



ข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในอนาคต

โดยที่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ ด้วยการเพิ่มหมวด ๑๖ ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมาทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นับว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งสำคัญครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทยที่ได้รับความสนใจและมีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง เพราะมีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเฉพาะทางฝ่ายสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ หรือ ชมรม ส.ส.ร. ๕๐ นั้น ได้ออกแถลงการณ์ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๕ เพื่อแสดงความไม่เห็นด้วย เนื่องจากมีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ มีเจตนารมณ์ที่สำคัญในการกำหนดวิธีการ “แก้ไขหรือเพิ่มเติม” บทบัญญัติมาตราอื่น ๆ ในรัฐธรรมนูญ หาได้มีเจตนารมณ์ถึงการกำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๙๑ เองแต่อย่างใด

ด้วยเหตุที่ยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างดังกล่าว ส่งผลทำให้เมื่อรัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ ในวาระที่ ๒ เสร็จสิ้นแล้ว ระหว่างที่รอไว้ ๑๕ วัน เพื่อพิจารณาต่อไปในวาระที่ ๓ นั้น ก็ได้มีบุคคลเสนอคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ เนื่องจากเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้มีผลทำให้เป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาและมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณา พร้อมทั้งมีคำสั่งถึงเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อให้รอการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ไว้ก่อนจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในกรณีดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕ โดยวินิจฉัยว่า การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาดังกล่าว ไม่เป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และไม่เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งมีข้อเสนอแนะต่อไปว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน



ดังนั้น การที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ควรที่จะให้ประชาชนได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หรือรัฐสภาควรใช้อำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราจะเป็นความเหมาะสมทางอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ นั้น

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังกล่าว คอลัมน์เกร็ดกฎหมายนำรัฐฉบับนี้ จึงใคร่ขอเสนอเรื่อง “ข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในอนาคต” โดยผู้เขียนจะได้กล่าวถึงรูปแบบและข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปในต่างประเทศ รูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พร้อมทั้งจะได้นำเสนอเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยในอนาคต ซึ่งควรมีการหยิบยกขึ้นพิจารณาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันเป็นรูปแบบที่มีความสัมพันธ์หรือเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ทั้งกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับและการแก้ไขเพิ่มเติมแต่บางส่วน โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. รูปแบบ และข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยทั่วไป

๑.๑ รูปแบบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะถือเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ก็มิได้หมายความว่าแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้เลย เพราะรัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์กับสภาพทางการเมืองของประเทศอย่างใกล้ชิด ดังนั้น จึงต้องสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมได้ตามสมควร อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยปกติแล้วจะต้องกระทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความมั่นคงถาวรพอสมควรและสอดคล้องกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น อาจจำแนกออกเป็น ๒ วิธีใหญ่ ๆ คือ การแก้ไขเพิ่มเติมตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด และการแก้ไขเพิ่มเติมนอกวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด



การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยปกติแล้วจะต้องกระทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความมั่นคงถาวรพอสมควรและสอดคล้องกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

๑.๑.๑ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอาศัยวิธีการหรือหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติวิธีการหรือหลักเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ก็อาจแก้ไขเพิ่มเติมโดยผ่านองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองที่มีอยู่ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงอาจแบ่งได้เป็น ๒ กรณี คือ กรณีมีบทบัญญัติบอกวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมตนเองไว้ในรัฐธรรมนูญ และกรณีมิได้มีบทบัญญัติบอกวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมตนเองไว้ในรัฐธรรมนูญ



๑) กรณีมีบทบัญญัติบอกวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมตนเองไว้ในรัฐธรรมนูญ

รูปแบบในการบัญญัติวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อาจแบ่งได้

เป็น ๒ รูปแบบ คือ

๑.๑) รูปแบบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วน

โดยหลักแล้วรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับจะมีบทบัญญัติในการแก้ไขเพิ่มเติมตนเองไว้เสมอ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความเหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพของบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศ อาจมีความแตกต่างกันไป โดยอาจแบ่งตามวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมได้ ๒ ประเภท คือ รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ง่าย กล่าวคือ อาจแก้ไขเพิ่มเติมโดยวิธีการเช่นเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ เป็นต้น และรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยาก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ด้วยวิธีพิเศษและยากกว่ากฎหมายธรรมดา ซึ่งประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะกำหนดให้รัฐธรรมนูญมีการแก้ไขเพิ่มเติมด้วยวิธีพิเศษและยากกