมาแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกในภายหลัง เช่น มหากฎบัตรแมกนา คาร์ต้า (Magna Carta) ซึ่งเป็นการจำกัดการใช้อำนาจตามอำเภอใจของพระมหากษัตริย์และยังกำหนดข้อห้ามไม่ให้มีการลงโทษบุคคลใด ๆ เว้นแต่จะมีกฎหมายที่บัญญัติขึ้น

¹⁰⁸ ชัช ขำเพชร, "การแบ่งแยกอำนาจรัฐธรรมนูญอังกฤษภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2005." หน้า 47

¹⁰⁹ Ibid.

ก่อนการกระทำที่กำหนดว่า การกระทำของบุคคลนั้นเป็นความผิดและมีโทษกำหนดไว้และ Bill of Rights 1689 ซึ่งจำกัดอำนาจไม่ให้พระมหากษัตริย์จัดเก็บภาษีโดยไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐสภา ก่อน เป็นต้น นอกจากบ่อเกิดสี่ประเภท ที่กล่าวมาแล้ว กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็น “ธรรมเนียมปฏิบัติ (conventions)” สำหรับพระมหากษัตริย์ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือฝ่ายตุลาการ ก็สามารถจัดได้ว่าเป็นอีกกฎเกณฑ์หนึ่งในทางรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ซึ่งธรรมเนียมปฏิบัติที่มีเนื้อหาตรงกันกับคำนิยามของรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ในทางวิชาการจะเรียกว่า “ธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญ” (constitutional convention) อย่างไรก็ตาม แม้ธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญ จะมีผลผูกพันองค์กรที่เกี่ยวข้องในทางรัฐธรรมนูญต่าง ๆ เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมไปถึงพระมหากษัตริย์ให้ต้องปฏิบัติตาม แต่ธรรมเนียมปฏิบัติเหล่านี้ก็ไม่สามารถนำมาใช้บังคับโดยศาลได้โดยตรง (ในกรณีที่เกิดการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์เหล่านี้ขึ้น) ทั้งนี้ปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลให้ธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญนั้นมีผลผูกพันในทางการเมืองแก่องค์กรต่าง ๆ ได้นั้น ก็คือองค์ประกอบ ในเชิงคุณค่าที่มีผลต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) ที่แฝงลึกเข้าไปและอยู่ในธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวนั่นเอง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักรยังปรากฏอยู่ในรูปแบบของหลักกฎหมายทั่วไป เช่น หลักนิติธรรม¹¹⁰ (The Rule of Law) หลักความเป็นสูงสุดของรัฐสภา¹¹¹ (Parliamentary Sovereignty) และหลักพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์¹¹² (Prerogative Power) ด้วย นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วนั้น วรรณกรรมทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญที่สำคัญ ก็ถือเป็นบ่อเกิดอีกชนิดหนึ่งของรัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักร เช่นเดียวกัน และในประการสุดท้าย เมื่อตอนที่สหราชอาณาจักร ได้เข้าเป็นภาคีของสหภาพยุโรป (European Union) ซึ่งมีผลทำให้กฎหมายของสหภาพยุโรปบางประเภทที่มีผลใช้บังคับโดยตรงในระบบกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกรวมทั้งสหราชอาณาจักรเองซึ่งเป็นหนึ่งในรัฐสมาชิกด้วย เช่น กรณีของระเบียบ (regulation) ที่ออกโดยคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป¹¹³

¹¹⁰ Law Teacher, "The Rule of Law in Uk," (2018).<https://www.lawteacher.net/free-law-essays/english-legal-system/the-rule-of-law-in-uk.php>.

¹¹¹ UK Parliament, "Parliamentary Sovereignty."
<https://www.parliament.uk/about/how/role/sovereignty/>.

¹¹² Law Teacher, "Definition, History and Overview of Prerogative Powers," (2018).<https://www.lawteacher.net/free-law-essays/constitutional-law/prerogative-powers.php>.

¹¹³ Cabinet Office, "Legislative Process: Taking a Bill through Parliament," (2556)..
<https://www.gov.uk/guidance/legislative-process-taking-a-bill-through-parliament>.

(Council of Ministers) ที่มีลักษณะเนื้อหาที่ตรงกับนิยามของคำว่ารัฐธรรมนูญข้างต้น ก็จะมีฐานะเป็นบ่อเกิดชนิดหนึ่งของรัฐธรรมนูญอังกฤษด้วย แต่เมื่อภายหลังสหราชอาณาจักรได้มีการจัดทำประชามติเพื่อออกจากสหภาพยุโรปแล้ว ในส่วนนี้เองย่อมส่งผลให้ระเบียบดังกล่าวไม่น่าจะเป็นบ่อเกิดของรัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักรอีกต่อไป¹¹⁴

3.3.1.2 ประเภทของร่างพระราชบัญญัติในสหราชอาณาจักร

สำหรับสหราชอาณาจักรนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้โดยการออกพระราชบัญญัติปกติ หรือที่เรียกกันว่า พระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภา ซึ่งมีสถานะเท่าเทียมกับกฎหมายพระราชบัญญัติอื่น ๆ ทั่วไปจึงถือว่าสหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ง่ายที่สุด เพราะในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไม่ได้มีอะไรเพิ่มเติมหรือพิเศษมาจากกระบวนการทางนิติบัญญัติปกติแต่อย่างใด ผู้วิจัยจึงจะพูดถึงวิธีการตราพระราชบัญญัติของสหราชอาณาจักร ซึ่งพระราชบัญญัติเองก็จะมีกรจำแนกประเภทซึ่งแต่ละประเภทก็จะมีวิธีการเริ่มต้นเสนอร่างพระราชบัญญัติที่แตกต่างกันไป แต่ละประเภทของร่างพระราชบัญญัติจะมีดังต่อไปนี้

3.3.1.2.1 ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป¹¹⁵ (Public Bills)

ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปนี้เป็นร่างกฎหมายที่จะใช้บังคับต่อประชาชนทั่วไปและเป็นร่างพระราชบัญญัติประเภทที่มีมากที่สุดที่ถูกเสนอเข้ารับการพิจารณาจากรัฐสภา ส่วนมากแล้วรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปจะถูกเสนอแก่สภาใดสภาหนึ่งและผ่านขั้นตอนเบื้องต้นที่โดยทั่วไปแล้วจะมีสมาชิกจากทั้งสองสภาเข้ามาตรวจสอบร่างพระราชบัญญัตินี้ หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคลังหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเงินของสาธารณะ เช่น การจัดเก็บภาษีใหม่หรือการใช้จ่ายสาธารณะ จะถูกเสนอผ่านสภาผู้แทนราษฎรเสมอ¹¹⁶

¹¹⁴ ซัช ข้าเพชร, "การแบ่งแยกอำนาจรัฐธรรมนูญอังกฤษภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2005." หน้า 48-49

¹¹⁵ www.parliament.uk, "Public Bills.". <https://www.parliament.uk/about/how/laws/bills/public/>.

¹¹⁶ Ibid.

เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้วก็จะกลายเป็นพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภาและจะบังคับใช้เป็นการทั่วไป เช่น การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์ความเร็วสูงสุดขณะขับรถในทางพิเศษระหว่างเมือง¹¹⁷

3.3.1.2.2 ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา¹¹⁸ (Private Member Bills)

ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกรัฐสภานี้คือร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับการเสนอโดยสมาชิกสภาสามัญ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) และสมาชิกสภาขุนนาง (สมาชิกวุฒิสภา) ที่ไม่ได้เป็นรัฐมนตรี สำหรับร่างพระราชบัญญัติทั่วไปแล้วนั้นจุดประสงค์คือเพื่อเป็นการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่จะมีผลต่อประชากรทั่วไป ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกรัฐสภาจากเสียงข้างน้อยก็จะกลายเป็นกฎหมายได้เช่นเดียวกัน แต่โดยสร้างการนำเสนอประเด็นรอบ ๆ ร่างกฎหมายนั้นที่อาจส่งผลต่อการพิจารณาโดยอ้อม

ก. การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา

เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกรัฐสภาสามารถที่จะเริ่มต้นเสนอกับสภาใดก็ได้ และจะต้องผ่านขั้นตอนเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติทั่วไปในเบื้องต้น อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาที่ใช้ในแต่ละขั้นตอนนั้นสั้นกว่าสำหรับร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา และไม่แน่ว่าร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้จะสามารถผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ได้ง่าย ๆ เหมือนกับร่างพระราชบัญญัติทั่วไป¹¹⁹

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกรัฐสภานั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องให้ชื่อย่อกับร่างพระราชบัญญัตินี้ (อย่างที่เรารู้จักอยู่แล้ว) และชื่อเต็มของร่างด้วย (ซึ่งจะเป็นส่วนที่อธิบายว่าร่างดังกล่าวมีไว้เพื่อทำอะไร) คำพูดที่สมบูรณ์ยังไม่จำเป็นและร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาบางฉบับเองก็ไม่เคยถูกเผยแพร่ชื่อเต็มของร่างเลย¹²⁰

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ www.parliament.uk, "Private Members' Bills."

<https://www.parliament.uk/about/how/laws/bills/private-members/>.

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Ibid.

มีวิธีการถึง 3 วิธีการในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาในสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ ขั้นตอนการลงคะแนนลับ กฎ 10 นาที และ การนำเสนอ

ข. การลงคะแนนลับ

ร่างพระราชบัญญัติที่ได้ผ่านขั้นตอนการลงคะแนนลับนี้มีความเป็นไปได้สูงที่สุดในร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้จะกลายมาเป็นกฎหมายในภายหลัง เพราะว่าร่างนี้จะได้รับสิทธิพิเศษในเรื่องระยะเวลาที่จะสามารถใช้ได้ในการอภิปราย ชื่อของสมาชิกผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้จะถูกใส่ไว้ในการลงคะแนนลับที่จะจัดขึ้นในการประชุมครั้งที่ 2 ของวันพฤหัสบดีในวาระการประชุมของรัฐสภา ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา 7 ฉบับแรกที่ผ่านมาการลงคะแนนลับมีโอกาสที่ดีที่สุดที่จะได้รับการอภิปราย

การพิจารณาวาระแรก (การนำเสนออย่างเป็นทางการ – ไม่มีอภิปราย) ของร่างพระราชบัญญัติผ่านการลงคะแนนลับ จะถูกจัดในการประชุมครั้งที่ 5 ของวันพุธในวาระการประชุมของรัฐสภา การลงคะแนนลับนั้นยังสามารถติดตามชมถ่ายทอดสดทางโทรทัศน์ได้อีกด้วย

ค. กฎ 10 นาที

ร่างพระราชบัญญัติกฎ 10 นาที มักจะเป็นโอกาสสำหรับสมาชิกรัฐสภาที่จะแสดงความเห็นของตนในหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับสภานิติบัญญัติในปัจจุบันมากกว่าที่จะเป็นความตั้งใจอย่างจริงจังเพื่อผ่านกฎหมาย สมาชิกสภาจะอภิปรายด้วยวาจาไม่เกิน 10 นาที เพื่อแสดงจุดยืนของตนซึ่งสมาชิกอีกท่านอาจจะกล่าวสั้นๆไปในลักษณะเดียวกัน เป็นโอกาสที่ดีที่จะพูดถึงประเด็นที่เกิดขึ้นและดูว่ามีสมาชิกท่านอื่นสนับสนุนหรือไม่¹²¹

สมาชิกสภาท่านใดก็ได้ที่สามารถที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วยวิธีการนี้ ซึ่งก่อนหน้านี้ได้มีการแจ้งเจตจำนงค์ที่จะกระทำการดังกล่าวนี้ก่อนแล้วสมาชิกท่านนั้นก็แนะนำชื่อของร่างพระราชบัญญัติอย่างเป็นทางการก่อนแต่จะยังไม่ขอการสนับสนุนใด ๆ ด้วยวิธีการนี้ข้อเสนอจากการอ่าน 10 นาทีไม่ค่อยจะได้รับการพิจารณาต่อจนถึงขั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติ¹²²

¹²¹ Ibid.

¹²² Ibid.

ง. การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาในสภาขุนนาง (หรือในวุฒิสภา)

การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกในสภาขุนนาง มักจะถูกเสนอในการลงคะแนนลับ 1 วันหลังจากการเปิดสมัยประชุมของรัฐสภา ในการที่ร่างพระราชบัญญัติจะเข้าไปในกระบวนการลงคะแนนลับได้นั้น สมาชิกสภาสูงเองจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติของตน (ที่มีทั้งชื่อย่อและชื่อเต็มและบทบัญญัติที่กำหนดการทั้งหมด) ไปยังสำนักงานที่ปรึกษารัฐสภา การลงคะแนนลับจะเป็นตัวชี้วัดว่าร่างพระราชบัญญัตินี้จะได้รับการพิจารณาครั้งแรกในสภาล่างหรือไม่ แต่การอภิปรายที่จะเกิดขึ้นทั้งหมดนั้นจะถูกกำหนดขึ้นโดยสำนักงานวิปรัฐบาล ในวันประชุมที่เป็นวันศุกร์เดือนละ 1 ครั้งอันเป็นช่วงเวลาปกติที่จะมีการจัดให้มีการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกรัฐสภาดังกล่าว หากร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้รับการเสนอในสภาสูงและได้ผ่านขั้นตอนที่จำเป็นเบื้องต้นที่ไม่ต่างกับร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และหากสมาชิกรัฐสภาให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ร่างพระราชบัญญัตินี้ก็จะถูกส่งไปยังสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาก็จะถูกปฏิบัติด้วยเฉกเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกรัฐสภาฉบับอื่น ๆ ซึ่งร่างประเภทนี้ไม่ค่อยได้รับเวลาที่เพียงพอ ในทางตรงกันข้าม ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาที่ได้ผ่านขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดแล้วย่อมมีโอกาสที่จะได้รับมอบเวลาสำหรับร่างนั้นในสภาสูงที่จะทำให้ร่างดังกล่าวกลายเป็นกฎหมาย สำหรับระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาในขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะมีลำดับเหนือกว่ากิจการของรัฐบาลเป็นระยะเวลา 13 เดือน (13 วันประชุมที่เป็นวันศุกร์เดือนละ 1 ครั้ง) ในแต่ละสมัยประชุม (หากใน 13 วันศุกร์นั้นมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐบาลทั่วไปค้างคาอยู่ ร่างพระราชบัญญัตินี้ก็จะสามารถแทรกเข้ามาได้) ในวันประชุมที่เป็นวันศุกร์ 7 วันศุกร์แรกที่ถูkmอบให้กับร่างพระราชบัญญัติชนิดนี้ที่ผ่านขั้นตอนการลงคะแนนลับมาแล้วเท่านั้น¹²³

3.3.1.2.3 ร่างพระราชบัญญัติของเอกชน (Private Bills)¹²⁴

ร่างพระราชบัญญัติของเอกชนส่วนมากจะได้รับการเสนอจากองค์กรต่าง ๆ เช่น องค์กรบริหารท้องถิ่น หรือ บริษัทเอกชนต่าง ๆ เพื่อให้อำนาจพวกเขาหรือพวก

¹²³ Ibid.

¹²⁴ UK Parliament, "Private Bills," (www.parliament.uk).

(www.parliament.uk, 25 มีนาคม 2562). <https://www.parliament.uk/about/how/laws/bills/private/>.

เขาอาจมีความขัดแย้งกับกฎหมายปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติของเอกชนจะปรับเปลี่ยนกฎหมายที่มีผลเฉพาะกับบางบุคคลหรือบางองค์กรมากกว่าที่จะมีผลเป็นการทั่วไป บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้สามารถที่จะร้องเรียนต่อรัฐสภาเพื่อคัดค้านร่างพระราชบัญญัติและนำเสนอสาเหตุต่อคณะกรรมการของรัฐสภาและวุฒิสภา

ก. การเริ่มต้น

ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้สามารถเริ่มต้นที่สภาใดก็ได้ กระบวนการที่เป็นทางการอื่น ๆ ของร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ก็เป็นลักษณะเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติทั่วไป¹²⁵

ข. การเผยแพร่ต่อสาธารณชน

รัฐสภาบังคับว่าร่างพระราชบัญญัติของเอกชนจะต้องได้รับการเผยแพร่และโฆษณาในหนังสือพิมพ์ กิจงานุเบกษาของท้องถิ่น และเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ผู้ที่ให้ความสนใจทุกฝ่าย บุคคลที่จะมีผลโดยตรงโดยร่างพระราชบัญญัติของเอกชน ตัวอย่างเช่น ผู้พักอาศัยที่อยู่ใกล้เคียงบริเวณที่มีการเสนอให้เป็นสุสานต้องได้รับการแจ้งด้วย¹²⁶

ค. การร้องเรียนคัดค้านร่างพระราชบัญญัติของเอกชน

บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติสามารถจะร้องเรียนและนำเสนอถึงสาเหตุซึ่งจะได้รับการพิจารณาโดยคณะกรรมการของสมาชิกสภาและวุฒิสภา นอกจากนี้รายละเอียดต่าง ๆ ที่ต้องใช้ในการร้องเรียนได้มีการจัดไว้ให้ประชาชนทั่วไปที่สำนักงานร่างพระราชบัญญัติของเอกชนทั้งในส่วนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา¹²⁷

3.3.1.2.4 ร่างพระราชบัญญัติลูกผสม (Hybrid Bills)¹²⁸

ร่างพระราชบัญญัติลูกผสมจะผสมผสานกันระหว่างลักษณะของร่างพระราชบัญญัติทั่วไปและร่างพระราชบัญญัติของเอกชน การเปลี่ยนแปลงของกฎหมายที่ได้รับ

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ UK Parliament, "Hybrid Bills," (www.parliament.uk).

(www.parliament.uk, 25 มีนาคม 2562). <https://www.parliament.uk/about/how/laws/bills/hybrid/>.

การเสนอโดยร่างพระราชบัญญัติลูกผสมนี้จะส่งผลกระทบต่อประชากรทั่วไปแต่จะมีผลกระทบที่สำคัญกับบางบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นการเฉพาะ ร่างพระราชบัญญัติการสร้างอุโมงค์ช่องแคบอังกฤษเป็นตัวอย่งร่างพระราชบัญญัติลูกผสมที่ผ่านการพิจารณา

ก. พระราชบัญญัติประเภทลูกผสมที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

บ่อยครั้งที่ร่างพระราชบัญญัติลูกผสมจะเป็นเรื่องการเสนองานที่มีความสำคัญระดับชาติแต่อยู่ในพื้นที่ที่เป็นการเฉพาะเจาะจงในสหราชอาณาจักร เช่น พระราชบัญญัติอุโมงค์ช่องแคบอังกฤษที่ผ่านการพิจารณาเมื่อปี ค.ศ. 1970 และ 1980 ซึ่งส่งผลกระทบต่อกับบริเวณตะวันออกเฉียงใต้ของสหราชอาณาจักร และพระราชบัญญัติโครงการสร้างทางรถไฟ เพื่อการสร้างทางรถไฟจากตะวันตกไปยังตะวันออกโดยผ่านกลางกรุงลอนดอนที่ผ่านการพิจารณาเมื่อปี ค.ศ. 2008 ปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติโครงการสร้างทางรถไฟความเร็วสูง (จากเวสต์มิดแลนด์ ไปยัง ครูว์) ค.ศ. 2017-2019 กำลังอยู่ระหว่างพิจารณาของรัฐสภา¹²⁹

ข. ผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติลูกผสม

สำนักงานร่างพระราชบัญญัติทั่วไปจะเป็นผู้ตัดสินว่าร่างพระราชบัญญัติจะเข้าไปอยู่ในหมวดร่างพระราชบัญญัติลูกผสมหรือไม่ ทั้งสองสภาจะเป็นผู้พิจารณาและอภิปรายร่างพระราชบัญญัติลูกผสมนี้และร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้จะต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภาที่ยาวนานกว่าร่างพระราชบัญญัติทั่วไป¹³⁰

ค. การร้องเรียนเพื่อต่อต้านร่างพระราชบัญญัติลูกผสม

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติลูกผสมนี้สามารถร้องเรียนและบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ต่อต้านสามารถที่จะแถลงกรณีของตนได้ก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ¹³¹

3.3.1.2 กระบวนการร่างพระราชบัญญัติในสหราชอาณาจักร

ก่อนหน้านี้ผู้วิจัยได้นำเสนอถึงประเภทความแตกต่างของร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของสหราชอาณาจักร ซึ่งจะมีที่มาก่อนการเข้ากระบวนการร่างพระราชบัญญัติที่แตกต่างกัน ต่อไปผู้วิจัยจะอธิบายถึงวิธีการร่างพระราชบัญญัติในกรณีทั่วไปซึ่งร่างพระราชบัญญัติ

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid.

ทุกประเภทก็จะต้องผ่านขั้นตอนเหล่านี้จึงจะสามารถผ่านการพิจารณาออกมาเป็นกฎหมายหรือพระราชบัญญัติใช้บังคับได้

พระราชบัญญัติ (Acts)¹³² หรือที่เรียกว่ากฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา (Act of Parliament) ที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้ หมายถึงกฎหมายที่ร่างโดยฝ่ายนิติบัญญัติของสหราชอาณาจักรเอง ซึ่งกฎหมายที่ร่างหรือออกโดยรัฐสภานี้จะมีความสำคัญยิ่งหากเรานำไปเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ เนื่องจากสหราชอาณาจักรจะมีหลักการหนึ่งที่สำคัญ คือ หลักความเป็นสูงสุดของรัฐสภา ซึ่งจะส่งผลให้กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภานี้ไม่มีผู้ใดสามารถปฏิเสธได้ แม้กระทั่งศาลเองก็จะสามารถตัดสินได้ว่ากฎหมายจากสภานับได้ขัดกับหลักการทางรัฐธรรมนูญได้เลย หลักนี้เป็นหลักการเฉพาะของสหราชอาณาจักรเท่านั้น เมื่อกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเองมีความสำคัญที่เป็นพิเศษ ต่อไปผู้วิจัยจะขอพูดถึงกระบวนการ วิธีการร่างพระราชบัญญัติของสหราชอาณาจักร

ร่างพระราชบัญญัติ¹³³ (Bill) คือร่างกฎหมายที่จะได้รับการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับการพิจารณาและรับรองจากแต่ละสภาแล้ว (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาหรือที่เรียกว่าสภาสูงและสภาล่างของสหราชอาณาจักร) และได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ร่างพระราชบัญญัติก็จะกลายเป็นกฎหมายที่บังคับใช้หรือที่รู้จักกันในนาม “พระราชบัญญัติ”¹³⁴

สมาชิกรัฐสภาผู้ใดก็สามารถที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เป็นการนำเสนอการยอมรับนโยบายของรัฐบาล และพระราชบัญญัติเหล่านี้จะถูกเสนอต่อรัฐสภาโดยรัฐมนตรีต่าง ๆ ร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ จะรู้จักในนามร่างพระราชบัญญัติส่วนตัวของสมาชิกรัฐสภาแต่ละท่าน (Private Member's Bill)¹³⁵ ในการร่างพระราชบัญญัติของสหราชอาณาจักรนั้น จะเป็นกระบวนการพิเศษของรัฐสภาซึ่งจะบังคับใช้เป็น

¹³² UK Parliament, "Acts of Parliament," (www.parliament.uk). UK Parliament, "Acts of Parliament," (www.parliament.uk, 25 มีนาคม 2562). <https://www.parliament.uk/business/bills-and-legislation/acts-of-parliament/>.

¹³³ "Bills & Legislation," (www.parliament.uk). UK Parliament, "Bills & legislation," (www.parliament.uk, 25 มีนาคม 2562). <https://www.parliament.uk/business/bills-and-legislation/>.

¹³⁴ UK Parliament, "Acts of Parliament."

¹³⁵ UK Parliament, "Private Members' bills," (www.parliament.uk, 25 มีนาคม 2562). <https://www.parliament.uk/about/how/laws/bills/private-members/>.

การเฉพาะ ในกระบวนการนี้ จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐบาลน้อยมาก หรือแทบไม่มีเลย หากเป็นร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอแก่รัฐสภานั้น หน้าที่ของรัฐบาลก็จะจบเพียงเท่านั้นและที่เหลือจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาที่จะเป็นผู้พิจารณากฎหมายต่อไป

3.3.1.2.1 องค์การที่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา¹³⁶

องค์การที่มีอำนาจเสนอร่างรัฐบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

คือ

ก. รัฐบาล (Government)

ข. สมาชิกรัฐสภา (Members of Parliament)

ค. สมาชิกวุฒิสภา (Lords)

ง. เอกชน หรือองค์กรต่าง ๆ

ความจริงแล้วสามารถกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ผู้ยกร่างหรือผู้เสนอร่างพระบัญญัติจริง ๆ อาจจะเป็นองค์กรใดก็ได้

3.3.1.2.2 การวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเบื้องต้น¹³⁷

ในแต่ละสมัยประชุมของรัฐสภา รัฐบาลจะมีแผนการของการเสนอกฎหมายซึ่งเป็นแผนการของร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเองนั้นประสงค์ที่จะส่งให้กับรัฐสภาเพื่อวินิจฉัยในสมัยประชุมนั้น ๆ (ช่วงเวลาของการเลือกตั้งแต่ละครั้งจะถูกแบ่งเป็นสมัยประชุมและแต่ละสมัยประชุมจะมีระยะเวลาประมาณ 1 ปี) ร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่ไม่ได้อยู่ในแผนการของแต่ละสมัยประชุมก็อาจจะได้รับการพิจารณาเช่นกัน ตัวอย่างเช่น ร่างกฎหมายที่จะต้องบังคับใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น หรืออาจจะเป็นร่างกฎหมายส่วนตัวของสมาชิกรัฐสภาแต่ละท่าน (Private Members' Bill) ซึ่งได้รับการเสนอโดยสมาชิกรัฐสภาที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล เป็นต้น

¹³⁶ Cabinet Office, "Legislative Process: Taking a Bill through Parliament." Cabinet Office, "Legislative process: taking a Bill through Parliament."

¹³⁷ Ibid.

หากฝ่ายรัฐบาลมีการเสนอกฎหมายที่ต้องการให้มีการบรรจุอยู่ในแผนการเสนอร่างกฎหมายสำหรับสมัยประชุมนั้น ๆ การเสนอร่างกฎหมายฉบับนั้นจะต้องกระทำไปที่ คณะกรรมการรัฐสภาและนิติบัญญัติ (Parliamentary Business and Legislation หรือ PBL)¹³⁸ ซึ่งเป็นของคณะกรรมการของคณะรัฐมนตรี การเสนอดังกล่าวจะใช้เวลาราว ๆ 1 ปีก่อนการเริ่มสมัยประชุม คณะกรรมการดังกล่าว จะพิจารณาข้อเสนอทั้งหมดสำหรับสมัยประชุมนั้น ๆ และจะทำความเข้าใจไปยังคณะรัฐมนตรีสำหรับหัวข้อชั่วคราวของแผนการเสนอร่างกฎหมายนั้น ในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวว่าจะได้รับการกำหนดไปในตารางเป็นการชั่วคราวหรือไม่นั้น คณะกรรมการฯจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงต่าง ๆ อย่างเช่น ความจำเป็นของร่างพระราชบัญญัตินั้น (และผลที่ได้รับจากการใช้บังคับร่างกฎหมายนั้นจะสามารถทำได้โดยไม่ต้องบังคับใช้เป็นกฎหมายหรือไม่) ความสัมพันธ์สำหรับลำดับความสำคัญทางการเมืองของรัฐบาล ความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นในกิจการงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวและร่างกฎหมายดังกล่าวนั้นได้รับการเปิดเผยในร่างกฎหมายดังกล่าว เมื่อแผนการเสนอชั่วคราวได้รับการรับรองจากคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะกรรมการฯจะต้องทบทวนในการที่จะนำขึ้นไปสู่การเริ่มต้นของสมัยประชุมประมาณ 1 เดือนก่อนการเริ่มต้นสมัยประชุม คณะรัฐมนตรีจะต้องปิดแผนการเสนอร่างกฎหมาย สิ่งนี้จะถูกประกาศในการแถลงของสมเด็จพระราชินีฯ ในการแถลงเปิดรัฐสภาซึ่งเป็นการเปิดสมัยประชุมด้วย นโยบายที่อยู่ในร่างกฎหมายจะต้องได้รับการยอมรับจากคณะกรรมการของรัฐบาลอย่างเหมาะสม¹³⁹

3.3.1.2.3 การเตรียมร่างพระราชบัญญัติ

เมื่อร่างพระราชบัญญัติถูกรับเข้าไปในแผนการเสนอร่างกฎหมายแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องแต่งตั้งทีมงานร่างกฎหมายนั้นขึ้นมาเพื่อเตรียมการผ่านเข้าไปยังรัฐสภา ในการนี้จะต้องมีประธานคณะกรรมการ และกรรมการท่านอื่น ๆ ที่จะเข้าไปทำงานเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับนั้น เจ้าหน้าที่ท่านอื่น ๆ ในส่วนงานที่เกี่ยวข้องก็จะต้องเป็นกรรมการที่มีหน้าที่สำหรับนโยบายต่าง ๆ ในร่างพระราชบัญญัติและที่ปรึกษากฎหมายของส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้น

¹³⁸ Cabinet Office, "Guide to Making Legislation," (gov.uk, 2017).(14 กรกฎาคม 2560: gov.uk, 25 มีนาคม 2562 2017), Guidance. <https://www.gov.uk/government/publications/guide-to-making-legislation>.

¹³⁹ Cabinet Office, "Legislative process: taking a Bill through Parliament."

คณะกรรมการที่เกี่ยวกับนโยบายจะต้องจัดทำคำชี้แจงสำหรับที่ปรึกษากฎหมายของส่วนงาน คำชี้แจงเหล่านี้จะเรียงลำดับในรูปแบบของคำชี้แจงแก่สำนักงานที่ปรึกษารัฐสภาเพื่อร่างเป็นร่างพระราชบัญญัติต่อไป คำชี้แจงแก่สำนักงานที่ปรึกษารัฐสภานั้นจะต้องมีที่มาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน ตลอดจนคำอธิบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นใหม่อันจำเป็นที่จะต้องร่างเป็นร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ โดยปกติแล้วมักจะมีที่ปรึกษามากกว่า 2 ท่านที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบร่างกฎหมาย และร่างกฎหมายฉบับใหญ่ ๆ อาจจะมีผู้ร่างมากกว่านั้น ที่ปรึกษาผู้รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติจะต้องพิจารณาคำชี้แจงและอาจมีคำถามที่จะต้องได้รับคำตอบก่อนการเริ่มกระบวนการร่าง เมื่อผู้ร่าง (หรือที่ปรึกษา ที่ได้กล่าวไปแล้ว) เข้าใจว่าตนเข้าใจถึงนโยบายและหลักการแล้ว ผู้ร่างก็จะส่งร่างไปยังที่ปรึกษากฎหมายของส่วนงาน ที่ปรึกษากฎหมายของส่วนงานก็จะอภิปรายร่างกับคณะกรรมการนโยบายที่เกี่ยวข้องและส่งความเห็นกลับมา

ร่างแรกของถ้อยคำหรือบทบัญญัติสำหรับหัวข้อหนึ่งๆนั้นไม่ค่อยจะเป็นถ้อยคำเดียวกับในร่างกฎหมายที่ใช้เป็นฉบับสุดท้ายสำหรับหมวดนั้น ๆ และในกระบวนการร่างและให้ความเห็นแก่ร่างก็จะมีอยู่เรื่อยไปจนกระทั่งผู้ร่างและส่วนงานพึงพอใจสำหรับผลที่ได้รับจากการร่างนั้น ในบางครั้ง ข้อบัญญัติบางประการในร่างพระราชบัญญัติอาจต้องมีการตกลงกันระหว่างส่วนงานอื่นที่ไม่ใช่ส่วนงานที่รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ด้วย

หากบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติบังคับใช้แก่ รัฐเวลส์ หรือ บังคับใช้ไปถึง รัฐสกอตแลนด์ หรือ รัฐไอร์แลนด์เหนือ อาจมีความจำเป็นสำหรับส่วนงานหรือผู้ร่างที่จะต้องปรึกษาฝ่ายบริหารที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจไปจากส่วนกลางของสหราชอาณาจักร บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับส่วนงานที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจไปยังรัฐสภาแห่งรัฐเวลส์ รัฐสภาแห่งรัฐสกอตแลนด์ หรือรัฐสภาแห่งรัฐไอร์แลนด์เหนือส่วนมากจะต้องได้รับการยินยอมจากส่วนที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจไปนั้น ได้แก่สภาของแต่ละรัฐ¹⁴⁰

3.3.1.2.4 ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนเสนอต่อสภา¹⁴¹

แม้ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะถูกรับเข้าไปในแผนการเสนอร่างกฎหมายแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะยังไม่ได้รับการเสนอพิจารณาจนกว่าจะได้รับการจัดเตรียม

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Ibid.

เพื่อการเริ่มต้นเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาโดยการประชุมของคณะกรรมการรัฐสภา และนิติบัญญัติ (PBL)

คณะกรรมการฯ จะพิจารณาร่างสุดท้าย (หรือร่างที่เกือบจะเป็นร่างสุดท้าย) ของร่างพระราชบัญญัติประกอบกับเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างเช่นบันทึกคำอธิบาย อาจจะมีการเสนอแนบกับร่างพระราชบัญญัติหลังจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติแล้ว เอกสารอื่น ๆ เช่น คู่มือกลยุทธ์ของส่วนงานสำนักงานรัฐสภาและการประเมินความสัมพันธ์ระหว่างร่างพระราชบัญญัติกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนยุโรป อันเป็นหน้าที่การพิจารณาของคณะกรรมการเท่านั้น หากคณะกรรมการ PBL มีความพอใจกับร่างพระราชบัญญัติและเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีความพร้อมแล้วและประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ ได้รับการแก้ไขแล้ว คณะกรรมการฯ จะรับรองหัวข้อเริ่มต้นสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อยและการแก้ไขขณะร่าง คณะกรรมการฯ จะเป็นผู้ตัดสินใจด้วยว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนั้นควรจะเริ่มต้นพิจารณาที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับอาจจะมีการจัดพิมพ์ในรูปแบบร่างสำหรับปรึกษาก่อนการเสนอเข้าขั้นตอนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอาจจะผ่านกระบวนการตรวจสอบโดยละเอียดก่อนการเข้าพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวควรจะได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการชุดเดียวหรือคณะกรรมการหลายชุด คณะกรรมการจะรวบรวมหลักฐานและให้ความเห็นไปยังรัฐบาลบนร่างพระราชบัญญัตินั้น ความเห็นดังกล่าวประกอบกับคำปรึกษาจากสมาชิกต่าง ๆ ซึ่งอาจจะแปลว่าส่วนประกอบของร่างพระราชบัญญัติอาจจะได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงก่อนการเสนอเข้าพิจารณา การจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัตินั้นต้องได้รับการรับรองของคณะกรรมการ PBL ก่อน ซึ่งกระบวนการขอการรับรองนั้นจะอยู่ในรูปแบบของหนังสือหรือมากกว่าการจัดประชุม¹⁴²

¹⁴² Ibid.

3.3.1.2.5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยรัฐสภา¹⁴³

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยรัฐสภามีขั้นตอนดังต่อไปนี้

ก. การพิจารณาวาระแรก

ขั้นตอนนี้เป็นเพียงขั้นตอนของพิธีการล้วน ๆ จะไม่มีการอภิปรายใด ๆ ในร่างพระราชบัญญัติ

ข. การพิจารณาวาระที่สอง

ขั้นตอนนี้จะเป็นการอภิปรายกันในส่วนทฤษฎีและองค์ประกอบที่สำคัญของร่างพระราชบัญญัติซึ่งจะจัดในห้องประชุม รัฐมนตรีจะเป็นผู้เปิดการอภิปรายโดยการอธิบายบทบัญญัติต่าง ๆ ของร่างฯ และฝ่ายตรงข้ามจะตอบโต้และสมาชิกท่านอื่น ๆ ก็สามารถอภิปรายกันได้อย่างอิสระ ฝ่ายรัฐบาลจะปิดการอภิปรายโดยการตอบคำถามต่าง ๆ การแก้ไขเพิ่มเติมกับบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินั้นจะกระทำไม่ได้ในขั้นตอนนี้ แต่สมาชิกสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นกับส่วนที่ตนคิดว่าควรต้องมีการปรับปรุงแก้ไขได้ในขั้นตอนต่อไปของร่างฯ ในตอนจบของการอภิปราย สภาจะลงคะแนนเสียงแก่ร่างพระราชบัญญัติ หากการลงคะแนนนั้น ฝ่ายรัฐบาลแพ้ ร่างพระราชบัญญัติเป็นอันตกไปและจะไม่ได้ไปต่อในขั้นตอนพิจารณาถัดไป ซึ่งที่ผ่านมานั้นมีร่างกฎหมายน้อยมากที่ฝ่ายรัฐบาลจะพ่ายแพ้ตั้งแต่ขั้นตอนนี้¹⁴⁴

ค. ขั้นตอนของคณะกรรมการ

ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนของการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ ในขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎรอาจจะกระทำโดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะซึ่งจะสะท้อนจากความแข็งแกร่งของแต่ละฝ่ายในสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด คณะกรรมการที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะนี้จะต้องเข้าไปพิจารณาในห้องประชุม (ซึ่งในบางกรณีอาจเรียกว่า คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด) สำหรับวุฒิสภา ขั้นตอนของคณะกรรมการจะจัดขึ้นในห้องประชุมหรือที่อื่น ๆ ในพระราชวังเวสมินสเตอร์ ไม่ว่าจะอย่างไรวุฒิสมาชิกก็สามารถเข้าร่วมได้

คณะกรรมการของร่างพระราชบัญญัติฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรหรือ Public Bill Committee สามารถบันทึกและร่างถ้อยคำทั้งจากวาจาและลายลักษณ์อักษรสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้น แต่สภาจะพิจารณาว่าบทบัญญัติใดของร่าง

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Ibid.

พระราชบัญญัติควรคงไว้และจะพิจารณาส่วนที่รัฐบาลหรือสมาชิกท่านอื่นได้มีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติเองอาจสามารถถูกแก้ไขได้โดยการเสนอตารางการแก้ไข ซึ่งเป็นการเสนอขอเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติเดิมในร่างพระราชบัญญัติ ในการเพิ่มเติมบทบัญญัติใหม่เข้าไปก็สามารถกระทำได้ด้วยวิธีเดียวกัน อย่างไรก็ตามแล้วแต่ การเพิ่มเติมบทบัญญัติแก่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อจำกัดอยู่บ้าง เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นต้องใกล้เคียงกับหัวข้อที่ได้เสนออย่างเพียงพอ การแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐบาลกับร่างพระราชบัญญัติ (ในขั้นตอนคณะกรรมการหรือในขั้นตอนอื่น) อาจเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้เป็นที่แน่ใจว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นจะบังคับใช้ได้ตามที่มุ่งไว้ อาจทำให้มีผลกระทบต่อนโยบายหรือหลักการ หรืออาจจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อถ่ายโอนหน่วยงานที่รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติในหมวดสุดท้ายจะเป็นการตอบสนองต่อข้อคิดเห็นที่ได้รับมาในขั้นแรกๆ หรืออาจถูกกำหนดมาเพื่อการเลี่ยงความพ่ายแพ้ของรัฐบาลในขั้นตอนของการตอบคำถาม หากการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นมีผลกระทบทางเทคนิคแล้ว ๑ จะต้องได้รับความยินยอมจาก คณะกรรมการ PBL ก่อนการกำหนดส่วนที่จะแก้ไขเพิ่มเติมในหลักการ ซึ่งจะต้องได้รับการตรวจสอบอีกครั้งในเรื่องหลักการนั้นด้วย¹⁴⁵

ง. ขั้นตอนการรายงาน

ในสภาทั้งสอง (ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) ขั้นตอนนี้จะยังอยู่ในห้องประชุมเท่านั้น เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้นที่จะนำมาอภิปรายเบื้องต้น เพราะฉะนั้นหากไม่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมเลย ขั้นตอนนี้ก็เป็นขั้นตอนทางพิธีการเท่านั้น และในคณะกรรมการเอง การแก้ไขเพิ่มเติมจะสามารถเปลี่ยนแปลงได้เฉพาะบทบัญญัติที่อยู่ในร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วหรือเพิ่มบทบัญญัติใหม่เข้าไปเท่านั้น ในขั้นตอนการรายงานนี้อาจเรียกอีกอย่างว่าขั้นตอนการพิจารณาของสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร¹⁴⁶

จ. ขั้นตอนการพิจารณาครั้งที่ 3

ในสภาผู้แทนราษฎรนี่เป็นการอภิปรายทั่วไปสำหรับร่างพระราชบัญญัติซึ่งจะจัดให้มีที่หลังขั้นตอนการรายงาน การแก้ไขเพิ่มเติมจะกระทำไม่ได้แล้วใน

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Ibid.

ขั้นตอนนี้ สำหรับวุฒิสภาเองก็จะจัดขั้นตอนการอภิปรายนี้ในวันถัดไปและจะจัดเรียงบทบัญญัติต่าง ๆ และเช่นเดียวกัน การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติจะกระทำไม่ได้¹⁴⁷

จ. ขั้นตอนหลังจากนั้น

สภาทั้งสองจะต้องยอมรับในบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติก่อนที่จะบังคับใช้เป็นพระราชบัญญัติ ในความหมายนี้หมายถึง หากร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในขั้นตอนของสภาที่ 2 สภาที่ 2 จะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติกลับไปยังสภาแรกเพื่อพิจารณาถ้อยคำที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมนั้น สภาแรกเองสามารถที่จะไม่ยอมรับหรือปฏิเสธการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้ อาจจะเปลี่ยนแปลงหรือมีความเห็นเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติสามารถที่จะผ่านไปยังขั้นตอนต่อไปหรือกลับไปขั้นตอนก่อนหน้าระหว่างทั้งสองสภาได้เสมอจนกว่าจะสามารถตกลงกันได้ ขั้นตอนนี้ในบางครั้งเองถูกเรียกว่า “ปิงปอง” (มีลักษณะดังไปดั่งมาคล้ายลูกปิงปอง)

ระยะเวลาที่ได้ใช้สำหรับแต่ละขั้นตอนส่วนมากจะขึ้นอยู่กับความยาวของร่างพระราชบัญญัติ หรือรายละเอียดของตัวบทบัญญัติเองว่าน่าจะเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ได้ขนาดไหนและความจำเป็นที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องผ่านอย่างรวดเร็ว อย่างเช่นร่างกฎหมายที่มีความจำเป็นต้องใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินอาจจะสามารถผ่านได้โดยใช้เวลาไม่กี่วัน ในขณะที่ร่างกฎหมายฉบับใหญ่นั้นอาจจะได้รับการเสนอตั้งแต่เริ่มต้นสมัยประชุมแต่กว่าจะผ่านก็อาจใช้เวลาถึงเป็นปี เป็นต้น¹⁴⁸

3.3.1.2.6 ขั้นตอนการโปรดเกล้าฯ และหลังจากนั้น¹⁴⁹

ภายหลังจากร่างพระราชบัญญัติได้ผ่านการพิจารณาจากทั้งสองสภาและได้รับการโปรดเกล้าฯ (Royal Assent) และรับรองโดยรัฐสภา ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็จะกลายเป็นพระราชบัญญัติ แม้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอาจจะยังไม่ได้มีผลบังคับใช้จนถึงระยะเวลาตามที่กำหนด บทบัญญัติส่วนมากในพระราชบัญญัติจะมีผลตามระยะเวลาที่กำหนดภายหลังจากการโปรดเกล้าฯ (โดยส่วนมาก 2 เดือนหลังจากนั้น) หรืออาจเป็นเวลาที่กำหนดโดยรัฐบาล สิ่งนี้ทำให้รัฐบาลและผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติโดยตรงมีเวลาในการวางแผน รัฐบาล

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Ibid.

เองอาจจะต้องเพิ่มเติมรายละเอียดบางประการในแผนการโดยเรียงลำดับหรืออนุบัญญัติต่าง ๆ ที่พระราชบัญญัติได้ให้อำนาจไว้ อย่างเช่น จะต้องจัดการกับเรื่องกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัตินั้น เป็นต้น

ต่อมา เมื่อระยะเวลาผ่านไปประมาณ 3-5 ปีหลังจากร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาและบังคับใช้เป็นกฎหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนั้นจะต้องมาทบทวนการบังคับใช้ในทางปฏิบัติและจะต้องส่งผลการประเมินนี้ไปยังส่วนงานของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการฯ จะเป็นผู้พิจารณาว่ามีความจำเป็นจะต้องพิจารณาสอบถามเพื่อกระบวนการภายหลังการออกกฎหมายกับพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวหรือไม่¹⁵⁰

3.3.1.4 กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในสหราชอาณาจักร

เมื่อรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรค่อนข้างจะมีลักษณะพิเศษ หลักการทางรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักร ก็ค่อนข้างจะมีการปรากฏตัวที่พิเศษแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ที่มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และการที่รัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรไม่ได้มีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในสหราชอาณาจักรจึงสามารถกระทำได้โดยการออกเป็นพระราชบัญญัติใหม่มาบังคับใช้ที่อาจจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับหลักการทางรัฐธรรมนูญ การออกกฎหมายใหม่ทุกครั้งที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างรัฐหรือโครงสร้างทางการเมืองนั้น เปรียบเสมือนเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักร เนื่องจากอย่างที่ได้กล่าวไปตอนต้นว่าสหราชอาณาจักรไม่มีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หรือไม่ได้มีบทบัญญัติที่เป็นหลักการทางรัฐธรรมนูญรวบรวมไว้เป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร แต่สหราชอาณาจักรเองก็มีหลักการของตัวเองที่ว่ารัฐสภานั้นอยู่สูงสุด ดังนั้นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภานั้นย่อมเป็นกฎหมายที่สูงที่สุดแล้ว กรณีตัวอย่างที่ถือเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักร ก็จะมีตัวอย่างเช่น การออกพระราชบัญญัติปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2005 หรือ Constitutional Reform Act 2005 กฎหมายพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎเกณฑ์หลายประการที่เป็นหลักการทางรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ สหราชอาณาจักรเองก็ยังใช้คำว่า Constitutional Reform ที่สามารถแปลตรงตัวได้เลยว่า ปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรนั้น มีอยู่และกระทำในโดยการออกเป็นพระราชบัญญัติฉบับใหม่มาบังคับใช้ ซึ่งมี

¹⁵⁰ Ibid.

กระบวนการและวิธีการเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติทั่วไป ไม่ได้มีวิธีการพิเศษเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหลักการทางรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรเองก็ไม่ได้มีศักดิ์ที่สูงกว่าพระราชบัญญัติอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบลำดับศักดิ์กฎหมายกันแล้วจะอยู่เท่ากันหรือในลำดับเดียวกัน

3.4 บทสรุปการศึกษาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

จากการศึกษาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ซึ่งแบ่งเป็น 4 ประเทศด้วยกัน ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐออสเตรีย และสหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ จะพบว่าวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกันไปตามวัฒนธรรมและตามกระบวนการนิติบัญญัติของแต่ละประเทศบังคับใช้อยู่ สิ่งหนึ่งที่น่าสนใจก็คือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำในฝ่ายนิติบัญญัติ

การที่รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาต้องแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากมากนั้น คงจะไม่พ้นเหตุผลที่ตัวรัฐธรรมนูญเองเป็นรัฐธรรมนูญของสหรัฐฯ เป็นการวางหลักเกณฑ์ส่วนกลางที่แต่ละมลรัฐจะต้องใช้เหมือนกัน ในขณะที่เดียวกันแต่ละมลรัฐก็จะมีกฎหมายสูงสุดของตัวเองย่อยลงไปอีก ดังนั้นรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาจึงเป็นแบบสั้น และแก้ไขเพิ่มเติมได้ยาก ประเทศในกลุ่มยุโรปที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรและใช้ระบบประมวลกฎหมายเช่นเดียวกับประเทศไทย อย่างที่ผู้วิจัยได้ยกตัวอย่างไป ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐออสเตรีย ตัวรัฐธรรมนูญเองก็จะแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีความยาวขึ้น มีกฎหมายที่มากขึ้น บังคับใช้กับประเทศที่ไม่ได้มีมลรัฐเยอะเท่าสหรัฐอเมริกา ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีเกณฑ์หลักใหญ่ๆเอาไว้ใช้ร่วมกันสำหรับแต่ละรัฐมากนัก รัฐธรรมนูญก็สามารถวางกฎหมายได้มากขึ้น ก็มีความยาวมากขึ้น แต่เมื่อยาวขึ้นก็ต้องทำให้แก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายขึ้น ซึ่งจะสังเกตได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มนี้นั้นจะมีความคล้ายคลึงกับระบบนิติบัญญัติปกติหรือการร่างกฎหมายทั่วไป อาจจะมีเกณฑ์บางอย่างที่เพิ่มขึ้นเพื่อเพิ่มความพิเศษให้กับรัฐธรรมนูญเอง และคงหลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ ประเทศสหราชอาณาจักร เป็นประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ดังนั้นเมื่อประสงค์จะแก้หลักการทางรัฐธรรมนูญ ก็ใช้วิธีเช่นเดียวกับการออกกฎหมายปกติได้เลย เมื่อไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร หลักการที่ใช้ในระบบกฎหมายก็คือหลักความเป็นสูงสุดของรัฐสภา เมื่อรัฐสภาใหญ่ที่สุดรัฐสภาก็ออกกฎหมายได้เลยโดยไม่ต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์พิเศษใด ๆ

3.5 วิเคราะห์จากการศึกษาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

จากการศึกษารัฐธรรมนูญในต่างประเทศนั้น ผู้วิจัยได้นำวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาเปรียบเทียบกับกระบวนการร่างกฎหมายทั่วไป หรือกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ (หรือพระราชบัญญัติ) จะพบว่าวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกันไปตามวัฒนธรรมระบบการเมือง และตามกระบวนการนิติบัญญัติของแต่ละประเทศบังคับใช้อยู่ สิ่งหนึ่งที่เหมือนกันก็คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำในฝ่ายนิติบัญญัติเป็นหลักอย่างที่ได้กล่าวไปแล้ว ส่วนมากจะเห็นได้ว่ากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีความยากกว่ากฎหมายทั่วไป น่าจะมีสาเหตุอันเนื่องมาจากความพิเศษของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดอันเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งหากศึกษาประเทศที่มีระบบที่ใกล้เคียงกับประเทศไทยที่สุดในทั้ง 4 ประเทศที่ได้ศึกษาไป วิธีการร่างจะมีขั้นตอนที่ซับซ้อนกว่ากฎหมายรัฐบัญญัติทั่วไป หลังจากการศึกษารัฐธรรมนูญในต่างประเทศก็จะพบว่าอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่อยู่ต่อยกกว่าอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญแต่อยู่เหนือกว่าอำนาจตามรัฐธรรมนูญ อย่างกรณีของสหรัฐอเมริกาที่เป็นรัฐธรรมนูญแบบสันตแต่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากมาก อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ยังคงอยู่ภายใต้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญแต่อยู่เหนือกว่าอำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่หากนำมาเปรียบเทียบกับอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยากปานกลางอาจพบว่า อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานั้นอยู่ห่างจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญมากกว่า เพราะรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากกว่านั่นเอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบสันตอาจถือได้ว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการกระทบกับอำนาจสถาปนามากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศอย่างสหพันธสาธารณรัฐเยอรมันและสาธารณรัฐออสเตรเลีย หากนำไปเปรียบเทียบกับวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ง่ายอย่างสหราชอาณาจักรอาจมองเห็นภาพรวมได้ว่าอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจเดียวกัน เพราะเพียงแค่รัฐสภาใช้วิธีการเดียวกันกับการออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติก็สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว ในกรณีของสหราชอาณาจักรเองอาจจะเป็นกรณีที่อาจมีความยากในการอธิบายได้เนื่องจากระบบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะที่ไม่เหมือนประเทศอื่นที่รวบรวมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาเขียนแยกไว้เป็นรัฐธรรมนูญเลย แต่รัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักรจะกระจายอยู่ตามที่แตกต่างกัน เช่น พระราชบัญญัติ (Act of parliament) กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ธรรมเนียมปฏิบัติ (Conventions) ผลงานการตีความกฎหมาย (Works of authority) พระราชอำนาจ (Royal prerogative) และกฎหมายประชาคมยุโรป (European Community Law) อย่างไรก็ตามเมื่อปี

ค.ศ. 2002 ในคดี Thoburn vs. Sunderland City Council ได้มีการตัดสินให้บทบัญญัติที่มีค่าเป็นรัฐธรรมนูญ (Constitutional Statutes) จะไม่สามารถถูกแทนที่ด้วยบทบัญญัติใหม่ได้ หมายความว่าไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ อันเสมือนหนึ่งเป็นการยอมรับถึงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญว่ามีอยู่ในสหราชอาณาจักรและอำนาจดังกล่าวอยู่สูงกว่าอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเมื่อบทบัญญัติแก้ไขไม่ได้ก็ส่งผลให้เห็นว่าแม้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเองก็ไม่สามารถจะแก้ไขบทบัญญัติที่มีค่าเป็นอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้

หากเทียบกับทางฝั่งสหรัฐอเมริกาแล้วจะมีความแตกต่างกัน สหรัฐอเมริกามีระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณีหรือ Common Law เหมือนกับสหราชอาณาจักร แต่เป็นประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่เนื้อหาของรัฐธรรมนูญเองพูดถึงแต่หลักการสำคัญ ๆ เท่านั้น นอกจากนี้ ลักษณะทางกายภาพของสหรัฐอเมริกายังเป็นประเทศที่มีเนื้อที่มาก มีมลรัฐต่าง ๆ เป็นสมาชิกอยู่มาก ทำให้ตัวบทหลักแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายแล้ว กฎเกณฑ์ก็จะเปลี่ยนแปลงได้ง่ายขึ้น ซึ่งอาจจะส่งผลต่อความมั่นคงของทั้งประเทศในภาพรวมของการเป็นรัฐที่รวมเอารัฐจำนวน 50 รัฐขนาดใหญ่เข้าด้วยกันก็เป็นได้ สำหรับ สหราชอาณาจักร แม้จะเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณีหรือ Common Law แต่สหราชอาณาจักร เป็นประเทศที่มีระบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าหลักการทางรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรนั้นไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในที่เดียว เมื่อเป็นเช่นนั้น หากเกิดกรณีประสงค์ต้องการแก้ไขหลักการทางรัฐธรรมนูญข้อใดก็สามารถกระทำได้โดยการออกพระราชบัญญัติขึ้นมาใหม่ก็จะถือเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมได้และมีผลเป็นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญทันที

บทที่ 4 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดบทบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเอาไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วขั้นตอน หลักการและวิธีการเองหากจะกล่าวว่านำมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นหลัก อย่างไรก็ตามการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีวิธีการที่เพิ่มเติมมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 อันส่งผลให้ในหลักการส่วนนี้มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 อยู่มาก และเป็นที่ยอมรับว่าเป็นวิธีการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยากกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มากเช่นกัน ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะขอพูดถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อนๆ ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ตั้งแต่ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญบังคับใช้มาในปี พ.ศ. 2475 ดังต่อไปนี้

4.1 ความเป็นมาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย¹⁵¹

แม้รัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แต่กฎหมายสูงสุดของประเทศก็สามารถปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมได้เพื่อให้กฎหมายนั้นทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันอยู่ตลอดเวลา หรือในบางครั้งเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของบ้านเมืองในระยะหนึ่งซึ่งในประเทศไทยนั้นก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยวิธีที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ของรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้อยู่ ณ เวลานั้น ๆ ผู้วิจัยจะขอแบ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็น 2 ช่วง ระหว่างช่วงเริ่มแรกหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองและช่วงปัจจุบัน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1.1 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ

ผู้วิจัยขอแบ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยแยกพิจารณาเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในแต่ละเรื่องเพื่อให้เห็นได้ชัดเจนว่าเรื่องใดที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมบ่อยครั้งอันจะถือได้ว่าเป็นเรื่องที่มีปัญหา ในส่วนของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัตินี้ ผู้วิจัยได้รวบรวมการแก้ไขเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐสภา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเรื่องบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ

¹⁵¹ ศุภพรรัตน์ สุขพุ่ม, " การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ."

ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกของสภาที่ได้กล่าวไปแล้ว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องจำนวนสมาชิก ตำแหน่ง ประธาน ผู้สนองพระบรมราชโองการ ฯลฯ

**4.1.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 :
รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ. 2483¹⁵²**

ประกาศใช้ วันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2483 ประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ ขยายระยะเวลาการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ที่มาจากการแต่งตั้ง จาก 10 ปี เป็น 20 ปี เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้คงเหลือไว้เพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง เพียงประเภทเดียวเท่านั้น เหตุผลของการแก้ไขเพิ่มเติมคือ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่สงคราม เริ่มขยายตัวมาถึงบริเวณประเทศไทย

**4.1.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3 :
รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.
2485¹⁵³**

ประกาศใช้ วันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2485 ประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมคือ ขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกไปอีก คราวละไม่เกิน 2 ปี หากตำแหน่งว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากหมดวาระ ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้น แทนตำแหน่งที่ว่างลงนั้น แต่ให้ดำรงตำแหน่งอยู่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นเพียงกำหนดเวลา ของผู้ที่เข้ามาแทนที่นั้น การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งนี้ เนื่องจากการเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 อันเป็น อุปสรรคต่อการจัดการเลือกตั้ง การขยายระยะเวลาดังกล่าวมีด้วยกัน 2 ครั้ง คือ ในปี พ.ศ. 2485 และในปี พ.ศ. 2487

**4.1.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490
แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไข
เพิ่มเติม พ.ศ. 2490**

ประกาศใช้ วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2490 ประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมคือ แก้ไขวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบรวมเขต

¹⁵² "รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ. 2483," in เล่ม 57 หน้า 461 (ราชกิจจานุเบกษา).

¹⁵³ "รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2485," in ตอนที่ 75 เล่ม 59 (ราชกิจจานุเบกษา).

จังหวัด และกำหนดจำนวนราษฎรจำนวน 200,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ตลอดจน กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้มีอายุตั้งแต่ 35 ปีขึ้นไป

4.1.1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แก้ไขเพิ่มเติม :
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518¹⁵⁴

ประกาศใช้วันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2518 ประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมคือ การแก้ไขให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทน ประธานองคมนตรี

ประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม มีการแก้ไขในเรื่องคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา และกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกวุฒิสภาโดยแก้ไขให้เมื่อมีตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงแล้วให้สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาแทนที่สมาชิกตำแหน่งที่ว่างลงนั้น มีวาระการดำรงตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนเข้าแทนที่

4.1.1.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2528¹⁵⁵

ประกาศใช้วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2528 ประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมคือ การแก้ไขวิธีการเลือกตั้งจากเดิมแบบรวมเขตโดยถือเอาจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง เป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการลงคะแนนเสียงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เป็นการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายบุคคล ใจความสำคัญของหลักการในบทบัญญัติที่ได้รับการแก้ไขมีดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละจังหวัดดังที่ได้กล่าวไปแล้ว โดยการคำนวณนั้นให้คำนวณตามเกณฑ์ของจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คนต่อจำนวนราษฎร 150,000 คน หากจังหวัดใดมีไม่ถึง

¹⁵⁴ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518

", in ตอนที่ 14 เล่ม 92 (ราชกิจจานุเบกษา).

¹⁵⁵ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2528," in ตอนที่ 105 เล่ม 102 (ราชกิจจานุเบกษา).

150,000 คน ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน และหากมีจำนวนราษฎรเกินกว่า 150,000 คน ให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อีก 1 คน ต่อทุกจำนวน 150,000 คน เศษของจำนวน 150,000 คนให้นับเป็น 150,000 คน จังหวัดใดมีการเลือกตั้งจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เกิน 3 คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และหากเกิน 3 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง แต่ละเขตเลือกตั้งให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละ 3 คน จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 4 คน ให้แบ่งออกเป็น 2 เขตเลือกตั้งและให้เขตหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 คน นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องอัตราส่วนการแบ่งจำนวนราษฎรกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จังหวัดมีได้ในแต่ละเขต โดยกำหนดให้ใกล้เคียงกันที่สุด

4.1.1.6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532¹⁵⁶

ประกาศใช้วันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2532 ประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมคือ การแก้ไขให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และให้ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา และนำข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา หลักการที่ได้รับการแก้ไขมีดังต่อไปนี้

การแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการแก้ไขที่สำคัญและน่าสนใจคือ การแก้ไขให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และให้ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานสภาอย่างที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น หากพิจารณาในเรื่องนี้ก่อนการแก้ไขนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดตรงกันข้ามกัน คือก่อนหน้าการแก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการใช้ข้อบังคับในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา จากเดิมให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาโดยอนุโลม แก้ไขเป็นให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรโดยอนุโลม

¹⁵⁶ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532," in ตอนที่ 142 เล่ม 106 (ราชกิจจานุเบกษา).

4.1.1.7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2535¹⁵⁷

ประกาศใช้วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมคือ การแก้ไขให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา รวมถึงการแก้ไของค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น

การแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ในครั้งที่ 1 นี้ มีความคล้ายคลึงกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในครั้งที่ 2 (ในปี พ.ศ. 2532 กล่าวคือการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภา มีการแก้ไขในลักษณะเดียวกันโดยการแก้ไขจากเดิมที่กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา เป็นลักษณะตรงกันข้ามคือให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภาดำรงตำแหน่งรองประธานรัฐสภา และได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่สอดคล้องกันกับเรื่องดังกล่าวให้เป็นไปอย่างสอดคล้องกัน ในส่วนที่น่าสนใจของการแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งนี้คือการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบไปด้วย ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์หรือสาขารัฐศาสตร์อีก 6 คนซึ่งแต่งตั้งโดยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรสภาละ 3 คน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้ประธานรัฐสภาดำรงตำแหน่งประธานตุลาการรัฐธรรมนูญด้วย

4.1.1.8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535¹⁵⁸

ประกาศใช้วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมคือ การกำหนดให้ในหนึ่งปีมีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา 2 สมัย และการประชุมในสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่ 2 ของรัฐสภา วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรนั้น ให้สามารถพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกับสมัยสามัญประจำปีครั้งที่ 1

¹⁵⁷ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2535," in ตอนที่ 72 เล่ม 109 (ราชกิจจานุเบกษา).

¹⁵⁸ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535," in ตอนที่ 72 เล่ม 109 (ราชกิจจานุเบกษา).

การแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งนี้ บทบัญญัติให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมกันครั้งแรกภายใน 30 วันนับแต่วันเลือกตั้ง การประชุมดังกล่าวให้ถือเป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่ 1 ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมสามัญครั้งที่สองกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดเอง โดยใน 1 ปีให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา 2 สมัย

4.1.1.9 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535¹⁵⁹

ประกาศใช้วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมคือ การยกเลิกอำนาจของวุฒิสภาในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน และบทบัญญัติที่วุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะรัฐมนตรี บทบัญญัติที่ได้รับการแก้ไขเองไม่ได้มีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อความใดเพียงแต่ยกเลิกบทบัญญัติในมาตรา 151, 219 และมาตรา 221 เท่านั้น

4.1.1.10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 4 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535¹⁶⁰

ประกาศใช้วันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2535 ประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมคือ การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือนายกรัฐมนตรีจะต้องมีที่มาจากสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

การแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งนี้เป็นที่มาของหลักการที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันมีผลใช้บังคับต่อมาเป็นเวลานาน โดยบทบัญญัติที่ได้แก้ไขนั้นวางหลักให้นายกรัฐมนตรีที่ได้รับแต่งตั้งจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

¹⁵⁹ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535," in ตอนที่ 72 เล่ม 109 (ราชกิจจานุเบกษา).

¹⁶⁰ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535," in ตอนที่ 95 เล่ม 109 (ราชกิจจานุเบกษา).

4.1.1.11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2554¹⁶¹

ประกาศใช้วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2554 ประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามหลักการบนพื้นฐานของความเป็นธรรมและเสริมสร้างความเข้มแข็งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตรารัฐธรรมนูญนี้ โดยเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเดิม 480 คน แก้ไขเป็น 500 คน

4.1.1.12 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2559¹⁶²

ประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมคือ การแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตลอดจนร่างกฎหมายที่จะต้องตราขึ้นตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้รับความเห็นชอบจากประชามติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3 นี้ มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการดังต่อไปนี้¹⁶³

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

“ก่อนการปรับโยกย้ายข้าราชการประจำปีในเดือนกันยายน 2559 เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2559 คสช. ส่งร่างรัฐธรรมนูญชั่วคราว แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 ให้สนช.พิจารณา การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งนี้มีประเด็นเดียวคือ การเพิ่มจำนวนสมาชิกสนช.จากเดิมไม่เกิน 220 คน เป็นไม่เกิน 250 คน โดยเหตุผลในการเพิ่มจำนวนสนช. คือ เพื่อเข้ามาช่วยแบ่งเบาภารกิจ ในการพิจารณาร่างกฎหมายสำคัญที่ยังค้างการพิจารณาอีกจำนวนมากรวมถึงมีร่าง

¹⁶¹ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2554," in ตอนที่ 13 ก เล่ม 128 (ราชกิจจานุเบกษา).

¹⁶² "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2559," in ตอนที่ 77 ก เล่ม 133 (ราชกิจจานุเบกษา).

¹⁶³ iLaw, "รัฐธรรมนูญ(ชั่วคราว)'57 สองปีแก้สี่ครั้ง," (เว็บไซต์อีโวลวอร์ดศูนย์ข้อมูล).

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องพิจารณาภายในระยะเวลาที่กำหนด

อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้ง สนช. ใหม่ 30 คน ส่วนใหญ่ประกอบไปด้วย นายทหารที่เพิ่งเกษียณอายุราชการและนายทหารที่เพิ่งได้รับการเลื่อนขั้นไปดำรงตำแหน่งสำคัญ”

4.1.1.13 การแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงประชามติ (พ.ศ. 2559) ก่อนการทูลเกล้าฯ เพื่อประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ส่วนที่ 1

การแก้ไขมาตรา 272 เพื่อให้สอดคล้องกับคำถามพ่วงในการลงประชามติ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 ใจความสำคัญมีดังต่อไปนี้

ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 268 การเลือกนายกรัฐมนตรีให้ทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 159 วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หมายความว่า การเลือกนายกรัฐมนตรีในช่วง 5 ปีแรกภายหลังจากมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ให้สมาชิกวุฒิสภาอันมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด มีอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรีร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งด้วย

4.1.2 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะมีขึ้นในอนาคต

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประวัติศาสตร์ไทยที่มีการแก้ไขบ่อยครั้งรองลงมาจากการแก้ไขเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจนิติบัญญัติคือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะมีขึ้นในอนาคต กล่าวคือ รัฐธรรมนูญบางฉบับที่ได้ศึกษานั้นเป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากคณะรัฐประหารซึ่งมักจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนั้นเมื่อคณะรัฐประหารร่างขึ้นมาเพื่อบังคับใช้เป็นการชั่วคราวก็จะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่จะต้องร่างขึ้นใหม่และใช้บังคับต่อไปในอนาคตเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับเดิมนั้นถูกคณะรัฐประหารดังกล่าวยกเลิกไปแล้ว และแน่นอนว่าการกระทำของคณะรัฐประหารนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญด้วยจึงมีความจำเป็นต้องยกเลิก การจะให้ประเทศไทยขับเคลื่อนต่อไปข้างหน้าย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้น จึงมีความจำเป็นที่ผู้ใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจำเป็นจะต้องกำหนดข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ

ฉบับใหม่ที่จะมีขึ้นในอนาคต อาจไม่ใช่ทุกครั้งที่จะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญชั่วคราวเพื่อแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้นในอนาคต เพราะก่อนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เองก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปกติเพื่อเปิดช่องให้มีการตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในกรณีนี้เองก็ถือเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะมีขึ้นในอนาคตเช่นกัน บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะมีขึ้นในอนาคตนอกจากเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับชื่อในแต่ละครั้ง อาจมีการบัญญัติบางประการที่ไม่ชัดเจนหรือไม่ถูกต้อง ก็มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนและให้การดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่จะมีขึ้นในอนาคตเกิดขึ้นได้ต่อไป

4.1.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491¹⁶⁴

ประกาศใช้ วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2491 ประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ การแก้ไขกำหนดเวลาในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร และวิธีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้เสร็จสิ้นภายใน 180 วัน

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว อันเป็นรัฐธรรมนูญที่เตรียมการเพื่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรซึ่งบังคับใช้หลังเหตุการณ์รัฐประหาร การแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในครั้งที่ 2 จะเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่จะนำมาบังคับใช้ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป ในการแก้ไขเพิ่มเติมเองก็ได้มีการเพิ่มเติม เรื่องบทการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การกำหนดให้มีซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สัดส่วนของที่มาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประเภทของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ คุณสมบัติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ การกำหนดข้อบังคับว่าด้วยวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ การสิ้นสุดลงของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และกำหนดระยะเวลาการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับถาวร ให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน

¹⁶⁴ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491," in ตอนที่ 7 เล่ม 65 (ราชกิจจานุเบกษา).

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดเพิ่มเติมถึงบทกฎหมายพระราชหัตถเลขาและพระบรมราชโองการที่ เกี่ยวข้องกับราชการแผ่นดินให้ต้องมีรัฐมนตรีคนหนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

**4.1.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490
แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไข
เพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491¹⁶⁵**

ประกาศใช้ วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2491 ประเด็นสำคัญในการแก้ไข เพิ่มเติมคือ การกำหนดให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีเอกสิทธิ์ และได้รับความคุ้มกันเช่นเดียวกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในเนื้อหาของบทแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งนี้ไม่ได้มีการร่างเนื้อหาขึ้นใหม่ แต่ เป็นการดัดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเอง เพื่อนำไปใช้กับสภาร่างรัฐธรรมนูญ คือให้นำบทบัญญัติใน มาตรา 50 ไปบังคับใช้แก่สภาร่างรัฐธรรมนูญด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดให้เอกสิทธิ์แก่สภาร่าง รัฐธรรมนูญโดยกำหนดเริ่มต้นให้มีผลตั้งแต่วันที่เริ่มต้นดำเนินกิจการของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

**4.1.2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่
6 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539¹⁶⁶**

ประกาศใช้วันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2539 ประเด็นสำคัญของการแก้ไข เพิ่มเติมคือ การจัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และได้มีการเปิด โอกาสให้กับประชาชนในการมีส่วนร่วมกับการอนุมัติรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงประชามติ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนี้เป็นการเตรียมตัวเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันเป็นการอาสาของ นายบรรหาร ศิลปอาชา หลังการเลือกตั้ง ทั่วไปและได้ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่ง นายบรรหาร เองได้อาสาเพื่อจะขึ้นมาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเปิด ช่องให้มีการจัดตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จากข้อเสนอของ นักกฎหมายมหาชนที่มีบทบาทอย่างมีนัยสำคัญกับการเมืองในประเทศไทยขณะนั้น ที่มาของ ข้อเสนอดังกล่าวมีจุดเริ่มต้นจากเหตุการณ์ทางการเมืองเหตุการณ์หนึ่งตั้งแต่ช่วงเดือนพฤษภาคม

¹⁶⁵ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491," in ตอนที่ 48 เล่ม 65 (ราชกิจจานุเบกษา).

¹⁶⁶ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539," in ตอนที่ 53 ก เล่ม 113 (ราชกิจจานุเบกษา).

พ.ศ. 2535 นี้เป็นการเริ่มต้นของประเด็นในการเสนอปฏิรูปการเมืองซึ่งได้กลายเป็นกระแสที่มีความเข้มข้นเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ มีการเคลื่อนไหวและนำเสนอความคิดที่จะปรับปรุงระบบการเมืองในเชิงโครงสร้างที่ดำรงอยู่ในห้วงเวลานั้น ความรุนแรงจากเหตุการณ์เดือนพฤษภาคมและการผลักดันอย่างต่อเนื่องของหลากหลายกลุ่มได้นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งต่อมาได้ปรากฏเป็นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หรือที่มักถูกเรียกกันโดยทั่วไปว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” การให้สมญานามดังกล่าวย่อมสะท้อนให้เห็นถึงอุดมการณ์ เนื้อหา และความคาดหวังของสังคมไทยที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เป็นอย่างดี¹⁶⁷

มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยการเพิ่มหมวด 12 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ลงในรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น หลักเกณฑ์เรื่องการเริ่มต้นและสิ้นสุดของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง จำนวนจังหวัดละ 1 คน สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ จำนวน 23 คน โดยในส่วนผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์นั้นประกอบไปด้วย

ก. ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชนจำนวน 8 คน

ข. ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์จำนวน 8 คน

ค. ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ ตามหลักเกณฑ์ที่ประธานรัฐสภากำหนด จำนวน 7 คน

นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดคุณสมบัติต่าง ๆ ของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกด้วย ในการสรรหาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสำหรับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในครั้งนี้ ยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการได้มาแห่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทต่าง ๆ โดยให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาในสาขาดังกล่าวแต่ละแห่ง คัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติที่จะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทละไม่เกิน 5 คน เรียกได้ว่าเป็นการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย ที่ให้สถาบันอุดมศึกษามีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญ สภา

¹⁶⁷ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, "20 ปี รัฐธรรมนูญ 2540 : การปฏิรูปการเมืองไทยในอุ้งมือนักกฎหมายมหาชน," (101 One-on-one).

ร่างรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญครบจำนวน

ในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ 1 คน รองประธาน 1 คน 2 คนก็ได้ โดยให้แต่งตั้งจากมติของสภาร่างรัฐธรรมนูญและให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เหตุการณ์อายุของสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้เป็นสาเหตุที่จะกระทบกระเทือนกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ขอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ

ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดข้อห้ามของการจัดทำรัฐธรรมนูญไว้ด้วย ดังต่อไปนี้

ก. ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะกระทำไม่ได้

ข. หากร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะดังกล่าวตาม ก. ให้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไป อันรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้วินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองหรือไม่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Center for Constitutional Studies

เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ให้นำเสนอต่อรัฐสภาโดยให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิเข้าชี้แจงประกอบร่างรัฐธรรมนูญในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญนั้นให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมแต่ประการใดได้ การลงมตินี้ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เมื่อรัฐสภาลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ประธานสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ หากคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้จัดทำประชามติเพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอ (บทบัญญัติข้อนี้มีได้นำมาใช้เนื่องจากรัฐสภา

เห็นชอบเสียก่อน) นอกจากนี้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญถึงกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนด 90 วันแล้วไม่พระราชทานคืนมา มีผลให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

4.1.2.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2558¹⁶⁸

ประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมคือ การกำหนดวิธีการจัดทำประชามติร่างรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติอื่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้นให้เป็นไปตามแผนกลยุทธ์ของ คสช. ที่ได้วางแผนการบริหารประเทศเอาไว้อันเกี่ยวเนื่องกับการร่างรัฐธรรมนูญ

ในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 นี้ มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการดังต่อไปนี้

“การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนี้เป็นแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดการบริหารแผ่นดินเป็นไปตามแผนกลยุทธ์ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้วางไว้ ซึ่งมีด้วยกัน 2 กรณี คือกรณีที่สภาปฏิรูปแห่งชาติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและกรณีที่สภาปฏิรูปแห่งชาติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญหลังจากมีเสียงกตด้นจากหลายฝ่าย การแก้ไขรัฐธรรมนูญชั่วคราวครั้งแรกในยุคคสช. จึงเกิดขึ้นในวันที่ 18 มิถุนายน 2558 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหลายประเด็น โดยมีประเด็นหลักสองประเด็นคือ

1) กำหนดให้มีการจัดการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งแก้ไขจากขั้นตอนเดิมที่เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จ จะส่งร่างให้สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ทำหน้าที่เห็นชอบหรือไม่เท่านั้น หาก สปช. เห็นชอบ ให้นำร่างรัฐธรรมนูญไปออกเสียงประชามติ หาก สปช. ไม่เห็นชอบ ให้ร่างรัฐธรรมนูญตกไป และให้ตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแทน เมื่อกรธ. ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จให้นำไปออกเสียงประชามติเลย นอกจากนี้ให้มีการแต่งตั้งสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปแห่งชาติ (สปท.) เพื่อสานต่องานจาก

¹⁶⁸ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2558," in ตอนที่ 64 ก เล่ม 132 (ราชกิจจานุเบกษา).

สปช. ผลของการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญชั่วคราว ทำให้ต่อมาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ กมธ. ชุด ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ถูก สปช. ไม่เห็นชอบ ทั้งสององค์กร คือ กรธ. และ สปช. ชุดเดิมจึงถูกยุบ และตั้ง กรธ. และ สปท. ชุดใหม่ขึ้นมา นำโดย นายมีชัย ฤชุพันธ์ เข้ามาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแทน

2) แก้ไขลักษณะต้องห้ามของ ครม. จากเดิมกำหนดห้ามบุคคลที่ “เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง” แก้ไขเป็น “ไม่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง” การแก้ไขประเด็นนี้เกิดในช่วงที่รัฐบาล คสช. ถูกตั้งคำถามถึงความสามารถในการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจของทีมงาน ม.ร.ว. ปรีดียัตร์ เทวกุล รองนายกรัฐมนตรีขณะนั้น ที่ดูจะแก้ปัญหาเศรษฐกิจไม่ได้ตั้งใจแล้วยังมีคลิปเสียงของ ม.ร.ว. ปรีดียัตร์ วิจารณ์ถึงการทำงานเศรษฐกิจของรัฐบาล รัฐบาลทหารจึงต้องแก้ไขมาตรานี้เพื่อปรับเอา ม.ร.ว. ปรีดียัตร์ ออกและแต่งตั้งให้ นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง สมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทยซึ่งเคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเข้ามานำทีมเศรษฐกิจแทน”¹⁶⁹

4.1.3 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเรื่องอื่น ๆ

นอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องฝ่ายนิติบัญญัติและการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่จะมีขึ้นในอนาคตแล้ว ประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องอื่น ๆ อีก ผู้วิจัยจะขอนำเสนอการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเรื่องอื่นที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับทั้งสองเรื่องที่ได้ศึกษาไปแล้ว

4.1.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พ.ศ. 2482¹⁷⁰

ประกาศใช้ วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2482 ประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญดังกล่าวคือ การแก้ไขนามประเทศจาก “สยาม” เป็น “ไทย” และในบทบัญญัติที่มีผลแก้ไขนามประเทศในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ด้วยทั้งหมด บทบัญญัติดังกล่าวอยู่ใน มาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าว

¹⁶⁹ iLaw, "รัฐธรรมนูญ(ชั่วคราว)'57 สองปีแก้สี่ครั้ง."

¹⁷⁰ "รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พ.ศ. 2482," in เล่ม 56 หน้า 980 (ราชกิจจานุเบกษา).

4.1.3.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538¹⁷¹

ประกาศใช้วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 ในฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญเกือบทั้งฉบับ ตั้งแต่มาตรา 24 ถึง มาตรา 211 เพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ แสดงให้เห็นถึงความสามัคคีกันของคนในชาติ ประเด็นสำคัญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม มีดังต่อไปนี้

- 1) รัฐสภา ประกอบด้วย วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร โดยได้มีการแก้ไขเกี่ยวกับที่มา คุณสมบัติ และวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา
- 2) องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี โดยมีการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 48 คน และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี
- 3) พรรคการเมือง ได้มีการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดรวมกันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่พึงมีในการเลือกตั้งคราวนั้น ๆ และจะต้องส่งสมัครรับเลือกตั้งให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในแต่ละเขตเลือกตั้ง และจะส่งได้คณะเดียวในเขตเลือกตั้ง 1 เขต และเมื่อพรรคการเมืองใดส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งแล้วจะไม่สามารถถอนการสมัครรับเลือกตั้งได้
- 4) เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ภายในระยะเวลา 60 วัน
- 5) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กำหนดให้อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง

¹⁷¹ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538," in ตอนที่ 7 ก เล่ม 112 (ราชกิจจานุเบกษา).

6) ได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ผู้ตรวจการของรัฐสภา และศาลปกครอง

4.1.3.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2548¹⁷²

ประกาศใช้วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2548 ประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ การแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่กำหนดให้มีกรรมการสรรหาจากผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองจนเหลือ 5 คน เป็นกรรมการด้วย แต่ในขณะนั้น พรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเพียง 4 พรรคการเมือง ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการให้มีองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงสมควรแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้ การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวสรุปได้ดังต่อไปนี้

ยกเลิกมาตรา 297 เดิม และแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมได้วางหลักให้มีคณะกรรมการสรรหาเพื่อทำการสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวน 15 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 1 คนเช่นเดียวกัน และอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 6 คน เป็นกรรมการ หากมีเหตุจำเป็นอันทำให้ต้องมีการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่มีกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ครบองค์ประกอบตามวรรคสาม หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้

¹⁷² "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2548," in ตอนที่ 55 ก เล่ม 122 (ราชกิจจานุเบกษา).

คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่ และให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4.1.3.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554¹⁷³

ประกาศใช้วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2554 ประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมคือ โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้หนังสือสัญญาที่รัฐบาลทำกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ในเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญนั้น ยังมีความเข้าใจที่แตกต่างกัน เนื่องจากไม่มีความชัดเจนพอเพียง จึงเป็นอุปสรรคในการดำเนินนโยบายด้านการต่างประเทศของรัฐ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมให้มีความชัดเจนในการนำไปปฏิบัติอย่างถูกต้องต่อไป ได้โดยให้มีการตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทของหนังสือสัญญาที่จะต้องมิลักษณะใดจึงจะนำเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบ

4.1.3.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 4 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2560¹⁷⁴

ประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมคือ ตามที่นายกรัฐมนตรีได้นำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงพิจารณานั้น ต่อมาคณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้พิจารณาร่วมกันแล้วเห็นว่า สมควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 จึงจำเป็นต้องตรารัฐธรรมนูญนี้

ในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 4 นี้ มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการดังต่อไปนี้¹⁷⁵

“หลังจากร่างรัฐธรรมนูญผ่านประชามติไปกว่า 5 เดือน และยังคงอยู่ในขั้นตอนการรอพระมหากรุณาธิคุณของพระปรมานุชิตฯ ซึ่งวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560

¹⁷³ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554," in ตอนที่ 13 ก เล่ม 128 (ราชกิจจานุเบกษา).

¹⁷⁴ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2559."

¹⁷⁵ iLaw, "รัฐธรรมนูญ (ชั่วคราว) '57 สองปีแก้สี่ครั้ง."

ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ลงพระปรมาภิไธยก็เท่ากับร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไป
 อย่งก็ไรก็ตามวันที่ 13 มกราคม 2560 คสช. ส่งร่างรัฐธรรมนูญชั่วคราวแก้ไข
 เพิ่มเติมครั้งที่ 4 ให้สนช. พิจารณาเห็นชอบ โดยมีการแก้ไขมีสองประเด็น

1) ถ้าพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรง
 บริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทน
 พระองค์หรือไม่ก็ได้

2) เมื่อนายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ หาก
 พระมหากษัตริย์พระราชทานข้อสังเกตว่าสมควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อความใด ให้
 นายกรัฐมนตรีขอรับพระราชทานร่างรัฐธรรมนูญนั้นคืนมา เพื่อดำเนินการแก้ไข
 เพิ่มเติมเฉพาะประเด็นตามข้อสังเกตนั้น แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำร่าง
 รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ใหม่

การแก้ไขในประเด็นที่สองจะนำไปสู่การแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญฉบับลง
 ประชาคมติ ศ.ดร. วิษณุ เครืองาม บอกไม่มีส่วนใดกระทบกับสิทธิเสรีภาพ โครงสร้างทางการเมือง รัฐสภา
 คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ”

4.1.3.6 การแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงประชามติ (พ.ศ. 2559) ก่อนการทูลเกล้าฯ เพื่อประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2560 ส่วนที่ 2

การแก้ไขตามที่ระบุไว้ในมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดว่ากรณีที่
 พระมหากษัตริย์พระราชทานข้อสังเกตว่าสมควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อความใดภายในเก้าสิบวัน ให้
 นายกรัฐมนตรีขอรับพระราชทานร่างรัฐธรรมนูญนั้นคืนมา เพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะ
 ประเด็นตามข้อสังเกตนั้น โดยใน ส่วนที่ 2 มีการแก้ไขข้อความในรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย มาตรา 5
 มาตรา 12 มาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 19 และมาตรา 182* ซึ่งในภายหลัง ร่าง
 รัฐธรรมนูญดังกล่าวเมื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯแล้ว ก็กลายเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.
 2560¹⁷⁶ โดยสมบูรณ์

¹⁷⁶ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560," in ตอนที่ 40 ก เล่ม 134 (ราชกิจจานุเบกษา).

4.2 วิเคราะห์การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งหมดที่เคยมีมาตั้งแต่อดีตจนถึงยุคที่เพิ่งผ่านมาไม่นานนี้ พิจารณาได้ว่าเป็นเรื่องที่ไม่ได้แปลกใหม่และก็มี การแก้ไขเพิ่มเติมกันมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกมาจนถึงฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมมากที่สุด คือรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมเกือบทั้งฉบับ บางท่านอาจมีความเห็นว่าใกล้เคียงการยกเลิกแล้วร่างใหม่ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้นจะสามารถเห็นได้จากการค้นคว้าข้อมูลในอดีตที่เคยเกิดขึ้นหลากหลายรูปแบบ แต่สิ่งหนึ่งที่ไม่สามารถแก้ไขได้คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มักจะเป็นความต้องการของฝ่ายการเมือง ซึ่งส่วนมากก็เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมที่ไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาเพิ่มเติมแต่อย่างใด ในขณะเดียวกัน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเองนั้นเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าทางการเมืองอีกประการหนึ่ง เมื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเคยเกิดขึ้นบ่อยครั้งสามารถสรุปได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องปกติ ข้อสังเกตคือรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มาเอง ไม่ได้มีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมที่สลับซับซ้อนอะไรมากขนาดฉบับปัจจุบันที่ผู้วิจัยหยิบขึ้นมาทำวิจัยในครั้งนี้ ดังนั้นการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมในสภาเอง เมื่อสภาชิกรัฐสภาผู้ทรงเกียรติเห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในแต่ละครั้ง การแก้ไขเพิ่มเติมก็จะผ่านพ้นไปได้โดยสำเร็จปราศจากปัญหา อีกสิ่งหนึ่งที่ได้จากการศึกษาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาหรือที่เคยเกิดขึ้นทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อยจนถึงการแก้ไขเพิ่มเติมที่สำคัญเช่นการแก้ไขเพิ่มเติมที่กระทำเกือบทั้งฉบับ ผู้วิจัยเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมในลักษณะนี้ แม้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมอาจทำได้ไม่ยาก แต่การจะแก้ไขเนื้อหาจำนวนมากเช่นนั้นย่อมไม่ใช่เรื่องที่จะกระทำได้ง่ายตายแบบการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย (ไม่ก็มาตรา) เนื่องจากในทางปฏิบัติ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกือบทั้งฉบับหมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่ยิ่งใหญ่ของการวางแผนหรือตัวโครงสร้างของรัฐเองได้เลย ในส่วนนี้เองจะต้องอาศัยความเห็นชอบจากหลายฝ่ายที่สนับสนุน เมื่อค้นคว้าข้อมูลในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น พบว่าเป็นช่วงที่ประเทศไทยมีการเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองครั้งใหญ่ซึ่งทุกฝ่ายการเมืองเห็นด้วยจึงเกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตที่น่าสนใจมาเปรียบเทียบกับกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ผู้วิจัยเลือกนำมาทำวิจัยเมื่อในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมเองไม่ได้มีเพียงส่วนของรัฐสภาเท่านั้นที่จะมีสิทธิชี้ขาด แต่กลับมีการเพิ่มกระบวนการให้ศาลพิจารณาด้วย เป็นที่น่าสนใจหากเกิดกรณีที่ตั้งสภาออกเสียงให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมผ่านการพิจารณาแบบคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์แต่ตัวประธานสภาเองไม่เห็นด้วยเพียงผู้เดียวและมีการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเองก็ชี้ขาดว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนั้น

แม้จะได้รับคะแนนรับรองให้ผ่านจากสมาชิกรัฐสภาโดยเอกฉันท์แต่ขัดกับความเห็นของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาอันเป็นผลให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยอันเป็นผลให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวตกไป หากมีกรณีแบบนี้เกิดขึ้น แม้อาจจะมีโอกาสน้อยที่จะเกิดขึ้น แต่การบัญญัติกฎหมายแบบนี้ทำให้มีโอกาสที่เหตุการณ์ลักษณะนี้อาจเกิดขึ้นเช่นกัน และในทางปฏิบัติหากเกิดขึ้นจริงก็ยังคงจะเป็นสิ่งที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมักจะมีที่มาจากฝั่งการเมือง และหากเกิดกรณีแบบนี้ขึ้นจริง ก็อาจจะเป็นการสร้างทางตันทางการเมืองอันนำไปสู่ “ทางตัน” ที่ประเทศไทยเคยประสบมาแล้วเมื่อครั้งก่อนรัฐประหารใน พ.ศ. 2557 ก่อนการรัฐประหารเองมีการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และหนึ่งในสิ่งที่ทำให้นำไปสู่ทางตันคือการมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อันส่งผลให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่สามารถทำได้ตามบทบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทยส่วนมากจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่เกี่ยวข้องกับ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สภานิติบัญญัติ รัฐสภา แล้วแต่กรณี จากการศึกษาพบว่าเรื่องที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมก็จะเป็นเรื่องทั่ว ๆ ไป เช่นการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนสมาชิกของสภา การแก้ไขเพิ่มเติมผู้ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภา เป็นต้น ซึ่งในการแก้ไขเพิ่มเติมทุกครั้งก็ใช้วิธีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบปกติ ไม่ได้มีวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่พิเศษหรือแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากขึ้นจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่ละครั้ง เว้นแต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 เท่านั้นที่อาศัยอำนาจหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจากมาตรา 44 เข้าแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากพิจารณาแล้วการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีความง่ายในการแก้ไขเพิ่มเติมที่สุดเพราะไม่ต้องผ่านการพิจารณาใด ๆ ของสภาเลย ใช้อำนาจบุคคลคนเดียวสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เลย ในประเด็นนี้หากพิจารณาไปถึงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญอาจต้องพิจารณาว่าหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญอยู่ในมือด้วยเพราะด้วยตัวบุคคลเพียงคนเดียวมีอำนาจออกคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้ผู้วิจัยจะไม่ขอพูดถึงมากกว่านี้เนื่องจากสภาพทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 เป็นสภาพทางการเมืองหลังจากการรัฐประหารและรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ก็เป็นเพียงฉบับชั่วคราวที่บังคับใช้ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่จะมีขึ้นใหม่ในอนาคต

บทที่ 5 กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ สภาปฏิรูปแห่งชาติ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ภายหลังการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้คงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับวุฒิสภา มีผลให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นอันสิ้นสุดทั้งหมด ยกเว้นวุฒิสภา แต่ต่อมาก็ได้ประกาศยกเลิกวุฒิสภาหลังจากนั้นไม่นาน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ไป ก็มีผลทำให้ คสช. ซึ่งเป็นผู้กุมอำนาจการปกครองอยู่ในขณะนั้นดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ขึ้นมาใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศแทนที่ฉบับเดิมที่ได้ยกเลิกไป ภายหลังจากการรัฐประหารใน พ.ศ. 2557 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มีการจัดตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (กมธ.) โดยมี ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับใหม่ที่จะมาบังคับแทนที่ฉบับชั่วคราว ซึ่งตามหลักการรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ให้เวลาคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน ภายหลังจากที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ จะต้องเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณา ปรากฏว่าสภาปฏิรูปแห่งชาติมีมติไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ด้วยคะแนนเสียง 135 ต่อ 105 และงดออกเสียง 7 เสียง¹⁷⁷ ภายหลังจากที่สภาปฏิรูปแห่งชาติได้ลงมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ สภาปฏิรูปแห่งชาติเองก็ปิดตัวลงอย่างถาวร เปิดช่องให้เกิดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาแทนฉบับที่ตกไปจากการที่สภาปฏิรูปแห่งชาติลงมติไม่เห็นชอบ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ถูกกำหนดให้ภายหลังการร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ จะต้องจัดทำประชามติเพื่อผ่านร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งภายหลังจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จและได้มีการจัดทำประชามติแล้ว ปรากฏว่าประชาชนเสียงข้างมากเห็นชอบ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2559 และส่งผลให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ประกาศใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับถาวรของประเทศไทยต่อมา และได้ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2560 ซึ่งอย่างเป็นทางการจึงเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

¹⁷⁷ ไทยรัฐออนไลน์, "สปช. เกินครึ่งลงมติคว่ำร่างรธน!! 135 ต่อ 105 งดออกเสียง 7."

การแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้น มีวิธีการที่ซับซ้อนและถือเป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากฉบับหนึ่ง วิธีการและขั้นตอนต่าง ๆ นั้นอาจเรียกได้ว่าเป็นวิธีการใหม่และขั้นตอนแบบใหม่สำหรับรัฐธรรมนูญไทย ขั้นตอนที่น่าสนใจหลัก ๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันคือกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมที่ต้องจัดให้มีประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติและกรณีการส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้น กระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการต่าง ๆ นั้น เป็นดังต่อไปนี้

5.1 การแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ

การแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาตินั้น บัญญัติไว้ในมาตรา 268 ถึง มาตรา 272 ถึงแนวคิดเรื่องการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบก่อนการบังคับใช้ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาตินี้เป็นร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากมากที่สุดฉบับหนึ่งโดยมีกระบวนการและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาก โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1.1 ผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ มาตรา 270 (1) บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 270

(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....”

จากบทบัญญัติข้างต้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอญัตติเพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ต้องมาจากบุคคล 4 กลุ่ม คือ

1. คณะรัฐมนตรี

2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หรือ

3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

4. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

หลักการที่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเพื่อขอเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ได้บัญญัติขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ฉบับที่ใช้ก่อนการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 อันเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไปได้มีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง รวมถึงเป็นการนำปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นเข้าสู่ระบบเพื่อมีเจตนาที่จะให้ลดความตึงเครียดทางการเมืองและลดความขัดแย้งอันที่จะนำไปสู่การชุมนุมเรียกร้องต่าง ๆ ของประชาชน¹⁷⁸

5.1.2 ลักษณะของญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ มาตรา 270 (2) นี้ บัญญัติเกี่ยวกับรูปแบบของร่างและวาระการพิจารณาไว้ว่า

“มาตรา 270

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ.....”

5.1.3 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ มาตรา 270 (3), (4), (5) และ (6) กำหนดไว้ว่า

“มาตรา 270

¹⁷⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง สถานะและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยภายใต้กรอบทิศทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. หน้า 65

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา”

(4) การพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ถ้าเป็นกรณีที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้นด้วย

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดไว้แล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามชั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา”

ขั้นตอนดังกล่าวเป็นขั้นตอนของฝ่ายนิติบัญญัติหรือเรียกได้ว่าเป็นขั้นตอนของรัฐสภาที่จะเป็นผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในวาระต่างๆตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้การพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นสามวาระ

5.1.4 กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต้องจัดให้มีการลงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

กระบวนการจัดทำประชามติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทยนั้น ที่ผ่านมามีเคยมีรัฐธรรมนูญบางฉบับที่ได้เอาหลักการของกระบวนการประชามติเขียนไว้บ้าง ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 จากรัฐธรรมนูญทั้งหมด 20 ฉบับ ตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและมีรัฐธรรมนูญบังคับใช้เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ มีรัฐธรรมนูญ 9 ฉบับ ที่บัญญัติให้มีการลงประชามติเอาไว้ ได้แก่

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492”

- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511”
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517”
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539”
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540”
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549”
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550”
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557”
- “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ”
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560”

5.1.4.1 หลักประกันเพื่อความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง

หลักประกันเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองในที่นี้หมายถึง หลักการที่ได้มีการกำหนดไว้ในส่วนที่ 2 ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ ในจำนวนนี้มีหลักการเรื่องสิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยอยู่ด้วย¹⁷⁹

5.1.4.2 โครงสร้างของสถาบันการเมือง ซึ่งได้แก่การมีสองสภา องค์ประกอบของแต่ละสภา การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

โครงสร้างของสถาบันการเมืองซึ่งได้แก่การมีสองสภา องค์ประกอบของแต่ละสภา การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัตินี้ได้แก่ บทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ ภาค 2 หมวด 3 รัฐสภา ในหมวดนี้จะเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาทั้งในส่วนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง และยังมีหลักการที่เกี่ยวกับการประชุมร่วมกันของรัฐสภา การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ การควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

¹⁷⁹ "ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ." มาตรา 269 (1).

5.1.4.3 กลไกเพื่อการรักษาวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ¹⁸⁰

กลไกเพื่อการรักษาวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณนั้นถูกบัญญัติไว้ในภาค 2 หมวด 5 ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งจะกำหนดหลักการเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการคลังและนโยบายของรัฐ การจัดเก็บภาษีอากร และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ¹⁸¹

5.1.4.4 สาระสำคัญของบทบัญญัติในภาค 3 หลักนิติธรรม ศาล และองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ในภาค 3 หลักนิติธรรม ศาล และองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่อง ศาลและกระบวนการยุติธรรม ซึ่งประกอบไปด้วยประเภทของศาลต่าง ๆ และเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้แก่ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ การถอดถอนจากตำแหน่ง การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ¹⁸²

5.1.4.5 สาระสำคัญของบทบัญญัติในภาค 4 การปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง

ในภาคที่ 4 นี้เป็นเรื่องใหม่ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือเรื่องการปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง ซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องการปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมและปรองดอง¹⁸³

5.1.4.6 หลักเกณฑ์การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

หลักเกณฑ์การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้แก่บทบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับสภาปฏิรูปแห่งชาติ ในส่วนที่นำมาทำวิจัยนี้เอง¹⁸⁴

¹⁸⁰ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ มาตรา 269 (2).

¹⁸¹ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ มาตรา 269 (3).

¹⁸² ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ มาตรา 269 (4).

¹⁸³ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ มาตรา 269 (5).

¹⁸⁴ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ มาตรา 269 (6).

5.1.5 กรณีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับสภาพปฏิรูปแห่งชาติ มาตรา 270 (7) กำหนดไว้ว่า

“มาตรา 270

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ประธานรัฐสภาส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้ตรารับขึ้นโดยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญนี้หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อมาตรา 268 หรือไม่ หรือเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการพื้นฐานสำคัญตามมาตรา 269 หรือไม่ ซึ่งต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นตรารับขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อมาตรา 268 ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป แต่ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการพื้นฐานสำคัญตามมาตรา 269 ให้ศาลรัฐธรรมนูญส่งร่างรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนให้รัฐสภาเพื่อพิจารณาดำเนินการตามมาตรา 271 ต่อไป”

1. เมื่อลงมติเสร็จแล้ว ให้ประธานรัฐสภาส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐสภาได้ลงมติเห็นชอบแล้วไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้ตรารับขึ้นโดยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญนี้หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อมาตรา 268 หรือไม่ หรือเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการพื้นฐานสำคัญตามมาตรา 269 หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญจะต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นตรารับขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อมาตรา 268 ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป แต่ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการพื้นฐานสำคัญตามมาตรา 269 ให้ศาลรัฐธรรมนูญส่งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้กลับคืนไป

ยังรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาดำเนินการตามมาตรา 271 (จัดลง
ประชามติ) ต่อไป¹⁸⁵

ผู้วิจัยจะขอยกตัวอย่างกรณีการใช้บทบัญญัติลักษณะคล้ายคลึงกันนี้ที่มีการตั้งศาล
รัฐธรรมนูญเข้ามาข้องเกี่ยวกับการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงจากกรณีนี้นั้นน่าจะมาจากเหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อปี พ.ศ. 2556
เหตุการณ์ที่มีผลคือคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ 18-22/2555 ที่ได้พูดถึงไปก่อนหน้านี้ ซึ่งมีประเด็น
ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่เกี่ยวข้อง
กับสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ซึ่งในมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติ
ไว้ว่า

“มาตรา 68 บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครอง
ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้
ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ใน
รัฐธรรมนูญนี้ มิได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำ
ดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาล
รัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการ
ดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตาม
วรรคสองศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามวรรคสาม ให้เพิกถอนสิทธิ
เลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบในขณะ
ที่กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง
ดังกล่าว”

เมื่อปี 2555 ที่ผ่านมานั้น มาตรา 68 กลายเป็นเครื่องต่อรองทางการเมืองของบาง
ฝ่ายในปัญหาลักษณะที่ไม่เคยเกิดขึ้นในสังคมไทยมาก่อน เกิดประเด็นความขัดแย้งเรื่องการแก้ไข
เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นมาซึ่งระหว่าง 2 ฝ่ายการเมืองนั้นไม่ยอมลดราวาศอกต่อกัน ฝ่ายหนึ่งต้องการ

¹⁸⁵ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ มาตรา 270 (7).

แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อีกฝ่ายหนึ่งบอกว่าลักษณะการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวนั้นกระทำไม่ได้อัน
เกิดเป็นประเด็นทางรัฐธรรมนูญขึ้น ปัญหา ณ ตอนนั้นคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.
2550 เองมีบทบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 291 ซึ่งในมาตรา 291
บัญญัติว่า

“มาตรา 291 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ
ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี
จำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร
หรือจากสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของ
จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน
ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วย การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้

(2) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภา
พิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและ
ลงคะแนน โดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อย
กว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(4) การพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ต้องจัดให้มีการรับฟัง
ความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอา เสียง
ข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้
แล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 150 และมาตรา 151 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งในที่นี้หมายความว่า ให้นำยกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ในกรณีพระมหากษัตริย์ไม่เห็นชอบและพระราชทานคืนมายังรัฐสภาหรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับใหม่ หากยืนยันให้ใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับเดิมด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ทั้งสองสภา ให้นำยกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง หากครบกำหนด 30 วันแล้ว พระมหากษัตริย์มิได้ทรงพระปรมาภิไธย พระราชทานคืนลงมายังรัฐสภา ให้นำยกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายสูงสุดได้ เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

จากวิธีการตามมาตรา 291 นั้นไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญวรรคใดที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญสามารถมีอำนาจเข้ามาตรวจสอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตามในเหตุการณ์เมื่อปี พ.ศ. 2555 ที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเองได้ขยายอำนาจตนเองเข้ามาวินิจฉัยในร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยไม่ได้ให้เหตุผลที่ชัดเจนของการมีอำนาจเข้ามาวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวทั้งที่เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2555 กลายเป็นการขยายอำนาจตนเองเพื่อเข้าไปวินิจฉัย “เนื้อหา” ของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในประเด็นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าไม่น่าจะทำได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในมาตรา 291 ซึ่งเป็นการชัดเจนเพียงพอว่าการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องกระทำโดยองค์กรนิติบัญญัติและอย่างที่กล่าวไปแล้วว่าไม่มีส่วนไหนที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการเข้ามาวินิจฉัยกรณีเป็นที่สงสัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอาจขัดกับหลักการสำคัญทางรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้การขยายอำนาจตนเองเข้ามาวินิจฉัยในเนื้อหาของร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นอาจทำให้เกิดการขัดกันของอำนาจได้ เนื่องจากอำนาจในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่อำนาจวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเองเป็นอำนาจตุลาการ เมื่อศาลเข้ามาพิจารณาในเนื้อหาของมกลายกันว่าศาลได้กระทำขัดกันหลักการ Separation of Powers เสียเองดังที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้¹⁸⁶ อย่างไรก็ตามได้มีฝ่ายการเมืองและสื่อมวลชนที่อยู่ฝั่งตรงข้ามกันกับฝ่ายที่เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 291 เพื่อเปิดช่องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับและตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งฝ่ายการเมืองและสื่อมวลชนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญลักษณะดังกล่าวได้นำเสนอขั้นตอนการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างรัฐธรรมนูญ หลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 291 (7) ซึ่งได้ให้กลับไปใช้มาตรา 150-151 คือการนำขึ้นตอนการทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมาใช้ ในส่วนนี้ถูกเขียนไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช ... ดังต่อไปนี้

“มาตรา 291/14 เมื่อมีประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 150 และมาตรา 151 มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

มาตรา 291/14 นั้นบัญญัติแบบเดียวกับมาตรา 291 (7) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 อันเป็นบทบัญญัติดั้งเดิม แต่ฝ่ายที่อยู่ตรงข้ามกับฝ่ายที่ประสงค์แก้ไขรัฐธรรมนูญให้ความเห็นว่า ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญลักษณะดังกล่าวเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบแก้ไขทั้งฉบับ หากบทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกลับไปใช้หลักการของมาตรา 291 (7) ตามเดิม เห็นว่าไม่สมควรและจะเป็นการกระทบอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งน่าจะบัญญัติให้พระมหากษัตริย์จะทรงต้องลงพระปรมาภิไธยก่อนจึงจะประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาได้ จะให้อำนาจรัฐสภาในการกลับมาพิจารณาเพื่อรับรองมติเดิมอีกเห็นจะไม่สมควร ในประเด็นนี้ผู้วิจัยไม่เห็นว่าเป็นสาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเนื่องจากตัวรัฐธรรมนูญเองหากได้ผ่านการจัดทำประชามติอย่างถูกต้องตามหลักการทำประชามติ อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจะอยู่ที่ประชาชน นอกจากนี้การกำหนดในลักษณะนี้ยังเป็นการสมควรและสอดคล้องกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ทรงอยู่เหนือการเมืองและอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ เมื่อ

¹⁸⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, "บทบรรณาธิการ ครั้งที่ 296."

รัฐธรรมนูญได้ผ่านประชามติมาอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญอันเป็นอำนาจที่อยู่เหนืออำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นควรจะอยู่กับประชาชนอันจะสอดคล้องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555

เหตุการณ์ทั้งหมดนี้น่าจะเป็นเหตุการณ์หลักที่ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับสภาพัฒนาการแห่งชาติ ได้มีการนำหลักการยื่นร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญมาเขียนไว้ในบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและเพิ่มบทบัญญัติให้รัฐธรรมนูญนั้นแก้ไขได้ยากมากขึ้นด้วย ซึ่งส่งผลให้รัฐธรรมนูญเกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติและไม่ต้องมีข้อถกเถียงกรณีประสงค์จะนำร่างส่งขึ้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย การกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวลงในรัฐธรรมนูญน่าจะเป็นความต้องการของผู้ร่างที่ประสงค์ให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนและการทำให้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากมากขึ้นน่าจะเป็นสาเหตุมาจากเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมที่มีฝ่ายการเมืองบางฝ่ายตั้งข้อสังเกตว่าเป็นการกระทบพระราชอำนาจ เป็นที่น่าสังเกตถึงความจำเป็นในการบัญญัติเรื่องศาลรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญเองนั้นเป็นเรื่องสมควรหรือไม่ โดยส่วนตัวผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดหลักเกณฑ์และบทบัญญัติให้ชัดเจนนั้นย่อมเป็นการดีกว่าที่จะไม่กำหนดเกณฑ์อะไรไว้ อันที่จริงแล้วการกำหนดในลักษณะนี้ข้อดีก็คือมีความชัดเจนในทางปฏิบัติ แต่ข้อเสียก็มีเช่นกัน บางครั้งในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเองมักเป็นเรื่องของช่วงเวลาหรือปัญหาที่ทำให้เกิดความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมขึ้น การเพิ่มขึ้นตอนเข้าไปก็เหมือนกับการทำให้แก้ไขได้ยากขึ้นและยังเสียเวลาเพิ่มขึ้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าในประเด็นนี้อาจไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาเป็นผู้วินิจฉัย แต่เมื่อมีการกำหนดให้ชัดเจนไปแล้ว น่าจะมีการเพิ่มเงื่อนไขหรือความชัดเจนมากเข้าไปอีกซึ่งอาจกระทำได้ เช่น เงื่อนไขของการกำหนดอัตราคะแนนเสียงของสมาชิกวุฒิสภาในขั้นตอนลงมติ อาจเพิ่มเข้าไปว่าไม่ต้องส่งศาลรัฐธรรมนูญหากคะแนนเสียงชนะอย่างท่วมท้น 3 ใน 4 หรืออย่างไรก็ได้แล้วแต่ ในกรณีนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าวิธีการกำหนดหลักเกณฑ์ย่อย ๆ เพิ่มเติมเข้าไปได้เพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะไม่จำเป็นต้องดึงศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาเกี่ยวข้องและให้เป็นเพียงอำนาจของรัฐสภาเพื่อให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอยู่ภายใต้กระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้่าจะมีกำหนดให้ทางเลือกการส่งศาลรัฐธรรมนูญเป็นทางเลือกท้าย ๆ อาจเป็นกรณีที่คะแนนเสียงขาดตั้งแต่ 3 ใน 4 ขึ้นไปให้สามารถทูลเกล้าฯ ได้เลยโดยไม่จำเป็นต้องส่งศาลรัฐธรรมนูญก่อน ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญถูกกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมบางประเภทต้องผ่านประชามติอยู่แล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดวิธีการทูลเกล้าฯ เช่นเดียวกับกฎหมายพระราชบัญญัตินั้นเป็นการเหมาะสมและเพียงพอ

ตารางเปรียบเทียบบทบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ¹⁸⁷

รัฐธรรมนูญฉบับ..	มาตรา	เหตุในการจัดทำประชามติ	การตัดสินผลการออกเสียง
พ.ศ. 2492	มาตรา 174-176	ให้ความเห็นชอบหรือไม่	เสียงข้างมากของผู้มาออกเสียง
พ.ศ. 2511	มาตรา 170-172	เห็นชอบกับร่างแก้ไขเพิ่มเติม	เสียงข้างมากเป็นประมาณ
พ.ศ. 2517	มาตรา 229-231	รัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ ทรงเห็นว่าอาจกระทบต่อประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติและประชาชน	เสียงข้างมากของผู้มาออกเสียง
พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539	มาตรา 211 ปณรส โสฬส	ให้ความเห็นหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างฯ เสนอต่อรัฐสภาและได้รับคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา	เสียงข้างมากของผู้มาออกเสียง และผู้มาใช้สิทธิออกเสียงต้องไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิ
พ.ศ. 2540	มาตรา 214	ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องสำคัญที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน	-เสียงข้างมากของผู้ที่มาออกเสียงปลະผู้มาใช้สิทธิออกเสียงต้องไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิ -การออกเสียงมีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี
พ.ศ. 2549	มาตรา 29, 31-32	ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้น	-เสียงข้างมากของผู้มาออกเสียง

¹⁸⁷ ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์, "ประชามติ," (สถาบันพระปกเกล้า).

พ.ศ. 2550	มาตรา 165	<p>-ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องสำคัญที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน</p> <p>-กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ โดยการจัดทำประชามติ</p>	ตามมาตรา 9 พรบ. ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552
พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)	มาตรา 4	<p>ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติหลังจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ให้ออกเสียงประชามติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้นทั้งฉบับ โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะมีมติเสนอประเด็นอื่นใดไม่เกินหนึ่งประเด็นที่สมควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพิ่มเติมว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบพร้อมไปในคราวเดียวกันด้วยก็ได้</p>	ให้มีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่าเสียงที่ไม่เห็นชอบ
พ.ศ. 2560	มาตรา 166	<p>-จัดให้มีการออกเสียงประชามติหากมีเหตุอันสมควรเสนอโดยคณะรัฐมนตรี ตามที่กฎหมายกำหนด</p> <p>-ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม หมวด 1, 2, 15</p>	ให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด

5.1.6 การประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม¹⁸⁸

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับสถาปณารูปแห่งชาติ มาตรา 270 (8) กำหนดไว้ว่า

“มาตรา 270

(8) ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้วว่าได้ตราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญขึ้น ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย เพื่อ พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้ บังคับได้ และให้นำบทบัญญัติมาตรา 151 และมาตรา 152 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่มติ ยืนยันต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสอง สภา.....”

ขั้นตอนสุดท้ายคือขั้นตอนการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อศาล รัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยออกมาว่าร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ถูกตราขึ้นโดยถูกต้องตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้นำร่าง รัฐธรรมนูญดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ศาล รัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราช กิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ และให้นำบทบัญญัติมาตรา 151 และมาตรา 152 มาใช้ บังคับโดยอนุโลม แต่มติยืนยันต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภา

5.2 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560¹⁸⁹

บทบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เองได้รับ แนวคิดและอิทธิพลมาจากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับสถาปณารูปแห่งชาติเสียเป็น ส่วนใหญ่ เรื่องข้อกำหนดและวิธีการต่าง ๆ หลัก ๆ แล้วยกมาจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับสถาปณารูป แห่งชาติ เกือบจะทั้งหมด กระบวนการและวิธีการดังกล่าวเป็นดังนี้

¹⁸⁸ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสถาปณารูปแห่งชาติ. มาตรา 270.

¹⁸⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. มาตรา 256.

บทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้นได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 255 และ มาตรา 256

5.2.1 ผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 256 (1) กำหนดไว้ว่า

“มาตรา 256

“(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....”

จากบทบัญญัติข้างต้นนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอญัตติเพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ จะต้องมาจากบุคคล 4 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

1. คณะรัฐมนตรี
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มีอยู่ หรือ
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของทั้งสองสภา
4. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในส่วนนี้ หลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้นแตกต่างจากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับสภาพปฏิรูปแห่งชาติเพียงในส่วนของผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งในร่างรัฐธรรมนูญฉบับสภาพปฏิรูปแห่งชาติ นั้น จะต้องใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มี

อยู่ แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้นจะต้องใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มีอยู่¹⁹⁰

5.2.2 ลักษณะของญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 256 (2) กำหนดไว้ว่า

“มาตรา 256

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ.....”

ลักษณะของญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ ยังคงต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เช่นเดียวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งลักษณะนี้เองรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในหมวดการแก้ไขเพิ่มเติมเองก็เป็นลักษณะเดียวกัน และในการพิจารณานั้นให้พิจารณาเป็น 3 วาระ

5.2.3 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 256 (3), (4), (5) และ (6) กำหนดไว้ว่า

“มาตรา 256

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(4) การพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข

¹⁹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. มาตรา 256 (1).

เพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย

(5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา.....”

ขั้นตอนในข้อนี้เป็นขั้นตอนของทางส่วนนิติบัญญัติหรือเรียกได้ว่าเป็นขั้นตอนของรัฐสภาที่จะเป็นผู้พิจารณาในวาระต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้การพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นสามวาระเช่นเดียวกันกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับสภาพิรูปร่างแห่งชาติ แต่ในรายละเอียดนั้นมีความแตกต่างกันอยู่บ้างดังต่อไปนี้

1. การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ 1 ขั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนเดียวกันนี้ จะต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า **1 ใน 3** ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา¹⁹¹

ในส่วนนี้เองมีความแตกต่างกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับสภาพิรูปร่างแห่งชาติในเรื่องจำนวนคะแนนเสียงเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ซึ่งในร่างรัฐธรรมนูญฉบับสภาพิรูปร่างชาตินั้นกำหนดไว้ที่ **2 ใน 3** ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้นกำหนดไว้ที่

¹⁹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. มาตรา 256 (3).

กึ่งหนึ่ง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ยังได้กำหนดเงื่อนไขการเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับสภาพิภูรูปแห่งชาติ อีก โดยตั้งแต่วาระที่ 1 เองนั้นนอกจากจะต้องมีสมาชิกของทั้งสองสภาเห็นด้วยเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า**กึ่งหนึ่ง**แล้ว ในจำนวนกึ่งหนึ่งนั้นยังจะต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเห็นด้วยอีก

2. การพิจารณาในวาระที่สองการพิจารณาเรียงลำดับมาตรา หากเป็นกรณีที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ตามมาตรา 256 (1)) จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นผู้เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นด้วย ในวาระที่ 2 นี้ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ¹⁹²

ในส่วนนี้เอง ไม่ได้มีความแตกต่างจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับสภาพิภูรูปแห่งชาติ แต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป¹⁹³

3. การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ 3 หรือขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีการเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า**กึ่งหนึ่ง**ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้จะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า**ร้อยละ 20** ของทุกพรรคการเมืองดังกล่าว**รวมกัน** และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า**1 ใน 3** ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา¹⁹⁴

¹⁹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. มาตรา 256 (4).

¹⁹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. มาตรา 256 (5).

¹⁹⁴ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับสภาพิภูรูปแห่งชาติ มาตรา 270 (6).

ในส่วนนี้เองจะมีความแตกต่างจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับสภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาติค่อนข้างมาก และน่าจะเป็นขั้นตอนที่มีความแตกต่างกันมากที่สุด ในขั้นตอนสุดท้ายนี้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับสภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาตินั้นวางหลักให้การลงมติในวาระที่สามขั้นสุดท้ายเองต้องมีคะแนนเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า **2 ใน 3** ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดไว้ที่ **กึ่งหนึ่ง** ซึ่งน้อยกว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับสภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาติ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เองได้เพิ่มเงื่อนไขของจำนวนสมาชิกที่เห็นด้วย คือนอกจากจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ในจำนวนนี้ยังจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (มักจะเป็นพรรคฝ่ายค้านเสียส่วนมาก) ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า **ร้อยละ 20** ของทุกพรรคการเมืองดังกล่าว**รวมกัน** และจะต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า **1 ใน 3** ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเห็นชอบด้วยอีกด้วย เป็นที่น่าสนใจว่าในการตีความของคำว่า “ทุกพรรคการเมือง” ในที่นี้นั้นครอบคลุมไปถึงว่าจะต้องมีทุกพรรคการเมืองเห็นด้วยหรือแค่เพียงพรรคการเมืองทุกพรรครวมกันแต่ไม่ต้องเห็นด้วยทุกพรรคก็ได้ ซึ่งผลของมันนั้นจะแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ในส่วนนี้เองผู้วิจัยเห็นว่ามีความซับซ้อนและเงื่อนไขมากมายอันทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นไปอย่างยากลำบากมากอยู่แล้ว (เฉพาะขั้นตอนของรัฐสภาอย่างเดียว)

5.2.4 กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต้องจัดให้มีการลงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 256 (8) กำหนดไว้ว่า

“มาตรา 256

(8) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (7) ให้จัดให้มีการออกเสียง

ประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติ เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (7) ต่อไป.....”

1. ในกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติ หรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตาม (7) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตาม (7) ต่อไป

กรณีตาม (8) นี้เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดถึงบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่จะต้องผ่านการลงประชามติก่อนการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญซึ่งจะมีความแตกต่างจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับสภาพิรูปร่างแห่งชาติ โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ได้กำหนดไว้ใน มาตรา 256 (8) ไม่ได้แยกออกเป็นมาตราดังเช่นร่างรัฐธรรมนูญฉบับสภาพิรูปร่างแห่งชาติ ซึ่งกำหนดไว้ใน (8) นี้ถึงการแก้ไขเพิ่มเติมที่เป็นการเพิ่มเติม หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนจะดำเนินการนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายแก่พระมหากษัตริย์เพื่อลงพระปรมาภิไธยจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติก่อน เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่มีการบัญญัติในกรณีที่หากไม่ผ่านประชามติแล้วผลที่เกิดกับร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเป็นอย่างไร ในส่วนนี้เป็นเรื่องที่น่าคิดพอสมควร

อย่างไรก็ดีแล้วแต่ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหลักการที่จะต้องผ่านการลงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีดังต่อไปนี้

5.2.4.1 หมวด 1 บททั่วไป

ในหมวดที่ 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ เป็นบททั่วไปซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะของราชอาณาจักรไทย ระบอบการปกครองของราชอาณาจักรไทย อำนาจอธิปไตย บทบัญญัติคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและบทบัญญัติหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ¹⁹⁵

5.2.4.2 หมวด 2 พระมหากษัตริย์

หมวดที่ 2 นี้เป็นเรื่องพระมหากษัตริย์ บทบัญญัติในหมวดนี้จะเป็นหลักการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์พระมหากษัตริย์ เช่น สถานะในทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ อำนาจของพระมหากษัตริย์ บทบัญญัติเกี่ยวกับองคมนตรี บทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การสืบราชสมบัติ เป็นต้น¹⁹⁶

5.2.4.3 หมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

หมวดที่ 15 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 คือบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เองที่นำมาทำวิจัยนี้¹⁹⁷

5.2.4.4 เรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญนี้ หมายถึงคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เช่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือองค์กรอิสระต่าง ๆ ในการนี้หากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่

¹⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 1-5.

¹⁹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 6-24.

¹⁹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 255-256.

จะต้องแก้ไขในประเด็นคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ หรือประเด็นลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นี้ จะต้องผ่านประชามติ¹⁹⁸

5.2.4.5 เรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ

เรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระนั้น ถูกบัญญัติเอาไว้ในหมวดที่ 10 ว่าด้วยเรื่องศาล หมวดที่ 11 ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ และหมวดที่ 12 ว่าด้วยเรื่ององค์กรอิสระต่าง ๆ ทั้งนี้ เฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจเท่านั้น

5.2.4.6 เรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้

เรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้นั้นก็เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวดที่ 10 ถึง หมวดที่ 12 เช่นเดียวกัน แต่เป็นประเด็นเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

อันที่จริงแล้วบทบัญญัติในส่วนหลังนี้น่าจะใช้วิธีกำหนดเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมใน หมวดที่ 1 หมวดที่ 2 และหมวดที่ 15 ซึ่งก่อให้เกิดความชัดเจนมากกว่าในทางปฏิบัติ นอกจากจะเกิดความชัดเจนแล้วยังจะช่วยเหลือในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องไปผ่านกระบวนการประชามติหรือไม่ด้วย ทำให้ไม่เกิดกรณีเป็นที่สงสัยเกิดขึ้นอันจะนำมาสู่ประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง การทำประชามติแต่ละครั้งเองก็ต้องใช้งบประมาณมหาศาล การที่บัญญัติให้ชัดเจนไปเลยน่าจะเป็นประโยชน์กับทุกฝ่ายมากกว่า

5.2.5 กรณีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 256 (9) กำหนดไว้ว่า

“มาตรา 256

(9) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม (7) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน

¹⁹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 255 (8).

แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญตาม (7) ขัดต่อมาตรา 255 หรือมีลักษณะตาม (8) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้”

ก่อนการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 256 (7) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ทั้งหมดของทั้งสองสภา หรือของทั้งสองสภารวมกันแล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญตาม มาตรา 256 (7) นั้นขัดต่อมาตรา 255 หรือมีลักษณะตามมาตรา 256 (8) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ได้รับ ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะไม่สามารถนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยได้

บทบัญญัติเรื่องนี้เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดถึงร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่อาจมีความจำเป็นจะต้องส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาก่อน ในบทบัญญัติข้อนี้มีการเปิดช่องให้สมาชิกรัฐสภาจำนวนเพียง 1 ใน 10 นั้นสามารถยื่นเรื่องเพื่อขอพิจารณาให้ส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา อย่างไรก็ตามในบทบัญญัตินี้บังคับให้สมาชิกรัฐสภาที่มีความประสงค์ดังกล่าวจะต้องยื่นเรื่องผ่านประธานสภาที่ตนสังกัดอยู่หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี ซึ่งสมาชิกจะสามารถยื่นไปยังประธานสภาที่ตนสังกัดอยู่หรือประธานรัฐสภาเท่านั้น ไม่สามารถยื่นโดยตรงไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้

5.2.6 การประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 256 (7) กำหนดไว้ว่า

“มาตรา 256

(7) เมื่อมีการลงมติตาม (6) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา 81 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ขั้นตอนสุดท้ายคือขั้นตอนการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้รับการลงมติอย่างถูกต้องตาม มาตรา 256 (6) หรือได้รับการเห็นชอบจากประชามติในกรณีที่จะต้องจัดให้มีประชามติ หรือได้รับการเห็นชอบจากศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีการส่งร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ให้รอไว้ 15 วัน เมื่อครบจึงให้นำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายโดยนำความในมาตรา 81 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

5.3 วิเคราะห์การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในอดีต จากการศึกษาพบว่า มักจะเกิดจากความต้องการทางการเมือง ณ เวลานั้น ๆ อาจจะเรียกว่าเป็นปัญหาการเมืองก็ได้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นโดยมากจะมาจากความต้องการของฝ่ายการเมืองมากกว่า ปัญหาของรัฐธรรมนูญ จากการศึกษาอีกพบว่า รัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้นมีการแก้ไขเพิ่มเติมบ่อยครั้ง หรือมีการยกเลิกหลายครั้ง ซึ่งช่วงระหว่างการเปลี่ยนผ่านการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือการยกเลิกรัฐธรรมนูญนั้น ค่อนข้างเป็นช่วงเวลาที่สั้น ดังนั้นผู้วิจัยมีความเห็นว่าช่วงระยะเวลาดังกล่าวไม่ได้ยาวนานถึงขั้นที่จะบอกได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่บังคับใช้อยู่ไม่มีปัญหามาจากจุดไหน ปัญหานี้อาจจะเกิดจากการบังคับใช้มากกว่า แต่สิ่งหนึ่งทำให้ผู้วิจัยเองไม่สามารถจะนำมาหยาบวิเคราะห์ได้ว่า บทบัญญัติจะมีปัญหาจากการบังคับใช้หรือไม่ ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเพราะว่าการบังคับใช้รัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่มีปัญหาอันมีเหตุให้จะต้องถึงจุดสิ้นสุด เรามักจะไม่ได้เห็นวิธีการแก้ไขปัญหามาจากกระบวนการทางกฎหมายทั้งหมด เช่นเดียวกันเหตุแห่งการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ก็มาจาก

การรัฐประหารและฝ่ายที่ทำรัฐประหารก็เลือกที่จะยกเลิกรัฐธรรมนูญและร่างใหม่ซึ่งเรียกได้ว่าอาจกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของคณะผู้ก่อการรัฐประหารไปแล้ว อันที่จริงแล้วผู้วิจัยมิได้เห็นว่าปัญหาที่เราเผชิญนั้นมีความจำเป็นต้องยกเลิกรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ในขณะที่เดียวกันปัญหาดังกล่าวเองไม่ได้เป็นปัญหาที่ถึงขั้นจะโทษตัวรัฐธรรมนูญได้อย่าง 100% ด้วยซ้ำไป เหตุการณ์ที่ทำให้ต้องก่อการรัฐประหารในปี 2557 ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นปัญหาทางการเมืองล้วน ๆ ที่ส่งผลกระทบมายังรัฐธรรมนูญ ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจและสามารถจะระคับระคองให้กิจการหรือกระบวนการทางกฎหมายเดินไปต่อได้ จะเห็นว่าหากฝ่ายการเมืองตกลงและยินยอมร่วมกันที่จะแก้ไขเพิ่มเติมก็ย่อมกระทำได้ อย่างเช่นใน พ.ศ. 2538 ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับก็ยังไม่ได้เกิดปัญหาแต่ประการใด ซ้ำยังใช้วิธีการปกติที่บัญญัติไว้รัฐธรรมนูญในการแก้ไขเพิ่มเติม แต่เมื่อฝ่ายการเมือง หน่วยงาน หรือองค์กรที่มีอำนาจและสามารถจะระคับระคองให้กิจการหรือกระบวนการทางกฎหมายเกิดเงื่อนไขเพิ่มเติมเสียเอง ยกตัวอย่างเช่นกรณีการมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ปัญหากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในทั้งร่างรัฐธรรมนูญฉบับสภาพิรูปร่างแห่งชาติ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เองนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากมาก และกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยเว้นเสียแต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน การกำหนดกระบวนการซับซ้อนเท่านี้ อาจเป็นการสร้างเงื่อนไขทางการเมืองเพิ่มเติมและนำไปสู่ทางตันทางการเมืองอีกครั้งก็เป็นได้ ที่ผ่านมากำหนดรัฐธรรมนูญที่ออกแบบมาแก้ไขพฤติกรรมของนักการเมืองในอดีตนั้นไม่ได้ได้ผลไปเสียทุกเรื่อง และแม้รัฐธรรมนูญไม่ได้ถูกบัญญัติให้แก้ไขได้ยาก ก็ยังมีครั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่สำเร็จ

5.3.1 วิเคราะห์จากปัญหาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีจุดจบคือการรัฐประหารเมื่อ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) โดยการนำของ พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ก่อนการรัฐประหารเอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บังคับใช้มาระยะเวลาหนึ่งที่พอจะทำให้ทราบได้ว่าจุดไหนคือข้อบกพร่องจุดไหนที่ควรแก่การแก้ไขเพิ่มเติม ปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เองน่าจะมีอยู่พอสมควร เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่ต้องการส่งเสริมระบบพรรคการเมืองแบบพรรคใหญ่ และเจตนารมณ์ของผู้ร่างเองน่าจะต้องการให้ประเทศพัฒนาอย่างรวดเร็ว จึงมีการเพิ่มอำนาจบริหารให้กับฝ่ายบริหารมหาศาล เป็นรัฐธรรมนูญที่หากผู้ชนะ

เลือกตั้งมีจำนวนเสียงในสภาที่เพียงพอแก่การจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ รัฐธรรมนูญก็เปิดช่องให้กระทำได้ ดังที่นายทักษิณ ชินวัตร ได้จัดตั้งรัฐบาลพรรคไทยรักไทย รวบอำนาจบริหารจากรัฐสภาแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และเป็นเผด็จการรัฐสภาแบบมีอำนาจบริหารมหาศาลซึ่งยากต่อฝ่ายค้านที่จะตรวจสอบได้

5.3.1.1 มาตรา 336 จะต้องทบทวนแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทุก 5 ปี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 336¹⁹⁹ บัญญัติไว้ว่า “เมื่อครบห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นได้” เมื่อถึงช่วงเวลาได้สมควรแก่การพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญสมควรแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ หลังจากการบังคับใช้ได้ประมาณ 5 ปี นักวิชาการบางท่านก็ตั้งข้อสังเกตว่าอาจถึงเวลาที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้วเนื่องจากรัฐธรรมนูญเองได้บังคับใช้มาช่วงระยะเวลาหนึ่ง²⁰⁰ เพียงพอที่น่าจะต้องพิจารณาว่ามีส่วนไหนที่สมควรแก่การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่เกิดขึ้นและรัฐธรรมนูญก็ถูกยกเลิกจากคณะรัฐประหารในภายหลัง

5.3.1.2 รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549

ระยะสุดท้ายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เกิดขึ้นเมื่อครั้ง นายทักษิณ ชินวัตร เดินทางไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศ ในขณะที่ตนเองก็มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และท่ามกลางการประท้วงของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย นำโดยนายสนธิ ลิ้มทองกุล ที่มีมวลชนออกมามากมายส่งผลต่อความมั่นคงในบ้านเมืองด้วยอีกส่วนหนึ่ง ทำให้ฝ่ายทหารนำโดย พลเอกสนธิ เข้ายึดอำนาจการปกครอง

5.3.2 วิเคราะห์จากปัญหาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีจุดจบที่รัฐประหารเช่นกัน ท่ามกลางความวุ่นวายทางการเมืองจากรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จากพรรคเพื่อไทย และ

¹⁹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540." มาตรา 336.

²⁰⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, "ถึงเวลาแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้วหรือยัง."

อย่างที่ได้อธิบายไปแล้วว่า รัฐสภามีการลงคะแนนเสียงผ่านร่างกฎหมายนิรโทษกรรม ฉบับที่ประสงคื จะนิรโทษกรรมให้นักโทษทางการเมืองทั้งหมดอย่างไม่มีข้อยกเว้นจนทำให้เกิดการเดินขบวนประท้วงต่อต้านนำโดยนายสุเทพ เทือกสุบรรณ จากพรรคประชาธิปัตย์ก่อนที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจาก พรรคประชาธิปัตย์จากการนำของหัวหน้าพรรค นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จะประกาศลาออกทั้งหมด และสัการเมืองนอกสภาแทน มีการเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทั้งหมดลาออก แต่ นางสาวยิ่งลักษณ์เลือกที่จะประกาศยุบสภาเพื่อเปิดช่องให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่เมื่อวันเลือกตั้งถูก กำหนดขึ้น นายสุเทพ เทือกสุบรรณ และแกนนำผู้ชุมนุมประท้วงกลับพากันไปปิดคูหาเลือกตั้งทุกที่ เพื่อไม่ให้การเลือกตั้งสำเร็จ และแน่นอนว่านำพาความไม่มั่นคงมาให้การบริหารราชการแผ่นดินของ ประเทศจนกระทั่งมาถึงเวลาที่กองทัพบก นำโดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ในขณะนั้น ประกาศใช้กฎอัยการศึก และตัดสินใจยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินจากรัฐบาล รักษาการขณะนั้น และยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

อย่างที่ได้อธิบายถึงไปก่อนหน้านี้ ก่อนความวุ่นวายทางการเมืองทั้งหลาย ได้มีการ เสนอช่องทางแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อเปิดช่องทางให้มีการตั้ง สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญเพื่อ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือร่างใหม่ทั้งฉบับ แต่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยออกมาว่าจะต้อง ผ่านการจัดทำประชามติก่อนจึงจะสามารถแก้ไขทั้งฉบับได้ จึงเป็นที่มาของความวุ่นวายและทางตัน ทางการเมืองจนส่งผลให้เกิดการรัฐประหารในที่สุด

5.3.2.1 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้น มีที่มาจากประชามติอันศาลรัฐธรรมนูญ ให้เหตุผลในคำวินิจฉัยว่าเป็นอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญที่อยู่เหนืออำนาจรัฐธรรมนูญอีกครั้ง หาก ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำประชามติก่อนว่าประชาชนจะเห็นพ้องด้วยการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือไม่ อันเป็นหลักการที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในตัวรัฐธรรมนูญเองแต่ศาล รัฐธรรมนูญก็ได้ยืนยันการมีอยู่ของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญว่ามาจากประชาชน อย่างไรก็ตามการ จัดทำประชามติเพื่อรับร่างรัฐธรรมนูญเมื่อปี พ.ศ. 2550 เองก็อยู่ภายใต้ข้อชี้แนะของฝ่ายรัฐบาลเอง ให้ยอมรับก่อนแล้วไปแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลัง อันเป็นการขี้นำประชามติ ส่งผลให้ประชามติที่ได้ จัดทำไปนั้นไม่ถูกหลักการของการจัดทำประชามติที่ถูกต้องดังที่ได้อธิบายไปแล้ว

5.3.2.2 รัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557

สุดท้ายแล้วรัฐธรรมนูญเองไม่ได้รับการแก้ไข เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเอง รัฐสภาไม่ได้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นพิจารณาในขั้นตอนต่อไป และก็ไม่ได้มีการเสนอการจัดทำประชามติแต่อย่างใด สุดท้ายแล้วเมื่อความตึงเครียดทางการเมืองเพิ่มขึ้นจากแต่ละฝ่ายการเมือง และองค์กรที่จะเป็นที่พึ่งเพื่อปลดล็อคทางการเมืองกลับทำการสร้างเงื่อนไขเพิ่มเติมที่ไม่ได้กำหนดในตัวบทกฎหมายและยังทำให้นำบ้านเมืองไปสู่ทางตัน ก็จบที่รัฐประหาร พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

5.3.3 วิเคราะห์จากปัญหาจากการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ปัญหาจากการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ มีการวางหลักให้บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากมาก และในทางปฏิบัติเองไม่น่าจะเป็นไปได้ที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้สำเร็จนอกจากเสียว่า สมาชิกรัฐสภาจากทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันเป็นเอกฉันท์ว่าสมควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จากรัฐธรรมนูญที่เดิมหลักการมิได้แก้ไขยาก เมื่อต้องการแก้ไขเพิ่มเติมก็ไม่ได้ทำได้ง่ายอยู่แล้ว ยิ่งทำให้บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเองยากขึ้นไปอีก การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยิ่งจะทำได้ยากขึ้น และจากสองเหตุการณ์ที่ได้กล่าวไปแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเองเป็นหนึ่งในกลไกที่สามารถทำให้แก้ไขปัญหามันเมืองไปได้ แต่เมื่อไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมก็จบด้วยการรัฐประหาร ยกเลิกรัฐธรรมนูญและร่างใหม่ เป็นแบบนี้ให้เห็นมาแล้ว 2 เหตุการณ์สำคัญ ในปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 สองช่วงเวลาดังกล่าวเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ห่างกันไม่ถึง 10 ปี

5.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการ วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับสภาปฏิรูปแห่งชาติ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ฉบับที่นำมาทำวิจัยนี้ไม่ได้มีบทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต่างกันในสาระสำคัญนักเมื่อเปรียบเทียบกับ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ น่าจะเป็นเพราะการนำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเป็นต้นแบบในการร่าง ความแตกต่างจึงไม่มี เมื่อ

ความแตกต่างไม่มี ปัญหาที่วิเคราะห์ได้จึงไม่ต่างกัน และเป็นที่ยืนยันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากมากเกินไป

สรุปทั้งสองฉบับมีความแตกต่างกันเล็กน้อยในรายละเอียดปลีกย่อย แต่ในส่วนหลักการและวิธีการแก้ไขเองนั้นมีความยากในระดับเดียวกัน การแก้ไขเพิ่มเติมก็น่าจะมีโอกาสสำเร็จน้อยในระดับเดียวกัน อย่างไรก็ตามควรจะพิจารณาเบื้องต้นถึงสาเหตุที่จะต้องวางหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ยากถึงเพียงนี้ สาเหตุที่น่าจะมาจากที่ผู้วิจัยได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ คือมีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นหลายครั้งซึ่งส่งผลให้รัฐธรรมนูญเองหมดความศักดิ์สิทธิ์ไป อยากจะแก้ไขเมื่อใดก็กระทำไม่ได้ จนกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองของผู้ที่ช่วงชิงอำนาจทางการเมืองสำเร็จ และเกิดความกลัวที่จะทำให้รัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ไม่มีผู้ใดต้องการปฏิบัติตามและจะแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อใดให้สอดคล้องกับสิ่งที่ฝ่ายที่มีอำนาจทางการเมืองต้องการก็ได้ อย่างไรก็ตามก็มีการกำหนดบทบัญญัติให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยากมากไม่น่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องนัก เพราะเมื่อมีปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้จริง ๆ และเป็นเจตนารมณ์ของผู้ใช้กฎหมายก็ควรที่จะให้บทบัญญัติเหล่านั้นได้รับการแก้ไขได้ง่ายกว่านี้ ปัญหาคือการกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะนี้นั้นมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นอีกแม้จะได้รับเสียงจากผู้ลงคะแนนผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยหากมีผู้นำร่างยื่นเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญ เจตนารมณ์ที่ได้ผ่านการยกมือลงคะแนนเสียงที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนั้นอาจจะล้มได้ในบริบทหากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งการกระทำของศาลแบบนี้แม้จะขัดต่อหลักการ Separation of Power แต่ที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญเคยทำให้เห็นมาแล้วว่า ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ไม่ได้สนใจในหลักการพวกนี้มากนัก เมื่อมีปัญหาใด ๆ ก็มักจะอ้าแขนรับเรื่องไว้แล้วก็บอกว่าตนมีอำนาจในการพิจารณาเสมอมา ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการกำหนดหลักการลักษณะนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญน่าจะสร้างปัญหาเพิ่มขึ้นมากกว่าการแก้ไขปัญหาที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญประสงค์ อย่างไรก็ตามภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555 ออกมาแม้ผู้วิจัยจะเห็นว่าไม่ได้ถูกต้องตามหลักการทุกประการแต่ก็เป็น การวางหลักของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญที่ผ่านการจัดทำประชามติเพื่อนับร่างก่อนการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญถึงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญว่ามาจากประชาชน เมื่ออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญมาจากประชาชน อำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่อยู่เหนืออำนาจตามรัฐธรรมนูญแต่ต่อยกว่าอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญก็จะสอดคล้องกับกรณีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติบางประการที่เป็นการกระทบต่ออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญย่อมต้องผ่าน

ประชามติที่จะสอดคล้องกับหลักการดังกล่าวยังเป็นการยืนยันถึงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่เป็นของประชาชนด้วย

หากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในแต่ละครั้งจะต้องมีองค์กรที่เห็นด้วยที่มากกว่าองค์กรที่เป็นผู้ร่างกฎหมายอยู่แล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมกลายเป็นว่าศาลและองค์กรอื่น ๆ ต้องเห็นด้วยกันหมดจึงจะทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสำเร็จได้ ผู้วิจัยไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับสภาพปฏิรูปแห่งชาตินั้น ในบทบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้มีการเพิ่มกระบวนการขั้นตอนและวิธีการเข้าไปเพื่อให้รัฐธรรมนูญนั้นแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากมากอย่างไม่เคยเป็นมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าฉบับใด ๆ ของประเทศไทยที่ได้เคยบังคับใช้มา และได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายถึงความเหมาะสมในหลักการของบทบัญญัติดังกล่าว ผู้วิจัยมีความเข้าใจว่า ณ ตอนร่างรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ร่างอาจมีความประสงค์ให้รัฐธรรมนูญนั้นแก้ไขได้ยาก เนื่องจากที่ผ่านมามีการเมืองของประเทศไทยนั้นสามารถกล่าวได้ว่า นักการเมืองแต่ละฝ่ายเมื่อขึ้นมาเป็นรัฐบาลก็เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลจากฝ่ายการเมืองฝ่ายใดขึ้นมา ก็มักจะมีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตลอดจนเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ของสื่อมวลชนหรือหลาย ๆ ฝ่ายว่าการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อที่จะอำนวยความสะดวกให้ฝ่ายการเมืองของตนนั้นประกอบกิจการทางการเมืองของฝ่ายตนได้สะดวกยิ่งขึ้น แต่ก็ไม่น่าจะมีประเด็นให้กังวลใจเนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจำเป็นจะต้องให้มีสมาชิกรัฐสภาเห็นด้วยก่อน แล้วหากไม่ผ่านการพิจารณาก็ไม่มีผลจำเป็นจะต้องกังวลเพราะร่างก็จะตกไป เมื่อเสนอกันหลาย ๆ ครั้ง แล้วก็ไม่ผ่าน สมาชิกรัฐสภาก็คงจะใช้เหตุผลในการพิจารณาการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกันมากขึ้น

บทที่ 6 แนวทางในการปรับปรุงกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

จากการศึกษาเบื้องต้นในบทก่อนหน้า ทั้งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอ
สภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม
รัฐธรรมนูญที่กระทำไต่ยากแบบเดียวกัน เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว บทบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติม
รัฐธรรมนูญของทั้งสองฉบับไม่มีความแตกต่างกันในเรื่องความยากง่ายในการแก้ไขเพิ่มเติม ก่อนจะมา
ดูว่าบทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญควรจะต้องกำหนดอย่างไร ผู้วิจัยอยากชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่
เกิดจากประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้อีก

แนวทางการแก้ปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้น
เป็นการหาแนวทางการแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้จากการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เบื้องต้นผู้วิจัยจะขอยกตัวอย่างโดยการนำบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไข
เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กับเหตุการณ์ก่อนที่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับจะถูกยกเลิกมานำเสนอ
และเปรียบเทียบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าสิ่งที่เกิดขึ้นภายหลังการขอเสนอ
แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญคือความมั่นคงของรัฐบาลที่บริหารประเทศ หากการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม
นั้นสำเร็จลุล่วงก็ไม่ก่อให้เกิดปัญหาใดต่อรัฐบาล แต่หากแก้ไขไม่สำเร็จนั้นจะเกิดปัญหาเนื่องจาก
มักจะถูกวิจารณ์โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญและรัฐบาลที่
บริหารประเทศอยู่ในขณะนั้นทันที และเมื่อการแก้ไขเพิ่มเติมที่ถูกต้องแล้วแต่ก็มีฝ่ายการเมืองที่ไม่
เห็นด้วยและพยายามเข้าขัดแย้งจนเป็นผลให้การแก้ไขเพิ่มเติมไม่สำเร็จส่งผลให้รัฐธรรมนูญต้องถูก
ยกเลิกไปในภายหลังเนื่องจากมักเกิดเสียงทางการเมืองเพิ่มขึ้นจนนำไปสู่การรัฐประหารเสมอ

6.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่สำเร็จ

ปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่สำเร็จครั้งล่าสุดคือรัฐประหาร
พ.ศ. 2557 ครั้งก่อนหน้าที่มีฝ่ายการเมืองเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2540 ตามบทบัญญัติมาตรา 336 คือ รัฐประหาร พ.ศ. 2549 ทั้งสองครั้งจบลงด้วยการยกเลิก
รัฐธรรมนูญซึ่งในบางครั้งประเทศไทยเองหากนำสถิติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งหมดมารวมกับ
จำนวนรัฐธรรมนูญที่มีอาจจะเป็นตัวเลขใกล้เคียงกัน ผู้วิจัยขอเสนอเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลังจากการ
เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับล่าสุด คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 อย่างพอสังเขป ทั้งสองฉบับนี้มีจุดสิ้นสุดกันคือ การถูกยกเลิก แต่สิ่งที่น่าสนใจคือก่อนการถูกยกเลิก มีประเด็นการเมืองเกี่ยวกับการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ

6.1.1 ก่อนการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีการบัญญัติหลักเกณฑ์การพิจารณา ทบทวนความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทุก ๆ 5 ปี โดยในบทเฉพาะกาล มาตรา 336 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อครบห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจทำ รายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้หรือ กฎหมายอื่นได้” สถานะบ้านเมืองในตอนนั้นหลังใช้บังคับไปได้ราว ๆ 5 ปี ก็เริ่มเกิดปัญหาขึ้นจากรัฐบาลของ นายทักษิณ ชินวัตร ถูกวิพากษ์วิจารณ์และเริ่มถูกโจมตีอย่างหนักด้วยปัญหาหลายอย่าง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทุจริตหรือเรื่องเอื้อประโยชน์เพื่อพวกพ้อง ศ.ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้ออกมา เขียนบทความเมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2548 ดังนี้ “ประเทศไทยเราเพิ่งผ่านการใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาได้เกือบ 5 ปีเท่านั้นเอง เกือบ 5 ปีที่ผ่านมา ในบางครั้งแม้จะมีปัญหาเกิดขึ้นจากองค์กรหรือ กระบวนการตามรัฐธรรมนูญ แต่ก็ยังเป็นปัญหาที่ไม่แน่ว่าจะเกิดขึ้นตลอดไปหรือไม่ หรือเป็นปัญหาที่เกิดจากการดำเนินการมากกว่าเกิดจากข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น สิ่งที่สมควรพิจารณาในปัจจุบันจึงมิใช่เรื่องที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นใดบ้าง แต่เป็นเรื่องสำคัญ 2 ปัญหาที่สมควรพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า ถึงเวลาแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้ว หรือสมควรรอไปอีกสักระยะหนึ่งเพื่อให้ องค์กรและกระบวนการตามรัฐธรรมนูญผ่าน "ประสบการณ์" มากกว่าปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม หากคิดมาถึงเวลาที่จะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้ว ควรจะดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างไรให้มีความเหมาะสมที่สุด ควรหา "ผู้ที่เป็นกลาง" มาทำการ "ศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ" ถึงประเด็นต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ ว่ามีข้อบกพร่องเช่นไรหรือไม่ ประเด็นเหล่านี้เป็นประเด็นสำคัญที่ขอเสนอไว้ประกอบการพิจารณา เสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญขององค์กรทั้ง 3 องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ที่มาตรา 336 แห่งรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมื่อครบห้าปีนับแต่วันประกาศใช้” จะเห็นได้ว่าในตอนนั้นเองเมื่อครบ 8 ปีซึ่งพ้นระยะเวลาบังคับใช้รัฐธรรมนูญไปแล้วเกิน 5 ปีแรก รัฐธรรมนูญควรจะต้องได้รับการทบทวนเพื่อพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่จำเป็นจะต้องแก้ไข

เพิ่มเติมแต่ปรากฏว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ไม่ได้สนใจที่จะทำตามรัฐธรรมนูญมาตรา 336 และในที่สุดรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้ถูกแก้ไข²⁰¹

สิ่งที่เกิดขึ้นในตอนนั้นเมื่อช่วงปี พ.ศ. 2548 อันเป็นช่วงเวลาที่เลยกำหนด 5 ปีแรกไปอีก 3 ปีแล้ว การบังคับใช้รัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีการพูดถึงเรื่องการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่มาตรา 336 ได้บัญญัติไว้ ปรากฏว่าไม่มีฝ่ายใดให้ความสนใจและก็ปล่อยให้เหตุการณ์ต่าง ๆ ดำเนินไปจนเกิดกระแสการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล นายทักษิณ ชินวัตร และองค์กรอิสระที่ถูกครอบงำจากฝ่ายการเมือง สาเหตุดังกล่าวเมื่อเกิดปัญหาขึ้น นายทักษิณได้ยุบสภาเพื่อเปิดช่องให้มีการเลือกตั้งใหม่ ฝ่ายค้านนำเรื่องยื่นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้เลื่อนการเลือกตั้งออกไป อย่างไรก็ตามเกิดรัฐประหารเสียก่อน

6.1.2 ก่อนการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ในช่วงแรกที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ รัฐบาลชุดแรกของนายสมัคร สุนทรเวช ได้รับการเลือกตั้งขึ้นมาบริหารประเทศไม่นาน นายสมัคร สุนทรเวช ก็ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้นายสมัคร สุนทรเวช ขาดคุณสมบัติการเป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากรับเป็นพิธีกรกิตติมศักดิ์รายการชิมไปบ่นไป และรายการยกโขยง 6 โมงเช้า²⁰² รัฐบาลฝ่ายพรรคพลังประชาชนจึงมีมติเลือก นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนที่นายสมัคร สุนทรเวช หลังจาก นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ไม่นานก็ถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกันอันเป็นผลมาจากคำวินิจฉัยคดียุบพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคภูมิใจไทย เนื่องจากกรณีการทุจริตการเลือกตั้ง ต่อมา ศาลรัฐธรรมนูญได้อ่านคำวินิจฉัยในส่วนของพรรคพลังประชาชน ด้วยมติเอกฉันท์ 9 ต่อ 0 ให้ยุบพรรคพลังประชาชน²⁰³ และตัดสิทธิทางการเมืองหัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรค 5 ปี (รวม 37 คน) ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ทำให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ในฐานะรักษาการหัวหน้าพรรคพลังประชาชนต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยปริยาย นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้อ่านคำวินิจฉัยในส่วนของพรรคภูมิใจไทย โดยมีมติให้ยุบพรรคภูมิใจไทย และตัดสิทธิทางการเมืองหัวหน้าพรรคและ

²⁰¹ Ibid.

²⁰² มติชนสุดสัปดาห์, "ย้อนอ่านคำพิพากษาศาลธน. ผลัก "สมัคร" ตกเก้าอี้ นายกฯ ว่าด้วยปม "ลูกจ้าง-ค่าตอบแทน", (www.matichonweekly.com).

²⁰³ สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2551.

กรรมการบริหารพรรค 5 ปี (รวม 43 คน) ตามประกาศ คปค. เช่นกัน ศาลรัฐธรรมนูญก็ยังมิตีเสียดข้างมาก 8 ต่อ 1 ให้อุบพรรคชาติไทยด้วยอีกพรรคหนึ่ง โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า พรรคชาติไทยมีความผิดตามมาตรา 237 วรรค 2 และมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ถือว่าเป็นข้อเท็จจริงที่ปฏิเสธไม่ได้ แม้จะมีการโต้แย้งว่าหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคคนอื่นแต่ฟังไม่ขึ้น (รวม 29 คน) ตามประกาศ คปค. จากเหตุการณ์เหล่านี้แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้อาจจะมีปัญหาและมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม มิเช่นนั้นการบริหารบ้านเมืองอาจเป็นไปอย่างยากลำบาก

จากข้อเท็จจริงได้ที่น่าเสนอไปแล้วในบทก่อนหน้า เรื่องดังกล่าวไม่เคยถูกแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จนกลับมาถูกพูดถึงอีกครั้งในสมัยรัฐบาลของ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ว่ามีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติเรื่องการยุบพรรคการเมืองที่ฝั่งรัฐบาลมองว่ามีความรุนแรงเกินไปขณะที่เมื่อรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งอยู่ก็ไม่ได้มีแนวคิดที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติส่วนนี้แต่อย่างใด หลังจากรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์เองก็ได้มีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 เพื่อเป็นการเปิดช่องให้มีการตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยใช้ลักษณะเดียวกันกับเมื่อ พ.ศ. 2539 คือการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตราเดียวเพื่อตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและบัญญัติบทบัญญัติเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ที่จะมีขึ้นในอนาคตไว้ในมาตรา 291 ซึ่งมีประเด็นในขั้นตอนการทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธยนั้น ให้ใช้วิธีการตามมาตรา 150 และ 151 เดิมคือวิธีการเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ อันถูกนักการเมือง นักวิชาการ และสื่อมวลชนที่อยู่ตรงข้ามกับรัฐบาลได้วิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นดังกล่าวว่าขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเดิมและอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญไทย²⁰⁴ ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ซึ่งคณะราษฎรได้นำความขึ้นกราบบังคมทูล และทูลเกล้าฯ ถวายร่างรัฐธรรมนูญให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานรัฐธรรมนูญให้ อันเป็นสัญลักษณ์ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทยเป็นรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจสถาปนาในลักษณะสัญญาประชาคมสองฝ่ายคือระหว่างกษัตริย์และประชาชนนั่นเอง นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6) เมื่อปี พ.ศ. 2539 อันเป็นรัฐธรรมนูญต้นแบบของการเปิดช่องให้ตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเองก็ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญด้วย เนื่องจากในขั้นตอนการทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในกำหนดเวลาจะส่งผลให้ร่างรัฐธรรมนูญตกไปในทันที อย่างไรก็ตามศาล

²⁰⁴ ปานเทพ พัวพงษ์พันธ์, "ถ้าพระเจ้าอยู่หัวไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย !?" (2555).

รัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นอำนาจสถาปนาของพระมหากษัตริย์และในเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพียงแต่ได้วินิจฉัยให้นำร่างดังกล่าวไปผ่านกระบวนการลงประชามติเสียก่อนจึงจะแก้ไขได้เท่านั้น จึงส่งผลให้เกิดการถกเถียงในประเด็นอำนาจสถาปนาของรัฐธรรมนูญไทยและรัฐธรรมนูญไทยก็ยังไม่เคยมีฉบับใดที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยซึ่งคงปฏิเสธไม่ได้ว่ารัฐธรรมนูญไทยเป็นรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจสถาปนาสองฝ่ายระหว่างประชาชนและพระมหากษัตริย์²⁰⁵ มีเพียงเสียงความประสงค์ในการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่อยากให้มีการเลือกตั้งทั้งหมดซึ่งเป็นข้อเรียกร้องที่มีการพูดถึงกันตั้งแต่ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แล้ว และได้เสนอเรื่องดังกล่าวในปี พ.ศ. 2556 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากระทำไม่ได้และเป็นที่ยกเว้นอีกเช่นกัน ทั้งสองเรื่องก็ไม่ได้ถูกแก้ไข และยังได้เกิดเหตุการณ์ทางการเมืองมากมายที่ส่งผลโดยตรงกับรัฐธรรมนูญอันเป็นผลให้มีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากฝั่งรัฐบาล ซึ่งเป็นเหตุการณ์สำคัญก่อนการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 เริ่มจากการเสนอร่างกฎหมายนิรโทษกรรมของฝ่ายรัฐบาล ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่นิสิตนักศึกษาจากแทบทุกสถาบันออกมาเดินขบวนประท้วงขอให้ล้มร่าง โดยเฉพาะร่างกฎหมายนิรโทษกรรมดังกล่าวเป็นร่างกฎหมายนิรโทษกรรมอันสร้างความไม่พอใจให้หลายฝ่ายจนมีกลุ่ม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคประชาธิปัตย์รวมตัวกันและแสดงตัวเป็นแกนนำเชิญชวนประชาชนออกมาชุมนุมเพื่อล้มร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่สถานีรถไฟสามเสน ปรากฏว่ามีประชาชนให้ความสนใจเป็นจำนวนมากและการชุมนุมดังกล่าวก็นำไปสู่การชุมนุมที่ขยายตัวใหญ่ขึ้นจนมีการนัดหมายที่ประชาชนจำนวนมากออกมาเดินขบวนพร้อมกันในแบบที่ไม่เคยมีมาก่อน เมื่อปัญหาเรื้อรังมากขึ้นจนถึงช่วงก่อนการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หรือก่อนรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 ได้มีความพยายามจากฝ่ายรัฐบาลในการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถึงสองครั้ง อย่างไรก็ตามก็อย่างที่ผู้วิจัยได้กล่าวไปแล้วในบทก่อนหน้า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยออกมาไม่ได้ให้ทางออกกับบ้านเมืองและในคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อเปิดช่องให้มีการตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้เข้าไปพิจารณาในเนื้อหาต้นเหตุของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าว ณ ขณะนั้นสรุปใจความสำคัญได้ว่า จะแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับได้ แต่จะต้องจัดทำประชามติก่อนเพราะรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นรัฐธรรมนูญที่ผ่านการลงประชามติก่อนการบังคับใช้ เหตุการณ์หลังจากนั้นเองกลายเป็นว่าทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลมีความขัดแย้งกันมากขึ้น

²⁰⁵ กล้า สมุทวณิช, "คนตกลีที่อยู่อีกฝั่งหนึ่ง : อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญไทยมาจากไหน ย้อนอ่านคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ," (2560), https://www.matichon.co.th/columnists/news_423661.

ฝ่ายรัฐบาลต้องการเดินหน้าพิจารณาต่อไปในขณะที่ต้องจัดให้มีการจัดทำประชามติตามที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา ฝ่ายค้านเดินหน้าบอกว่าแก้ไขไม่ได้แล้วเพราะว่าต้องทำประชามติก่อน ถึงขั้นจะมีการวิจารณ์ถึงบทบัญญัติเรื่องการทุเลากฎ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะมีขึ้นในอนาคตว่ามีการตัดทอนพระราชอำนาจซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นเรื่องทางการเมืองมากกว่า ประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นเรื่องทางการเมืองที่เกิดจากการที่อีกฝ่ายหนึ่งไม่ต้องการให้เกิดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงมีการหาเหตุให้เกิดความยากลำบากกับฝ่ายที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นซึ่งหากฝ่ายตรงข้ามเห็นพ้องต้องกันด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นแล้วปัญหาลักษณะนี้ก็จะไม่เกิด และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเองก็ไม่ได้พูดถึงประเด็นนี้ตามที่ได้กล่าวไปแล้ว ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าให้รัฐธรรมนูญผ่านกระบวนการจัดทำประชามติก่อน ในกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เองจะเห็นได้ว่าเป็นผลโดยตรงและเห็นได้ชัดกว่าในกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เมื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่สามารถทำได้ ส่งผลให้ไม่เหลือทางออกให้ประเทศในขณะนั้น ก่อนมีการประกาศใช้กฏอัยการศึกโดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้น และเชิญนักการเมืองเข้าพูดคุยเจรจาทันทีเพื่อหาทางออกประเทศ รัฐบาลยืนยันไม่ลาออกและไม่เปิดช่องทางให้เกิดสุญญากาศเพราะตนได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนจน พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบกและหัวหน้ากองอำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย (กอ.รส.) ภายใต้การประกาศใช้กฏอัยการศึก จึงตัดสินใจยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลรักษาการณ์ในที่สุด²⁰⁶

เป็นที่น่าสังเกตว่าศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 18-22/2555 ว่า “การแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่เป็นการล้มล้างระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ” ในเมื่อไม่ได้เป็นการล้มล้างระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญกลับพิจารณาว่าการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวนั้นไม่สอดคล้องกับอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญซึ่งอยู่เหนือรัฐธรรมนูญและอำนาจทั้งปวง และยังพิจารณาต่อไปว่าการแก้ไขเพิ่มเติมเพียงมาตราเดียวเพื่อเปิดช่องให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นจะกระทำมิได้ เนื่องจากอำนาจของผู้จัดทำนั้นมีอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่อำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญใหม่นั้นอยู่เหนือรัฐธรรมนูญ (อำนาจดังกล่าวหมายถึงอำนาจที่เกิดจากประชาชนผ่านประชามติ หรืออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

²⁰⁶ ทีมข่าวไทยรัฐออนไลน์, "ย้อนนาที 'ประยุทธ์' ทูบโต๊ะ ยึดอำนาจ' สู่ 'รัฐประหาร'."

นั่นเอง) จะไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยอำนาจร่างกฎหมายธรรมดาได้ทั้ง ๆ ที่ตัวรัฐธรรมนูญเองมีบทบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแยกไว้เป็นพิเศษ ศาลรัฐธรรมนูญได้พูดถึงการจัดทำประชามติด้วยว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้นผ่านการจัดทำประชามติเพื่อรับรองรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งประชามตินั้นอยู่เหนือรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจเดียวกันกับอำนาจที่จัดให้มีรัฐธรรมนูญจึงสามารถสรุปคำวินิจฉัยได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้ ศาลรัฐธรรมนูญมองว่าทำได้ มิได้ขัดหรือเป็นการล้มล้างระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่จะต้องผ่านการจัดทำประชามติก่อน ซึ่ง ณ ตอนนั้นเองได้ข้อสรุปว่าไม่ได้แก้ไขรัฐธรรมนูญ และรัฐสภาก็ไม่ได้เลือกที่จะจัดทำประชามติในเรื่องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญเองยกเหตุการณ์ลงประชามติว่าเป็นอำนาจที่อยู่เหนือรัฐธรรมนูญแต่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นศาลระบบไต่สวนและสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้เอง กลับมิได้ยกข้อเท็จจริงขณะลงประชามติก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ว่าเป็นการลงประชามติที่ไม่ค่อยจะถูกต่อนัก เนื่องจากบรรยากาศประเทศในตอนนั้นเป็นไปในลักษณะที่ต้องการให้มีการเลือกตั้งโดยเร็วที่สุด จึงมีการเชิญชวนให้ประชาชนลงคะแนนรับร่างรัฐธรรมนูญ และไปแก้ไขเพิ่มเติมภายหลัง ซึ่งประชามติจะขัดกับหลักการสำคัญของการออกเสียงประชามติที่จะเป็นฐานรองรับความชอบธรรมโดยทันที เพราะประชามตินั้นจะต้องเป็นการลงคะแนนเสียงที่เป็นอิสระปราศจากการชี้นำ การลงคะแนนรับร่างรัฐธรรมนูญ และไปแก้ไขเพิ่มเติมภายหลัง หรือการลงประชามติในลักษณะนี้ไม่ใช่การลงประชามติแบบทั่วไป เพราะมีการชี้นำจากผู้จัดทำประชามติเอง อันจะทำให้หลักการทั่วไปมาใช้ไม่ได้ ภายหลังจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวผ่านประชามติ รับร่างรัฐธรรมนูญของประชาชนแล้ว รัฐบาลชุดที่ขึ้นมาบริหารประเทศก็ได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ด้วยเหตุผล ณ ตอนนั้นว่า บรรยากาศของประเทศกำลังไปได้ดีหลังการรัฐประหาร ไม่อยากจะทำสร้างปัญหาหรือเงื่อนงำใด ๆ ในตอนนั้น ซึ่งก็เป็นปัญหาทางการเมืองกันเอง และสุดท้ายรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมหลังการรับร่างอย่างที่มีการพูดถึงกัน เมื่อเวลาผ่านไป รัฐบาลที่ได้รับเลือกขึ้นมาต้องพ้นจากตำแหน่งถึง 2 ชุดในเวลาไล่เลี่ยกัน ทำให้เริ่มทราบดีว่ามีความจำเป็นแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ก็แก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้เพราะติดปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการสร้างเงื่อนงำของทุกฝ่าย จากเหตุการณ์ที่ได้ยกตัวอย่างไปนี้น่าจะเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นที่เป็นการป้องกันตัวเองของประชาธิปไตยในประเทศไทยตามหลักการป้องกันตัวของประชาธิปไตย (Militant democracy)²⁰⁷ อันเป็นการป้องกันตัวเองของ

²⁰⁷ Ludvig Norman and Anthoula Malkopoulou, "Three Models of Democratic Self-Defence: Militant Democracy and Its Alternatives," 66(2) 442–458 (2018).

ระบอบประชาธิปไตยที่ควรจะต้องมีอย่างเหมาะสม ในกรณีของประเทศไทยคือกรณีศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาวินิจฉัยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวมานี้ มองได้ว่าเป็นการป้องกันตัวของประชาธิปไตยในประเทศไทยเพื่อไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยเอง และจากประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยที่ได้ศึกษาก็จะพบว่า ประเทศไทยเองรัฐธรรมนูญจะพัฒนาการตามปัญหาที่เกิดขึ้น เมื่อปัญหาใดเกิดก็จะมีกรรพุดคุยกันเพื่อเสนอการแก้ไขเพิ่มเติม หรือหากมีกรณีต้องร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็มักจะเป็นรัฐธรรมนูญที่นำปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับเดิมมาแก้ปัญหานั้น

6.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

จากการศึกษารัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ตั้งแต่ประเทศสหรัฐอเมริกาประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อปี ค.ศ. 1789 (พ.ศ. 2332) มีการเสนอขอแก้ไขกว่า 10,000 ครั้งแต่แก้ไขสำเร็จเพียง 27 ครั้งเท่านั้น ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากที่สุด แต่ก็มีประเทศที่แก้ไขได้ง่ายมากอย่างเช่นสหราชอาณาจักร ที่เพียงออกพระราชบัญญัติตามกระบวนการออกกฎหมายทั่วไปก็แก้ไขรัฐธรรมนูญได้แล้ว สาเหตุที่แต่ละประเทศต้องมีวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกันก็เพราะแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันในเรื่องของระบบกฎหมายและรัฐธรรมนูญ สหรัฐอเมริกาใช้รัฐธรรมนูญอย่างสิ้นกำหนดเพียงหลักการใหญ่ ๆ ไว้ หลักการเหล่านั้นหากนำมาค้นคว้าเพิ่มเติมจะพบว่าเป็นหลักการที่มีความนิรันดรและไม่มีความจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขบ่อย ๆ รัฐธรรมนูญของ สหราชอาณาจักรเองไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรจึงไม่ได้มีกำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้เป็นการพิเศษ หลักกฎหมายของสหราชอาณาจักรเองก็ไม่ได้ใช้แบบเดียวกันกับของประเทศไทย ประเทศที่จะมีความใกล้เคียงกับประเทศไทยก็คือประเทศกลุ่มยุโรปซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษารัฐธรรมนูญสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐออสเตรีย รัฐธรรมนูญของประเทศกลุ่มนี้จะแก้ไขเพิ่มเติมได้ไม่ยากเกินไปและไม่ง่ายเกินไป ลักษณะรัฐธรรมนูญจะถูกออกแบบให้มีความยาวและมีข้อกำหนดรายละเอียดมาก มีการแบ่งบทบัญญัติแต่ละเรื่องเป็นระดับ การแก้ไขเพิ่มเติมเองก็แบ่งเป็นระดับเช่นกัน บางบทบัญญัติเป็นนิรันดร แก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้ บางบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากกว่าบทบัญญัติประเภทอื่น (Tiered constitutional design) เมื่อลักษณะรัฐธรรมนูญไทยเป็นแบบดังกล่าว การแก้ไขเพิ่มเติมก็ควรจะมีลักษณะเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันและประเทศออสเตรียที่ผู้วิจัยได้ยกตัวอย่างมาในงานวิจัยชิ้นนี้²⁰⁸

²⁰⁸ Rosalind Dixon and David Landau, "Tiered Constitutional Design."

ปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นรัฐธรรมนูญที่เพิ่งเคยบังคับใช้และเป็นรัฐธรรมนูญใหม่ บทบัญญัติบางหลักการยังไม่เคยบังคับใช้มาก่อน ควรจะแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่าย เพื่อเปิดช่องให้สามารถแก้ไขได้เมื่อถึงเวลาที่รับทราบได้แล้วว่าบทบัญญัติใดที่ไม่มีความเหมาะสม นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีบทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากเกินไป ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญเองได้บังคับใช้จนถึงเวลาที่อาจมีความจำเป็นจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการ อาจทำให้แก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้ เนื่องจากอาจแก้ไขไม่สำเร็จด้วยวิธีการและขั้นตอนของตัวบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมนั่นเอง และจากการที่ประเทศไทยไม่เคยมีรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากเท่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในระยะยาวอาจมีผลร้ายมากกว่าผลดี นอกจากนี้การที่รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากมากนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับเองได้นำหลักการที่อาจจะขัดกับหลักการบางประการของกฎหมายมหาชนที่ได้นำเสนอไปแล้วในบทก่อนหน้า ผู้วิจัยขอชี้เป็นประเด็นๆ และเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาของแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

6.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาการขัดกันของรูปแบบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รูปแบบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในที่นี้หมายถึง รูปแบบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยาก กับรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ง่าย จากการศึกษารัฐธรรมนูญของต่างประเทศโดยหลักแล้วประเทศไทยใช้กฎหมายระบบ Civil Law และมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่มีรายละเอียดและมีความยาวมาก ดังนั้นการจะกำหนดให้รัฐธรรมนูญแก้ไขได้ยากนั้นไม่ใช่เรื่องที่จะเป็นประโยชน์เนื่องจากรัฐธรรมนูญในโลกนี้ที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยาก อย่างเช่นรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้ยกตัวอย่างไปว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากมากเป็นรัฐธรรมนูญประเภทสั้นและเขียนไว้เพียงหลักการใหญ่ ๆ เท่านั้น นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีหรือ Common Law ซึ่งแตกต่างจากระบบกฎหมายของประเทศไทยโดยสิ้นเชิงและยังเป็นรัฐรวม แบ่งออกเป็นอีกกว่า 50 รัฐภายในสหรัฐเอง ทั้งนี้ผู้วิจัยศึกษาเฉพาะรัฐธรรมนูญของสหพันธ์เท่านั้น ส่วนรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐมีวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมที่แตกต่างกันไปและมีการแก้ไขเพิ่มเติมที่บ่อยครั้งกว่า²⁰⁹ โครงสร้างของรัฐจึงมีความแตกต่างกับประเทศไทยมาก ในเมื่อประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายแบบ Civil Law และมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้ในรายละเอียดค่อนข้างมาก ก็จะต้องนำไปเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญในประเทศกลุ่มยุโรปมากกว่า

²⁰⁹ Ibid.

อย่างที่ได้อธิบายไปเบื้องต้น ซึ่งผู้วิจัยก็ได้ยกตัวอย่างประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐออสเตรียไป ทั้งสองประเทศนี้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นไปในกระบวนการนิติบัญญัติปกติ แต่ก็ไม่ได้ง่ายในระดับเดียวกันกับประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรแบบสหราชอาณาจักร ด้วยเหตุผลของความแตกต่างทางระบบกฎหมายและรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ระบบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แบ่งรัฐธรรมนูญเป็นระดับเองเหมาะสมกับประเทศไทยมากกว่าอย่างที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้และเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยด้วยซึ่งควรจะแบ่งวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในแต่ละเรื่อง แต่ละเนื้อหาให้แตกต่างกันไปโดยวางหลักเกณฑ์ให้ชัดเจน ประเทศไทยเองมีรัฐธรรมนูญประเภทเดียวกันกับทั้งประเทศเยอรมัน และประเทศออสเตรีย ดังนั้นผู้วิจัยไม่เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้บทการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแก้ไขได้ยากขนาดที่เป็นอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ทำวิจัยนี้อันอาจเป็นการผูกกระบบการแก้ไขเพิ่มเติมไว้กับฝ่ายนิติบัญญัติน้อยเกินไป แนวทางการแก้ปัญหาในข้อนี้คือ จะต้องไปแก้ไขให้บทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีความยากง่ายไม่มากเกินไปที่จะแก้ไขได้ และในเรื่องใดที่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมให้ยากก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากเหมือนกันหมด เรื่องใดที่อาจกระทบต่อหลักการที่สำคัญหรือกระทบต่ออำนาจอธิปไตยก็อาจต้องมีวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมที่ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมในบทบัญญัติเรื่องทั่วไป สุดท้ายแล้วการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญควรจะปรับให้อยู่ตรงกลางดังที่ได้เคยกล่าวอ้างไปในบทก่อนตอนต้นว่า “สิ่งสำคัญที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ จะต้องตระหนักและพิจารณาในการกำหนดบทบัญญัติเรื่องวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น คือ ความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างความจำกัดและความยืดหยุ่นของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (a proper balance between rigidity and flexibility) เพื่อให้รัฐธรรมนูญฉบับที่ร่างนั้นมีความมั่นคงและสามารถมีความยืดหยุ่นและปรับปรุงได้อย่างเหมาะสมกับพัฒนาการของประเทศและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา” ณ ปัจจุบันเองรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จะต้องหาความสัมพันธ์ที่เหมาะสมดังกล่าวให้ได้ มิเช่นนั้นก็จะมิปัญหาการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบ่อยครั้งเกินไป หรือปัญหาที่หนักกว่านั้นคือการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติที่มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม แต่ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้สำเร็จ ปัญหาหลังจากนั้นมักจะนำไปสู่ทางตันและทางตันมักนำไปสู่วิธีการนอกกฎหมายหรือการทำรัฐประหารดังที่เห็นได้จากข้อเท็จจริงจากช่วงปี พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้ว²¹⁰

²¹⁰ ปูนเทพ ศิริบุษย์, "ทฤษฎีและแนวความคิดว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ." หน้า 10

6.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น ผู้วิจัยนำมาจากบทบัญญัติในมาตรา 256 (9) ซึ่งบัญญัติว่า “ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม (7) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกัน เสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญตาม (7) ขัดต่อมาตรา 255 หรือมีลักษณะตาม (8) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าว ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้” บทบัญญัติดังกล่าว ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาวินิจฉัยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ ประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่าไม่ว่าจะให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาดูในส่วนไหนของร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก็จะเป็นการสุ่มเสี่ยงที่จะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจทั้งสิ้น เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญคือศาลตามรูปแบบ และอยู่ในส่วนของอำนาจตุลาการ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเป็นอำนาจของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นเดียวกับการร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั่วไปหรือการวางหลักการให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่ควรที่จะให้มีอำนาจฝ่ายตุลาการเข้ามาเกี่ยวข้องอีกครั้งหนึ่ง หากประสงค์ที่จะเพิ่มขึ้นตอนในบทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีความพิเศษ และแก้ไขได้ยากกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป (อันเป็นการสอดคล้องกับทฤษฎีลำดับศักดิ์กฎหมาย) เมื่อมีการใช้หลักการ ขั้นตอน หรือกระบวนการที่เพิ่มเติมแล้ว และส่งผลให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากขึ้น และยากกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั่วไปย่อมเพียงพอที่จะยกให้การแก้ไขเพิ่มเติมมีความพิเศษและแยกต่างหากจากกระบวนการร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ไม่จำเป็นต้องให้หน่วยงานใด (หรือในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญ) เข้ามาตรวจสอบความถูกต้องของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว²¹¹ แม้ประเทศเยอรมันที่ผู้วิจัยได้นำมาเป็นตัวอย่างการแก้ไขเพิ่มเติม

²¹¹ ชมพูนุท ตั้งถาวร และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

รัฐธรรมนูญจะยอมรับหลักการให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้ แต่ตัวรัฐธรรมนูญเองก็ไม่ได้มีการบัญญัติให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเอาไว้ในตัวบทรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของเยอรมันจะต้องจัดทำเป็นร่างรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีเขตอำนาจในการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้แม้จะไม่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในกรณีของประเทศไทยนั้นรัฐธรรมนูญกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ทำเป็น ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถตีความให้อำนาจตนเองในการเข้าไปวินิจฉัยดังกล่าวในลักษณะเดียวกันได้ ในเรื่องนี้เองก็มีนักวิชาการที่ได้ศึกษาและมีความเห็นไปทั้งสองฝ่ายทั้งฝ่ายที่เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญควรจะมีอำนาจมากกว่านี้ในการเข้าตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและนักวิชาการที่เห็นว่าไม่ควรให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเข้าตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว²¹²

ส่วนตัวผู้วิจัยมีความเห็นไปในทางของรัฐธรรมนูญสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนีคือไม่ควรจะบัญญัติไปในตัวบทรัฐธรรมนูญแต่ไม่ได้เห็นว่าสมควรจะต้องตัดออกไปจากรัฐธรรมนูญเลย ในส่วนนี้น่าจะเป็นการดีหากสามารถจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้อย่างเหมาะสมว่าเรื่องไหนที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเข้าวินิจฉัยเพื่อความเหมาะสมของการเข้าตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อไม่ให้ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งในประเด็นนี้อยู่เหนือขอบเขตการวิจัยของผู้วิจัยและน่าสนใจสำหรับผู้วิจัยในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับการตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมประเภทใดหรือกรณีเกิดเหตุการณ์ใด จนถึงตัวองค์กรผู้ที่มีอำนาจในการยื่นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญที่ควรจะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเข้าตรวจสอบต่อไป²¹³

6.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ขัดต่อทฤษฎีลำดับศักดิ์

กฎหมาย

นอกจากการบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาดูร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว สิ่งที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ มีความสัมพันธ์ต่อทฤษฎีลำดับศักดิ์กฎหมายอีกด้วย รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และมีหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของ

²¹² อรรถพรณ ลิ้มเหรียญทอง, "อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม : ศึกษากรอบในทางทฤษฎี" (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559).

²¹³ iLaw, "ร่างรัฐธรรมนูญ 58 : อำนาจสูงสุดอยู่ที่ศาลรัฐธรรมนูญ," (เว็บไซต์ไอลอร์วุ่นย์ข้อมูล).

รัฐธรรมนูญเอง มีความพิเศษที่อำนาจตุลาการไม่น่าจะแตะต้องได้ ศาลรัฐธรรมนูญเองเป็นหน่วยงานภายใต้รัฐธรรมนูญ การที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีอำนาจในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมย่อมส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญเองอาจกลายเป็นหน่วยงานที่อยู่เหนือรัฐธรรมนูญและเหนืออำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย จริงอยู่เมื่อรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้อย่างกว้างขวางว่าเป็นกรณี ที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจกระทำได้ แต่ในทางปฏิบัติเอง ผู้วิจัยก็ไม่เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเหนือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด สิ่งใดที่เป็นอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ ได้ถูกบัญญัติไว้แล้วในรัฐธรรมนูญ หมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 255 ซึ่งเป็นการชัดเจนเพียงพอ และบทบัญญัติอื่น ๆ นอกเหนือจากนี้ย่อมไม่เป็นการขัดต่อหลักการประการใดที่จำเป็นจะต้องนำหน่วยงานภายใต้รัฐธรรมนูญเข้ามาตัดสินร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด

ต้นเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นอันนำมาสู่การบัญญัติบทบัญญัติลักษณะนี้ลงไป ในรัฐธรรมนูญ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทก่อนหน้าถึงคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555 อันเป็นที่มาที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความขยายอำนาจให้ตนเข้ามาดูร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมได้ ในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 291 ซึ่งจะได้ชี้ชัดว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน มิฉะนั้นในอนาคตเราอาจจะได้เห็นคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่มีความแปลกในลักษณะเดียวกันนี้อีก ผู้วิจัยเห็นว่าในการแก้ไขปัญหานี้ กำหนดหลักการไว้หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แก้ไขเพิ่มเติมได้ก็จะมีปัญหาแต่อย่างใด แต่หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้ หรืออาจจะต้องไปผ่านกระบวนการบางอย่างก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมก็จะเป็นการสร้างปัญหาเพิ่มเติมเสียมากกว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญส่วนมากแล้วเป็นเรื่องความจำเป็นในการบริหารราชการแผ่นดิน หากเป็นส่วนที่มีความจำเป็นจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมจริง ๆ ควรจะกระทำได้โดยไม่ต้องผ่านเงื่อนไขที่มากเกินไป

สิ่งที่จำเป็นจะต้องทำไม่ใช่การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาหรือวินิจฉัยร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าขัดต่อหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ควรจะต้องมีการกำหนดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนว่าศาลรัฐธรรมนูญเองจะมีเขตอำนาจเท่าใด เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ และไม่เหลือเป็นช่องว่างให้กลายเป็นเครื่องมือของกลุ่มการเมือง ดังเช่นที่ผ่านมาในช่วง 10-20 ปีนี้ ปัญหาการขยายเขตอำนาจของตนเข้าไปพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม จากการรับคำร้องตามมาตรา 68 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

2550 ของศาลรัฐธรรมนูญจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555 กลายเป็นต้นเหตุของปัญหา อันส่งผลให้รัฐธรรมนูญไม่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม และจากสาเหตุดังกล่าวนี้กลายเป็นการปิดช่องทางการแก้ไขปัญหามือง หรือปัญหาทางการเมืองจนทำให้เกิดการรัฐประหารและยกเลิก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ขึ้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าควรตัดกรณีที่สามารถนำ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบออกไปจากบทบัญญัติเรื่องการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การแก้ไขปัญหานี้เนื่องจากเป็นเรื่องของอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกับการแก้ไข เพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเช่นเดียวกันกับหัวข้อ 6.2.2 คือเป็นหัวข้อที่นำศึกษาต่อไปใน อนาคตว่าบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมควรจะ เป็นอย่างไร การจะนำบทบัญญัติดังกล่าวออกไปเลยอาจจะเป็นการไม่เหมาะสมเสียทีเดียว การจะ คงไว้ก็จะเป็นการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไป ดังนั้นอาจจะต้องให้เป็นหัวข้อที่นำศึกษาวิจัย ต่อไปภายหลัง²¹⁴

เนื่องจากการมีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเองอยู่ภายใต้หลักการทางประชาธิปไตย และทั้งสองกรณีที่ได้กล่าวไปแล้วไม่ควรที่จะต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาวินิจฉัยการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญได้จากหลักการพื้นฐานทางประชาธิปไตยเอง เพราะศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่องค์กรที่มีความ ผูกพันกับ “ประชาชน” จึงจะขัดกับหลักการทั่วไปทางประชาธิปไตยและในการแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายหรือรัฐธรรมนูญนั้นอาจมีความจำเป็นจะต้องให้อำนาจที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนที่ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ซึ่งจะสอดคล้องกับทฤษฎีสัญญาประชาคม ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่ควรจะต้องขึ้นอยู่กับอำนาจตุลาการหรือศาลซึ่งควรจะต้องมีอำนาจหน้าที่ ในการวินิจฉัยถึงการบังคับใช้ของกฎหมายมากกว่า ผู้ที่มีอำนาจในการจัดการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญจึงควรจะต้องเป็นตัวประชาชนเองโดยตรง หรือประชาชนเองโดยผ่านผู้แทนของ ประชาชน²¹⁵

6.2.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง

ปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบ่อยครั้งเป็นเรื่องธรรมดาที่ย่อมเกิดขึ้นจาก ปัญหาของฝ่ายการเมืองอย่างที่ว่าผู้วิจัยได้กล่าวไปแล้วในบทก่อนหน้า ทั้งนี้ควมมีเสถียรภาพของ รัฐธรรมนูญเอง ส่วนหนึ่งต้องยอมรับว่า ขึ้นอยู่กับฝ่ายการเมืองอย่างปฏิเสธไม่ได้ ในขณะเดียวกัน

²¹⁴ Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments*, ed. John P. McCormick Martin Loughlin, and Neil Walker (Croydon: Oxford Constitutional Theory, 2017).

²¹⁵ Ibid.

ผู้วิจัยก็ไม่เห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถ้ามีบ่อยครั้งจะสร้างปัญหาหรือไม่อย่างไร การที่จะพยายามแก้ไขปัญหานี้และบีบให้ผู้นำทางการเมืองกังวลเพียงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบ้านเมืองหรือทุกข์สุขของประชาชนเป็นหลักและไม่มัวแต่ยื่นขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอันนำพาผลประโยชน์แก่พวกพ้องก็เป็นเรื่องที่ยากจะเข้าถึง สิ่งเดียวที่พอจะทำให้เป็นไปได้ก็คือการทำให้บทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากขึ้น เพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมในแต่ละครั้งนั้นเป็นการเพิ่มเติมที่เกิดจากความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง หากแก้ไขได้ง่ายเกินไปก็จะมีแต่การขอแก้ไขตลอดเวลา ซึ่งอาจจะไม่ส่งผลดีต่อประเทศแน่นอน แต่การที่จะต้องทำให้บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากขึ้นนั้น จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องนำหลักการใหม่ ๆ มากมายที่สุ่มเสี่ยงต่อการขัดกับหลักการทางกฎหมายมหาชนมาบัญญัติไว้ หรือเพิ่มขั้นตอนให้ซับซ้อนยิ่งขึ้น ประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นด้วยกับส่วนที่จำเป็นจะต้องทำให้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากขึ้นเพื่อไม่ให้เกิดการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบ่อยครั้งเกินไป อย่างไรก็ตามท้ายที่สุดของคำว่า “ยาก” ในที่นี้คือจะต้องยากในระดับเหมาะสมกับที่ควรจะเป็นกับตัวรัฐธรรมนูญเอง

6.2.4.1 การทำให้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากขึ้นในขั้นตอนการลงคะแนนเสียง

จากการศึกษารัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันและประเทศออสเตรียซึ่งเป็นประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญแบบยาวอันเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญของประเทศไทยก็พบว่าในขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเอง ในประเทศเยอรมันกำหนดให้ทั้งขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องมีคะแนนเสียงให้ผ่านจำนวน 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ ส่วนในประเทศออสเตรียถูกแบ่งออกเป็นระดับ ๆ ขึ้นอยู่กับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นว่าเกี่ยวข้องกับเรื่องอะไร โดยขั้นต่ำของคะแนนเสียงที่ต้องให้ผ่านสำหรับเรื่องที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ทั่วไปคือคะแนนเสียงกึ่งหนึ่ง ตามที่ได้นำเสนอไปแล้วในบทก่อนหน้า การแก้ปัญหานี้ของรัฐธรรมนูญไทยน่าจะสนใจที่นอกจากการกำหนดให้การลงคะแนนเสียงต้องใช้อัตราคะแนนที่มากขึ้นแล้ว หากมีการนำการแก้ไขเพิ่มเติมในแต่ละระดับมาใช้ด้วยแบบเดียวกับออสเตรียก็น่าจะเหมาะสมกับประเทศไทยมากกว่า ซึ่งจะสามารถระบุให้ชัดเจนได้ว่าเรื่องใดแก้ไขได้ยาก เรื่องใดแก้ไขได้ง่าย เรื่องใดแก้ไขไม่ได้เลย เรื่องใดต้องผ่านกระบวนการพิเศษก่อนแก้ไข การที่รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบ่อยครั้งเองอาจจะไม่ได้เป็นโทษทุกครั้งไปและอาจจะเป็นประโยชน์ต่อระบบมากกว่าที่เปิดช่องให้มีความยืดหยุ่นสามารถแก้ไขได้ตามกาลเวลาและสภาพการณ์ที่เหมาะสม ทั้งนี้หากมีการระบุให้ชัดว่าเรื่องแก้ไขเพิ่มเติมบ่อยครั้งได้ เรื่องใดควรต้องมีความเสถียรหรืออาจมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจสถาปนาก็ต้องกำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมได้ยาก ทั้งนี้เป็นเรื่องที่ต้องศึกษาต่อไปจากลักษณะและสถานะของ

รัฐธรรมนูญไทยของอำนาจแต่ละอำนาจตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยและความเหมาะสมของการแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละส่วนว่าส่วนใดควรแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากง่าย และส่วนใดที่ประชาชนควรจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติม

ในความเห็นของผู้วิจัยนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ยากขึ้นเพียงแก้ไขในส่วนเสียงข้างมากที่ใช้ในการลงคะแนนเพื่อผ่านกฎหมาย เพิ่มเติมจากกึ่งหนึ่งเป็น สองในสามก็น่าจะเพียงพอ การพิจารณาเพิ่มเติมหลักการในเรื่องอัตราคะแนนเสียงที่จะใช้ลงคะแนนเสียงเพียงพอแล้ว ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องสำคัญ น่าจะต้องกำหนดให้เข้มข้นกว่าเรื่องทั่วไป หากนับเป็นคะแนนเสียงของจำนวนสมาชิกทั้งหมดย่อมจะดีกว่า การที่รัฐสภาลงคะแนนให้แก้ไขเพิ่มเติมได้ถึงกึ่งหนึ่งหรือสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่ากับมีจำนวนสมาชิกรัฐสภาเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมถึง 50-66% ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ยังไม่รวมกับขั้นตอนอื่น ๆ ที่มีความซับซ้อนมากขึ้นอีก ผู้วิจัยเห็นว่ายากเพียงพอแล้ว ไม่จำเป็นจะต้องถึงขั้นยกขึ้นให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยแต่อย่างใด ซึ่งอย่างที่ได้กล่าวไปแล้วว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นรัฐธรรมนูญใหม่ ในตอนเริ่มแรกควรจะมีบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายก่อน เมื่อเกิดปัญหาขึ้นจะได้แก้ไขได้อย่างทันท่วงทีและไม่ต้องเสี่ยงกับการแก้ไขเพิ่มเติมที่ไม่สำเร็จ ในประเด็นการลงคะแนนเสียงผ่านร่างรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยได้เห็นว่า การกำหนดจำนวนเท่าใดเป็นสาระสำคัญ ในส่วนนี้ไม่ได้ขัดหรือแย้งกับหลักการทั่วไปแต่อย่างใด อันที่จริงแล้วในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดไว้เพียงแค่กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งผู้วิจัยไม่ติดใจแต่อย่างใดเพราะแค่เสียงข้างมาก (majority) ก็สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยแล้ว

6.2.5 แนวทางการแก้ไขปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ได้มาจากกระบวนการจัดทำประชามติ

การทำประชามติเพื่อผ่านรัฐธรรมนูญได้เกิดขึ้นในประเทศไทยครั้งแรกก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งในตอนนั้นมีการร้องขอเพื่อให้ประชาชนลงคะแนนผ่านร่างรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การเลือกตั้งให้เร็วที่สุด ในประเด็นที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมให้ไปขอแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลัง ผลก็คือเมื่อการเลือกตั้งแล้วเสร็จ รัฐบาลของ นายสมัคร สุนทรเวช ก็มีจุดยืนในการยื่นขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทันที แต่ก็มีบางฝ่ายไม่ต้องการให้เกิดการแก้ไขเพิ่มเติม

ขึ้นเพราะประเทศเพิ่งจะพ้นจากการรัฐประหารและบรรยากาศของประเทศกำลังเป็นไปด้วยดี จึงไม่มีการแก้ไข ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา สิ่งหนึ่งที่น่าสนใจและผู้วิจัยได้กล่าวไปแล้วในบทก่อนหน้าคือหลักการของการจัดทำประชามติที่จะต้องเป็นอิสระและปราศจากการชี้นำ เมื่อประชามติผ่านร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ถูกจัดทำโดยมีการชี้นำว่า ให้รับร่างรัฐธรรมนูญก่อน และไปแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลัง ย่อมส่งผลให้ประชามติครั้งดังกล่าวปราศจากความเป็นอิสระและการชี้นำ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ประชามติคราวนี้มีค่าเท่ากับไม่ได้ทำประชามติเลย เพียงแต่ทำให้มีกระบวนการเพิ่มเติมขึ้นมา อาจจะเพียงเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐธรรมนูญของคณะรัฐประหารเท่านั้น ให้อธิว่ว่าร่างรัฐธรรมนูญได้ผ่านการรับรองจากประชาชนด้วยประชามติครั้งดังกล่าว เมื่อถือว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้ผ่านประชามติที่ถูกต้องและอิสระ ก็ควรจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมได้ด้วยวิธีการทางนิติบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภากระทำได้ และหากต้องการความชัดเจนในส่วนนี้ก็สามารถจะกำหนดขอบเขตการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าส่วนไหนที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมที่ต้องห้ามกระทำ ผู้วิจัยเห็นว่าหากไม่ได้ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมมาตราใดมาตราหนึ่งอันนำไปสู่การจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญที่นำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญใหม่ได้ทั้งฉบับ ก็ไม่น่าจะติดปัญหาใดที่จะทำให้แก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับมิได้ อย่างไรก็ตามในส่วนที่รัฐธรรมนูญไม่ให้แก้ไขเพิ่มเติมได้ก็ต้องคงไว้ตามเดิมอยู่แล้ว ในประเด็นเรื่องการจัดทำประชามตินี้ ผู้วิจัยเห็นว่าไม่ได้เป็นการขัดกับหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด สามารถนำหลักการดังกล่าวนี้เข้ามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็น่าจะไม่ใช่เป็นการผิดเช่นกัน ในส่วนนี้น่าจะสามารถทำได้ อาจจะแยกเป็นกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นกรณีพิเศษ เช่น กำหนดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบแก้ไขทั้งฉบับ ให้เพิ่มขึ้นตอนการจัดทำประชามติก่อนการบังคับใช้เป็นต้น ในที่นี้ไม่ได้หมายความว่ามีความจำเป็นจะต้องแยกการจัดทำประชามติสำหรับกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับเพียงอย่างเดียว แต่ก็สามารถกำหนดเป็นระดับได้อีกเช่นกันโดยการกำหนดให้ชัดเจนไปเลยว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องใดควรจะต้องจัดให้มีการจัดทำประชามติก่อน โดยสามารถเทียบเคียงจากรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลียได้

จากที่ได้ศึกษารัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐออสเตรเลียได้มีการแยกเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกรณีทั่วไป และกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับออกจากกันโดยวางหลักให้การแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับจะต้องผ่านการลงประชามติก่อน อย่างไรก็ตามการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบางหลักการที่สำคัญให้อธิว่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับด้วย ซึ่งน่าสนใจว่าอาจเป็นกรณีที่น่านำมาใช้บังคับในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้ด้วยเช่นกัน

6.2.6 แนวทางการแก้ปัญหารัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากเกินไป

จากการศึกษาบทต่างประเทศนั้นพบว่า ความยากง่ายของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในแบบที่ประเทศไทยควรจะใช้คือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีความยากปานกลาง เช่นเดียวกับ เยอรมัน และ ออสเตรเลีย เนื่องจากระบบกฎหมายและระบบรัฐธรรมนูญเป็นระบบเดียวกัน มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรบังคับใช้เช่นกัน ดังนั้นความยากง่ายของการแก้ไขเพิ่มเติมควรจะทำให้ไม่ยากเกินไปและไม่ง่ายเกินไป เมื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 นั้นแก้ไขได้ยากมาก ก็ควรจะทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นกระทำได้ง่ายลง ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่ารัฐธรรมนูญจะต้องมี “ความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างความจำกัดและความยืดหยุ่นของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (a proper balance between rigidity and flexibility)” สิ่งที่ต้องทำก็คือทำให้ง่ายลงและเหมาะสมกับตัวรัฐธรรมนูญเองดังที่ได้กล่าวไปแล้ว²¹⁶ การศึกษาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศยังพบว่าลักษณะรัฐธรรมนูญของประเทศไทยควรจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมแบบเป็นระดับ คือการกำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมในแต่ละเรื่องที่แตกต่างกันเช่นเดียวกับในประเทศออสเตรเลีย และจากการศึกษาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอดีตจะพบว่าบทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแทบจะไม่เคยมีการกำหนดให้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอย่างอื่นเลยนอกจากวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐสภาปกติที่ได้เคยแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งในรัฐธรรมนูญในอดีตแต่ละฉบับ แม้การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2538 หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5) อันเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับเองก็ใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมแบบปกติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งเห็นได้ว่าการกำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ไม่ยากจนเกินไป ก็จะเป็นผลดีหากมีวิกฤตการณ์ทางการเมืองเช่นเดียวกับในปี พ.ศ. 2538 ที่จำเป็นจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ดังนั้นในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในลักษณะนั้นเป็นการเหมาะสม เมื่อฝ่ายการเมืองทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกันได้ให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็สามารถทำได้เลย อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐธรรมนูญถูกกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมทำได้ยากแล้ว การจะกลับมาทำให้ง่ายนั้นย่อมต้องมีเหตุผลที่สมควร การกำหนดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยแบ่งเป็นระดับนั้นน่าจะเหมาะสมที่สุดตามที่ได้กล่าวไปแล้ว

²¹⁶ ปูนเทพ ศิริบุษงค์, "ทฤษฎีและแนวความคิดว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ." หน้า 10

6.2.7 แนวทางการแก้ปัญหากรณีต้องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

อย่างที่ได้อธิบายไปแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2555 ที่มีปัญหากรณีขอแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไม่ให้แก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับในทันที แต่ต้องผ่านการจัดทำประชามติก่อนที่ได้กล่าวไปแล้วว่าผู้วิจัยไม่เห็นด้วยนั้น สิ่งที่น่าสนใจคือการนำเรื่องนี้มาบัญญัติไว้ในบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็น่าจะเป็นการชัดเจน หากเกิดกรณีคล้ายคลึงกันกับเมื่อปี พ.ศ. 2555 ก็จะมีทางออกที่กำหนดไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ

6.2.7.1 กำหนดบทบัญญัติ แยกประเภทการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพิ่มประเภทการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (Total Revision)

จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555 อีกเช่นเคย ได้มีประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 291 ที่ได้มีผู้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมมาตราดังกล่าวอันเป็นการนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ เมื่อรัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีปัญหาการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อยครั้งไม่ว่าจะด้วยเหตุผลที่รัฐธรรมนูญเองมีที่มาจากคณะปฏิวัติหรือไม่ ส่งผลให้หนักการเมืองบางกลุ่มไม่ต้องการใช้รัฐธรรมนูญที่มาจากคณะรัฐประหาร ดังนั้นน่าจะเป็นการดีถ้ารัฐธรรมนูญเองเปิดช่องให้แก้ไขเพิ่มเติมได้โดยแยกเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมทั่วไปกับการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐออสเตรียมีการแยกกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็น 2 กรณี ได้แก่ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีทั่วไป และกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งสองกรณีมีขั้นตอนวิธีการกร่างเช่นเดียวกัน แต่มีการเพิ่มเติมขั้นตอนพิเศษเข้าไปสำหรับรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ นั่นคือ ในขั้นตอนหลังจากกร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งสาธารณรัฐแล้วนั้น จะต้องนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปขอความเห็นชอบจากประชาชนผ่านการลงประชามติ ก่อนจึงจะต้องมีการจัดทำประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญก่อนที่จะให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐลงนามเพื่อประกาศใช้ต่อไป วิธีการนี้เห็นที่น่าสนใจไม่น้อยและเป็นการแบ่งการแก้ไขเพิ่มเติมทั่วไปกับการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ อย่างไรก็ตามกลไกดังกล่าวไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้วิธีการจัดทำประชามติเช่นเดียวกับในออสเตรีย แต่อาจใช้วิธีอื่นตามที่เหมาะสมและต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ทั้งนี้ขอบเขตของคำว่าแก้ไขทั่วไปและแก้ไขทั้งฉบับ ต้องกำหนดไว้ชัดเจนมากพอเพื่อจะได้ไม่มีปัญหาต่อไปในอนาคต ซึ่งสำหรับ

ออสเตรียนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเคยได้วินิจฉัยไว้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญบางหลักการก็ถือเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับได้เช่นเดียวกัน²¹⁷

6.3 บทบัญญัติและหลักการ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ยากเกินไปและมีการนำหลักการหรือขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายมหาชนหลายประการดังที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ ผู้วิจัยเห็นว่า บทบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นบทบัญญัติที่วางหลักเรื่องกระบวนการและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ได้เหมาะสมกับระบบกฎหมายและการเมืองเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ดังที่ได้ศึกษาในบทก่อนหน้านี้ หากเปรียบเทียบกับประเทศที่มีระบบกฎหมายและการเมืองที่เหมือนหรือใกล้เคียงกับระบบของประเทศไทย วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะไม่ถูกทำให้แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากเกินไปและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่มีความยาวมากของประเทศไทย ดังนั้นในการบังคับใช้บทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ควรจะต่อนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นหลักและต่อยอดจากหลักการเดิม ผู้วิจัยมีความเห็นว่าในเรื่องการยกร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ใช้บทบัญญัติเดิมได้ คงหลักการเดิมไว้มากที่สุดและมาพิจารณาเป็นประเด็นๆ ว่าเป็นปัญหาที่คาดว่าจะต้องแก้ไขคือส่วนไหน อาจจะเริ่มจากรูปแบบการยกร่างตั้งแต่ยุดติ จำนวนเสียงรับรอง จำนวนคะแนนเสียงที่เพิ่มขึ้นในแต่ละขั้นตอน ดังที่ได้กล่าวไปแล้วเบื้องต้น ดังนี้ ผู้วิจัยจะขอเสนอวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมโดยนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นที่ตั้งและจะเพิ่มในส่วนที่เห็นว่าจำเป็นต้องเพิ่มลงในตัวบทบัญญัติจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

6.3.1 บทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550²¹⁸ มาตรา 291 ได้มีการวางหลักให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องกระทำตามกระบวนการ หลักเกณฑ์ และวิธีการดังต่อไปนี้

²¹⁷ ชมพูนุท ตั้งถาวร และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

หน้า 67

²¹⁸ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550."

6.3.1.1 ผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 291 (1) และ มาตรา 291 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า

“ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ผู้มีสิทธิเสนอญัตติได้แก่

1. คณะรัฐมนตรี
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา
4. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในส่วนของผู้มีสิทธิเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยไม่เห็นความจำเป็นของการต้องแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนนี้หรือความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มผู้ใดให้มีอำนาจในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

6.3.1.2 ลักษณะการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องห้าม²¹⁹

“ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้”

²¹⁹ Ibid.

ลักษณะร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่จะแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้ ได้แก่

1. ลักษณะร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
2. ลักษณะร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ

การกำหนดลักษณะผู้ตัดต้องห้ามที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้นั้นผู้วิจัยไม่เห็นถึงความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมส่วนนี้จากเดิม

6.3.1.3 ลักษณะของญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

“ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็น 3 วาระ”

ในส่วนลักษณะของญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าให้คงอยู่น่าจะเป็นการดีที่สุดเนื่องจากประเทศไทยใช้ลักษณะญัตติเป็นญัตติร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว ไม่มีความจำเป็นจะต้องเปลี่ยน ถึงเปลี่ยนก็ไม่น่าจะสร้างความแตกต่างแต่อย่างใด

6.3.1.4 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

“การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

การพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา”

1. การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ 1 ขั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

2. การพิจารณาในวาระที่สองการพิจารณาเรียงลำดับมาตรา หากเป็นกรณีที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นผู้เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย ในวาระที่ 2 นี้ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

3. เมื่อพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

4. การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ 3 หรือขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีการเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา²²⁰

6.3.1.5 กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต้องจัดให้มีการลงประชามติตาม กฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

บทบัญญัติที่นำมาเป็นหลักในการกำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมนั้นนำมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งไม่มีบทบัญญัติที่วางหลักเรื่องการลงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ กรณีนี้ผู้วิจัยเห็นว่าควรจะมีการบัญญัติเพิ่มหลักการเข้าไปให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นในกรณีมีความประสงค์ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ เช่นเดียวกับกับรัฐธรรมนูญแห่ง

²²⁰ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550."

สาธารณรัฐออสเตรีย ขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งหมดให้คงรูปแบบเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการทั่วไป ซึ่งสามารถกำหนดไปในบทบัญญัติได้ด้วยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมบางบทบัญญัติให้ถือเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับที่จะต้องจัดทำประชามติ เช่น การแก้ไขที่กระทบกับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญอันจะทำให้สอดคล้องกับการที่อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นของประชาชน บทบัญญัติในข้อนี้ก็น่าสนใจยิ่งนัก เพราะประเทศไทยผ่านการรัฐประหารบ่อยครั้ง และส่วนมากจะใช้รัฐธรรมนูญที่มีคณะรัฐประหารเกี่ยวข้องด้วยมาโดยตลอด มีเพียงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เท่านั้นที่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่เกิดจากการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นที่น่าสนใจว่าหากมีบทบัญญัติลักษณะนี้ที่เปิดช่องให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ทั้งฉบับโดยอาจกำหนดให้หมายถึงการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการที่สำคัญอันเป็นการถือว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญด้วยก็ได้ นั่น จะมีผู้ใดสนใจล้างรัฐธรรมนูญด้วยการอาศัยช่องทางที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือไม่ ดังนั้นลักษณะตัวบทบัญญัติที่ควรจะเพิ่มขึ้นมาควรจะเป็นดังนี้

“การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ให้กระทำได้ตามบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา

ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ก่อนการนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ให้นำร่างรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับนั้น ไปจัดทำประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำประชามติ หากประชาชนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของจำนวนประชาชนที่มาใช้สิทธิเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อบังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป แต่หากประชาชนเห็นชอบด้วยไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนประชาชนที่มาใช้สิทธิในการลงประชามติ ให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นอันตกไป”

6.4 วิเคราะห์แนวทางในการปรับปรุงกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นรัฐธรรมนูญประเภทรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในระบบกฎหมายแบบ Civil Law และเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความยาว มีการกำหนดหลักเกณฑ์และบทบัญญัติรายละเอียดของการวางโครงสร้างรัฐต่าง ๆ ไว้มากในลักษณะเดียวกันกับประเทศกลุ่มยุโรป

หรือประเทศเยอรมันและประเทศออสเตรียที่ผู้วิจัยศึกษาค้นคว้ามา การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้เสมือนเป็นกลไกหนึ่งในการเปิดช่องทางแก้ปัญหาเมื่อบ้านเมืองประสบปัญหาทางการเมืองหรือการบริหารราชการแผ่นดิน ปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาล และปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ทางการเมือง ที่ผ่านมาจากการศึกษาจะพบว่าประเทศไทยหากพูดถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องสำคัญ ๆ อันเป็นสาเหตุของปัญหาทางการเมืองต่าง ๆ คงจะไม่มีใครได้นึกออก เพราะว่าส่วนมากแต่ละฝ่ายการเมืองก็จะผลักดันและพยายามทำให้ฝ่ายตนเองชนะ ไม่ว่าจะเป็เหตุการณีก่อนการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 หรือเหตุการณีก่อนการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ซึ่งทั้งสองเหตุการณเองเป็นที่น่าคิดว่าหากก่อนการรัฐประหารมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นที่ควรได้รับการแก้ไขนั้น บ้านเมืองเราจะต้องเผชิญกับการรัฐประหารหรือไม่ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กระบวนการรัฐประหารนั้นเป็นวิธีการนอกกฎหมายและทุกคร้งจึงต้องยกเลิกรัฐธรรมนูญ เป็นที่น่าสนใจว่ากลายเป็นเหมือนกับฝ่ายการเมืองบางฝ่าย หากปล่อยให้เป็แบบนี้อยู่ต่อไปก็จะส่งผลเสียต่อประชาธิปไตยในประเทศ และแน่นอนว่าไม่ดีต่อความรู้สึกของประชาชนทั่วไป ที่อาจมองว่ารัฐประหารเป็นเรื่องธรรมดาไป ด้วยเหตุที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้ไม่แก้ไขได้ยากจนเกินไป เพราะหากแก้ไขยากจนเกินไปนั้นจะแก้ไขเพิ่มเติมไม่สำเร็จ เมื่อมีปัญหาต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมายถึงปัญหาได้เกิดขึ้นแล้ว และหากแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ยาก หมายความว่าปัญหานั้นแก้ยาก ยิ่งเป็นปัญหาการเมืองด้วยแล้วยิ่งควรแก้ง่ายโดยเฉพาะการแก้ไขด้วยวิถีทางทางรัฐธรรมนูญหรือวิถีทางประชาธิปไตยปกติ มิฉะนั้นผู้วิจัยมีความเห็นว่าจะนำพาประเทศไปสู่จุดเดิมเช่นเดียวกับความพยายามที่ไม่สำเร็จเมื่อปี พ.ศ. 2548 และปี พ.ศ. 2555 จนกองทัพบกต้องออกมายึดอำนาจเพื่อให้ทุกอย่างดำเนินต่อไปได้ทั้ง ๆ ที่เป็นวิธีการนอกกฎหมายซึ่งยอมรับไม่ได้อย่างยิ่ง นอกจากสิ่งที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด ทำอย่างไรที่เราจะสามารถทำให้ไม่ว่านักการเมืองหรือประชาชนมองเห็นเรื่องรัฐประหารว่าไม่ใช่เรื่องที่ถูกต้อง แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างถูกต้องเป็นสิ่งที่ควรเกิดขึ้นเมื่อจำเป็นเมื่อรัฐธรรมนูญเป็นรูปแบบดังที่ได้กล่าวไปแล้วเองก็ควรจะมีการกำหนดการแก้ไขเพิ่มเติมที่เป็นระดับหรือแบบ Tiered constitutional amendment เพื่อกำหนดการแก้ไขเพิ่มเติมในแต่ละบทบัญญัติแต่ละหลักการให้แตกต่างกันอย่างชัดเจนอันเป็นการป้องกันจากการถกเถียงในอนาคตต่อไป

บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปัญหาจากการศึกษาบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ปรากฏให้เห็นได้อย่างชัดเจนคือ กระบวนการและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเองที่ทำให้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากมากเกินไป อีกทั้งตัวบทเองยังนำหลักการบางประการที่ไม่เคยปรากฏมีอยู่ในบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ ที่บังคับใช้ก่อนหน้านี้ แสดงถึงเจตนารมณ์ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ประสงค์ให้ตัวรัฐธรรมนูญเองแก้ไขเพิ่มเติมได้ยาก และไม่ต้องการให้รัฐธรรมนูญมีการแก้ไขได้ง่ายจนเกิดปัญหาการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบ่อยครั้งโดยแต่ละฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจกระทำได้ ผู้วิจัยได้นำเสนอรัฐธรรมนูญในต่างประเทศซึ่งหากพิจารณาจากลักษณะรัฐธรรมนูญไทยจะพบว่า ลักษณะของรัฐธรรมนูญไทยจะเป็นไปในทางเดียวกันกับรัฐธรรมนูญในประเทศกลุ่มยุโรป มีความยาวและกำหนดบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน การปกครองแผ่นดินไว้ มากกว่าที่จะเป็นรัฐธรรมนูญแบบสั้นดังเช่นสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีรัฐปกครองตัวเองได้อยู่อีก 50 มลรัฐ

7.1 บทสรุป

กล่าวโดยสรุปแล้ว ปัญหาของบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 สรุปได้ดังต่อไปนี้

1. บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับรูปแบบของรัฐธรรมนูญ ในประเด็นนี้ผู้วิจัยได้นำเสนอจากการศึกษารัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ซึ่งได้ศึกษารัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐออสเตรีย และประเทศสหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ ประเทศไทยใช้กฎหมายระบบประมวลกฎหมายหรือ Civil Law เช่นเดียวกับประเทศเยอรมันและประเทศออสเตรีย มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในลักษณะเดียวกันกับประเทศเยอรมันและประเทศออสเตรีย การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันและประเทศออสเตรียพบได้ว่าเป็นกระบวนการทางนิติบัญญัติ เช่นเดียวกันกับกระบวนการร่างรัฐบัญญัติ แต่มีขั้นตอนเพิ่มเติมขึ้นมาเล็กน้อย ประเทศเยอรมันกำหนดให้ร่างรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องให้วุฒิสภาเห็นชอบด้วยต่างจากรัฐบัญญัติทั่วไปที่วุฒิสภามีเพียงอำนาจคัดค้านเท่านั้น ประเทศออสเตรียสามารถทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ในลักษณะเดียวกันคือคล้ายกับกระบวนการทางนิติบัญญัติ แต่ออสเตรียมีวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แยกออกเป็น **2 วิธีการ** คือ 1. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกรณีทั่วไป 2. การ

แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกรณีแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของออสเตรเลียก็จะใช้วิธีการเดียวกันกับการยกร่างกฎหมายทั่วไปและจะต่างกันเฉพาะอัตราคะแนนเสียงที่ลงมติในการให้ความเห็นชอบเพื่อผ่านร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมแบบทั้งฉบับนั้นมียุทธวิธีเดียวกันแต่ได้เพิ่มเติมกระบวนการหลังจากร่างแก้ไขเพิ่มเติมได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งสาธารณรัฐ จะต้องนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวไปขอความเห็นชอบจากประชาชนผ่านการลงประชามติก่อน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับลักษณะรัฐธรรมนูญไทยไม่ควรจะมีความแตกต่างไปจากนี้มาก หากจะให้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากขนาดรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจะไม่เหมาะสมกับรูปแบบของรัฐธรรมนูญ ดังที่กล่าวไปแล้วว่ารัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเป็นรัฐธรรมนูญที่สั้น กระชับ เนื่องจากวางหลักเกณฑ์ใหญ่ๆ ให้แต่ละมลรัฐปฏิบัติตามเท่านั้น ส่วนรัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักร ก็เป็นรัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร หลักการที่บังคับใช้ต่างๆ ทางรัฐธรรมนูญก็แตกต่างจากประเทศไทยจึงสามารถใช้วิธีเดียวกันกับวิธีการร่างพระราชบัญญัติทั่วไปได้

2. บทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเองมีความขัดแย้งกับหลักการทางกฎหมายมหาชนบางประการ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีการบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถเข้ามามีส่วนในการวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมขัดต่อหลักการสำคัญบางประการของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในส่วนนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ขัดต่อหลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และยังขัดต่อทฤษฎีลำดับศักดิ์กฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาล อยู่ในอำนาจตุลาการ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องกระทำโดยรัฐสภาผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ การจะให้ศาลเข้ามาดูร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมก็เป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่แต่งตั้งโดยรัฐธรรมนูญและอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จะให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปวินิจฉัยร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมได้นั้นก็น่าจะสุ่มเสี่ยงต่อการที่บทบัญญัติดังกล่าวจะขัดต่อหลักการสำคัญบางประการของกฎหมายมหาชนเอง

การเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเสนอขึ้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเคยเกิดขึ้นในประเทศเยอรมันเช่นกัน อย่างไรก็ตามแล้วแต่ไม่ได้เป็นประเด็นเพราะศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้มีคำวินิจฉัยว่าร่างแต่อย่างใด ซึ่งในส่วนนี้ประเทศเยอรมันก็ไม่เคยจะนำบทบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเข้าวินิจฉัยร่างรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

การที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากหรือการกำหนดบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้เองไม่น่าใช่เรื่องที่แปลกนัก เนื่องจาก

รัฐธรรมนูญฉบับก่อนเองมีปัญหาการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง เมื่อรัฐบาลเปลี่ยนขั้วก็จะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในประเด็นนี้เองก็ส่งผลกระทบต่อการบริหารกิจการของบ้านเมืองอยู่ไม่น้อย ถ้านักการเมืองคิดถึงเพียงแต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมากกว่าที่จะบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเอง ปัญหาจากตัวนักการเมืองและไม่ได้มาจากรัฐธรรมนูญ แต่สิ่งหนึ่งที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอาจไม่ได้ตั้งข้อสังเกต คือก่อนการรัฐประหารทั้งสองครั้ง คือใน พ.ศ. 2549 และใน พ.ศ. 2557 มีที่มาที่เป็นประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งสองครั้ง ดังนั้นก่อนการคิดแก้ไขปัญหาการป้องกันการแก้ไขปัญหาที่นักการเมืองเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญบ่อยครั้งด้วยการทำให้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นไปได้ยากมาก ควรจะต้องคำนึงถึงเมื่อเวลาที่รัฐธรรมนูญมีความจำเป็นจะต้องถูกแก้และจะต้องแก้ไขให้สำเร็จนั้น ควรจะเป็นไปในทางที่ให้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้สำเร็จลุล่วงหรือปล่อยให้รัฐธรรมนูญไม่ได้รับการแก้ไขจนก่อตัวเป็นปัญหาทางตันในบ้านเมืองแล้วก็จบที่รัฐประหารอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้รับการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 336 แต่ละหน่วยงานประชุมร่วมกันเสนอแก้ไขเพิ่มเติมจุดอ่อนของรัฐธรรมนูญ ปัญหาการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 อาจจะไม่เกิดขึ้นและเช่นเดียวกัน หากรัฐสภาสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อเปิดช่องในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ อาจจะไม่เกิดการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เมื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งสองครั้งไม่เกิดขึ้นก็เปรียบเสมือนประเทศไทยยินดีให้เกิดการรัฐประหารที่เป็นวิธินอกกฎกติกามากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอันเป็นวิธีการที่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ไม่เป็นผลดีต่ออนาคตการเมืองและระบบกฎหมายของประเทศ

3. ปัญหารัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากมากเกินไปเป็นปัญหาหลักและปัญหาสุดท้ายโดยสรุปของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อันนำมาสู่การศึกษาวิจัยในหัวข้อนี้ รัฐธรรมนูญมีความจำเป็นที่จะต้องมีความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างความจำกัดและความยืดหยุ่นของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญแก้ไขได้ยากเกินไป การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้สำเร็จก็จะเป็นเรื่องที่ยากขึ้น เมื่อรัฐธรรมนูญแก้ไขไม่สำเร็จ ทั้งในปี พ.ศ. 2549 และใน พ.ศ. 2557 ก็จบที่รัฐประหาร ยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งสองครั้ง หากยังเลือกที่จะให้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากขึ้นแบบนี้เอง โอกาสที่การแก้ไขปัญหาคงที่การยกเลิกรัฐธรรมนูญก็มีความเป็นไปได้ ดังนั้นการเลือกที่จะทำให้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากถึงเพียงนี้ อาจเป็นการทำให้มีความเสี่ยงที่จะเกิดการรัฐประหารขึ้นอีกครั้งหนึ่งก็เป็นได้

7.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาในบทที่ 6 “แนวทางในการปรับปรุงกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ทำให้เห็นถึงปัญหาทางแก้ไขของบทบัญญัติเรื่องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเปรียบเทียบกับหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศเพื่อหาแนวทางปรับปรุงหลักเกณฑ์ของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งแน่นอนปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทยไม่ได้เพิ่งเกิดขึ้นเพียงแต่ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งหมดที่ผ่านมาถูกนำมาแก้ไขและใส่ไว้ในบทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ จากการศึกษารัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ผู้วิจัยพบว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นปัญหาสำคัญ ซึ่งความยากง่ายในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศว่าเป็นรัฐธรรมนูญแบบใด และสมควรวางหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นอย่างไร ในส่วนรัฐธรรมนูญในประเทศไทยที่ผ่านมาวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมที่ใกล้เคียงกันตลอดมา แต่ปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีมาก่อนหน้านี้แล้ว ไม่ได้เพิ่งมาในปัจจุบันจนทำให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาหลักให้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากมากเกินไป ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีตเห็นจะไม่พ้นการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบ่อยครั้งเมื่อมีการเปลี่ยนขั้วทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันอีกปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยคือเมื่อถึงเวลาอันควรแก่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่สำเร็จ ก็จบที่รัฐประหาร เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ รัฐธรรมนูญของประเทศไทย และเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดกับหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับกรณีตามวิจัยนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งกระบวนการและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับความเป็นไปทางระบบกฎหมายและการเมืองของประเทศไทย จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องทำให้แก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายขึ้นกว่าเดิม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอัตราคะแนนเสียงลงมติควรจะต้องกำหนดให้เหมาะสมกับความเป็นไปได้และสัดส่วนของสมาชิกรัฐสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สัดส่วนในการผ่านร่างพระราชบัญญัติทั่วไปเป็นอย่างไร ควรจะให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันเพราะเป็นการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติเช่นเดียวกัน อาจจะมีการปรับความเหมาะสมเล็กน้อยเพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีความพิเศษมากขึ้นได้ตามความเหมาะสมและให้สอดคล้องกับลักษณะรัฐธรรมนูญที่เป็นระดับ หรืออาจแยกการแก้ไข

เพิ่มเติมในแต่ละระดับให้ต่างกัน และเพื่อเป็นการปรับให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นไปได้ยากขึ้นกว่าการเสนอกฎหมายระดับพระราชบัญญัติปกติและลดการที่ฝ่ายการเมืองจะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนขั้วทางการเมือง อาจจะกำหนดอัตราส่วนที่เพิ่มจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั่วไปเล็กน้อย แต่ก็ไม่ได้กำหนดขนาดถึงขั้นที่การผ่านร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะเป็นไปไม่ได้เสียทีเดียว

2. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องใช้กระบวนการทางนิติบัญญัติเท่านั้น ไม่นำอำนาจฝ่ายอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง หรือกล่าวได้ว่า ไม่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาวินิจฉัยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยหลักการ มิเช่นนั้นจะเป็นการสุมเสี่ยงต่อการที่ให้อำนาจตุลาการขึ้นมาอยู่เหนืออำนาจนิติบัญญัติและกลายเป็นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเหนือรัฐสภาในกรณีของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งสามารถมองว่าเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ทฤษฎีลำดับศักดิ์กฎหมาย หลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตามอาจกำหนดให้อำนาจศาลได้กรณีพิเศษหรือกรณีวิกฤตการณ์ทางการเมืองเกิดขึ้นอันน่าศึกษาต่อไปว่าการจำกัดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการเข้ามาตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมควรมีขอบเขตเพียงใด เพื่อป้องกันการเพิ่มอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะเข้ามาตรวจสอบในเรื่องต่าง ๆ ได้โดยไม่มีบทบัญญัติรองรับและทำให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติอันเป็นประโยชน์ต่อตัวรัฐสภาและศาลรัฐธรรมนูญเอง

3. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการจัดทำประชามติ ในส่วนนี้ผู้วิจัยเห็นว่าสามารถกระทำได้และไม่ขัดกับหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ทั้งนี้ กรณีไม่มีความจำเป็นต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยว่าประเด็นใดจะต้องจัดทำประชามติ ประเด็นใดจะไม่ต้องจัดทำประชามติ เนื่องจากตัวรัฐธรรมนูญเองสามารถกำหนดกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต้องผ่านประชามติลงไปในบทบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เลย ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นการสมควรอย่างยิ่งว่าให้ระบุไปในตัวบทการแก้ไขเพิ่มเติมสำหรับกรณีการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งหมดว่าจะต้องผ่านการจัดทำประชามติ ก่อน เช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐออสเตรีย โดยหลักการสำคัญทางรัฐธรรมนูญบางประการอาจเปิดช่องให้ถือเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งหมดที่จะต้องผ่านการจัดทำประชามติด้วยก็ได้ อย่างไรก็ตามมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้ชัดเจนในตัวบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อไม่ให้เกิดข้อสงสัยในภายหลังได้ ทั้งนี้ รายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำประชามติอาจกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำประชามติอีกครั้งหนึ่ง ว่าประชามติสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งหมดฉบับนี้จะมีลักษณะรายละเอียดอย่างไร

4. สำหรับข้อเสนอแนะข้อสุดท้าย ผู้วิจัยมีข้อเสนอที่เป็นข้อเสนอออกรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้หมายถึงกรณีที่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่สามารถกระทำได้ตามบทบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หากแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไรก็ไม่สามารถกระทำได้สำเร็จ จะต้องกลับไปดูอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ และอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยหลักการแล้ว ดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปในบทก่อนหน้า อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอยู่เหนือกว่าอำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมเท่านั้น ผู้มีอำนาจสูงสุดทางการเมืองหรือรัฐอธิปัตย์คือผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงอาจกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมผ่านการจัดทำประชามติ ซึ่งอำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจต่อเนื่องของอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองเดิมเป็นอำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กร

หากพิจารณาจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2555 ที่ได้วางหลักเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับสำหรับรัฐธรรมนูญที่ได้ผ่านกระบวนการประชามติก่อนการบังคับใช้ ซึ่งอำนาจที่จัดให้มีรัฐธรรมนูญและอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเองเป็นของประชาชนที่ได้ลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วางให้สถานะของประชามติเป็นอำนาจที่อยู่เหนือรัฐธรรมนูญ (กรณีนี้คือผู้มีอำนาจสูงสุดทางการเมืองหรือรัฐอธิปัตย์) ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้กล่าวอ้างในคำวินิจฉัยดังกล่าวดังต่อไปนี้ “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจก่อตั้งองค์กรทั้งหลายและถือว่ามีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งระบบกฎหมายและก่อตั้งองค์กรทั้งหมดในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครอง การตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นกระบวนการที่ผ่านการลงประชามติ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน ควรที่จะให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่”

หากเกิดกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้เลย อ้างถึงคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้ผ่านกระบวนการจัดทำประชามติเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งสอดคล้องกับหลักการและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนั้น สามารถให้จัดทำประชามติแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปว่า “สมควรให้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่” และเช่นเดียวกับการลงประชามติรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ให้เพิ่มเติมคำถามพ่วงต่อท้ายประชามติ ว่าเห็นควรให้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับหรือแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม หากคำถามพ่วงมีผลออกมาให้แก้ไขเพิ่มเติมทั้ง

ฉบับ เมื่ออ้างอิงถึงคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจของประชามติอยู่เหนือรัฐธรรมนูญ เป็นอันว่า รัฐธรรมนูญจะสามารถถูกแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับได้โดยไม่ต้องใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกต่อไปโดยสามารถเสนอให้มีการจัดตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่และบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ควรจะต้องพิจารณาใหม่ให้เหมาะสมกับรูปแบบของรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมบางประการที่เคยมีอยู่เมื่อครั้งบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังต่อไปนี้

นำหลักการของบทบัญญัติมาตรา 336 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาใช้และปรับให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน เมื่อมีการทบทวนรัฐธรรมนูญทุก ๆ 5 ปี และให้มีหน่วยงานที่เหมาะสม โดยเฉพาะนักวิชาการเข้ามาศึกษาวิจัยความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากข้อ 4 ของข้อเสนอแนะที่ได้เสนอไปก่อนหน้านี้ และนำมาปรับเข้ากับหลักการใน มาตรา 336 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีประสิทธิภาพและตรงประเด็นมากขึ้น

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับการบริหารบ้านเมืองของฝ่ายบริหารเป็นอย่างมาก จริงอยู่ว่ารัฐธรรมนูญที่ดีย่อมไม่ต้องแก้ไข แต่การที่จะทราบได้ว่าตัวรัฐธรรมนูญนั้นดีหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับเวลา สถานการณ์ และการบังคับใช้ด้วย รัฐธรรมนูญที่ดีสำหรับประเทศหนึ่ง อาจไม่ใช่รัฐธรรมนูญที่ดีสำหรับอีกประเทศหนึ่ง ดังนั้นบทบัญญัติทุกอย่างต้องใช้เวลาในการปรับเข้าสู่ระบบการเมืองของแต่ละประเทศ และเมื่อบังคับใช้ไปได้ระยะเวลาหนึ่งแล้ว ข้อดีและข้อเสียก็จะปรากฏขึ้น เมื่อมีข้อเสียก็ต้องมีกลไกในการกำหนดแก้ไขได้อย่างเหมาะสม เพื่อความมีเสถียรภาพทางการเมืองการปกครองของประเทศต่อไป



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บรรณานุกรม

- Cabinet Office. "Guide to Making Legislation." gov.uk, 2017.
- . "Legislative Process: Taking a Bill through Parliament." 2556.
- History.com Editors. "Constitution." history.com.
- iLaw. "รัฐธรรมนูญ(ชั่วคราว)'57 สองปีแก้สี่ครั้ง." เว็บไซต์ไอลอร์ศูนย์ข้อมูล.
- . "ร่างรัฐธรรมนูญ' 58 : อำนาจสูงสุดอยู่ที่ศาลรัฐธรรมนูญ." เว็บไซต์ไอลอร์ศูนย์ข้อมูล.
- Law Teacher. "Definition, History and Overview of Prerogative Powers." 2018.
- . "The Rule of Law in Uk." 2018.
- "Legislation: How Laws Are Made in Austria?," Austrian Embassy Washington, 2562.
- "The Legislative Procedure." Berlin: bundesrat.de, 2019.
- Malkopoulou, Ludvig Norman and Anthoula. "Three Models of Democratic Self-Defence: Militant Democracy and Its Alternatives." 66(2) 442–458 (May 2018 2018).
- Robert Blackburn. "Britain's Unwritten Constitution." British Library, 2015.
- Rosalind Dixon and David Landau. "Tiered Constitutional Design." *The George Washington Law Review* 86:438 (มีนาคม 2061).
- Roznai, Yaniv. *Unconstitutional Constitutional Amendments*. Edited by John P. McCormick Martin Loughlin, and Neil Walker. Croydon: Oxford Constitutional Theory, 2017.
- UK Parliament. "Acts of Parliament." www.parliament.uk.
- . "Bills & Legislation." www.parliament.uk.
- . "Hybrid Bills." www.parliament.uk.
- . "Parliamentary Sovereignty."
- . "Private Bills." www.parliament.uk.
- Vallance, Edward. "The Glorious Revolution." BBC, 2015.
- www.parliament.uk. "Private Members' Bills."
- . "Public Bills."
- Yaniv Roznai and Serkan. "An Unconstitutional Amendment – the Turkish Perspective: A Comment on the Turkish Constitutional Court's Headscarf Decision." *Int J Constitutional Law* 10 No. 1 (2012): 175, 92, 93.

ไทยรัฐออนไลน์. "สปช. เกินครึ่งลงมติคว่ำร่างรธน!! 135 ต่อ 105 งดออกเสียง 7."

กาญจนาวัฒน์ ลีวีโรจน์. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย เรื่อง 4 การจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: องค์การการค้าของ
 ศุภสภา, 2544.

ขจรชัย ชัยพัฒนาพันธ์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีตาม
 มาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ 2553.

จักรพงษ์ กังวานโสภณ. รัฐธรรมนูญ (ส่วนที่ 1).

ชมพูนุท ตั้งถาวร และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุม
 ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

กรุงเทพฯ: ส. เจริญ การพิมพ์, 2556.

ซัช ขำเพชร. "การแบ่งแยกอำนาจรัฐธรรมนูญอังกฤษภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูป
 รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2005." วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: วิทยู
 ชน, 2559.

ทีมข่าวไทยรัฐออนไลน์. "ย้อนนาที 'ประยุทธ์' ทูบโต๊ะ ยึดอำนาจ' สู่ 'รัฐประหาร'."

นันทวัฒน์ บรมานันท์. "ถึงเวลาแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้วหรือยัง."

———. "บทบรรณาธิการ ครั้งที่ 296."

———. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง สถานะและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยภายใต้กรอบทิศ
 ทิศทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ:
 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2557.

ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์. "ประชามติ." สถาบันพระปกเกล้า.

ปานเทพ พัวพงษ์พันธ์. "ถ้าพระเจ้าอยู่หัวไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย!?", 2555.

ปูนเทพ ศิริบุหงศ์. "ทฤษฎีและแนวความคิดว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ."

มติชนสุดสัปดาห์. "ย้อนอ่านคำพิพากษาศาลรธน. พลิก "สมัคร" ตกเก้าอี้ นายกฯ ว่าด้วยปม "ลูกจ้าง-
 ค่าตอบแทน" ." www.matichonweekly.com.

มานิตย์ จุมปา และ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา : อธิบายเรียงมาตราพร้อม
 คำพิพากษาศาลฎีกา. กรุงเทพฯ: วิทยูชน, 2552.

รศ. ประหยัด หงษ์ทองคำ. "รัฐธรรมนูญ: ไน้มุมมองทางรัฐศาสตร์." สถาบันพระปกเกล้า วารสารสถาบัน
 พระปกเกล้า ปี 2550 ฉบับที่ 1.

- "รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2485." In ตอนที่ 75 เล่ม 59: ราชกิจจานุเบกษา.
- "รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พ.ศ. 2482." In เล่ม 56 หน้า 980: ราชกิจจานุเบกษา.
- "รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ. 2483." In เล่ม 57 หน้า 461, 461: ราชกิจจานุเบกษา.
- "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2558." In ตอนที่ 64 ก เล่ม 132: ราชกิจจานุเบกษา.
- "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491." In ตอนที่ 7 เล่ม 65: ราชกิจจานุเบกษา.
- "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491." In ตอนที่ 48 เล่ม 65: ราชกิจจานุเบกษา.
- "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2559." In ตอนที่ 77 ก เล่ม 133: ราชกิจจานุเบกษา.
- "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2535." In ตอนที่ 72 เล่ม 109: ราชกิจจานุเบกษา.
- "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2548." In ตอนที่ 55 ก เล่ม 122: ราชกิจจานุเบกษา.
- "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2554." In ตอนที่ 13 ก เล่ม 128: ราชกิจจานุเบกษา.
- "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532." In ตอนที่ 142 เล่ม 106: ราชกิจจานุเบกษา.
- "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535." In ตอนที่ 72 เล่ม 109: ราชกิจจานุเบกษา.
- "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554." In ตอนที่ 13 ก เล่ม 128: ราชกิจจานุเบกษา.
- "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535." In ตอนที่ 72 เล่ม 109: ราชกิจจานุเบกษา.
- "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535." In ตอนที่ 95 เล่ม 109: ราชกิจจานุเบกษา.
- "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538." In ตอนที่ 7 ก เล่ม 112: ราชกิจจานุเบกษา.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539." In ตอนที่ 53 ก เล่ม 113: ราชกิจจานุเบกษา.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518

". In ตอนที่ 14 เล่ม 92: ราชกิจจานุเบกษา.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2528." In ตอนที่ 105 เล่ม 102: ราชกิจจานุเบกษา.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540." In ตอนที่ 55 ก เล่ม 114: ราชกิจจานุเบกษา.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550." In ตอนที่ 47 ก เล่ม 124: ราชกิจจานุเบกษา.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560." In ตอนที่ 40 ก เล่ม 134: ราชกิจจานุเบกษา.

"ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ."

ลิ้มเหรียญทอง, อรพรรณ. "อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม : ศึกษากรอบในทางทฤษฎี." จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ 2555.

วิชญ์ เครื่องงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: แสงสิทธิ์การพิมพ์, 2530.

ศรันยา สีมา. รัฐธรรมนูญ. สถาบันพระปกเกล้า.

ศุภพรัตน์ สุขพุ่ม. " การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ."

สถาบันพระปกเกล้า. รัฐธรรมนูญกลางแปลง: แนวทางการปฏิรูปเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยไทย.

กรุงเทพฯ: เอ.พี. กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์, 2557. สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบัน

พระปกเกล้า.

สมชาย ปรีชาศิลปกุล. "20 ปี รัฐธรรมนูญ 2540 : การปฏิรูปการเมืองไทยในอุ้งมือนักกฎหมายมหาชน." 101 One-on-one.

สมยศ เชื้อไทย. หลักการรัฐธรรมนูญทั่วไป. Vol. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะ

นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

สมุทวนิช, กล้า. "คนตกสี่ที่อยู่อีกฝั่งหนึ่ง : อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญไทยมาจากไหน ย้อนอ่านคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ." (2560).

https://www.matichon.co.th/columnists/news_423661.

หลวงประดิษฐมนูธรรม. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พล.ต.ต.พัฒน์ นิลวัฒนานนท์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์นิติเวช, 2513.

อรณิช รุ่งธิปานนท์. รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน.

- . เอกสารวิชาการ. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
อรอนงค์ ชุมพล. "การควบคุม และการตรวจสอบ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับประเทศ
ไทย." วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2558.





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ณพวิทย์ เจริญธรรณต์
วัน เดือน ปี เกิด	4 กรกฎาคม 2533
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	นิติศาสตร์บัณฑิต
ที่อยู่ปัจจุบัน	67 ซอยลาดปลาเค้า 4 แขวงลาดพร้าว เขตลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY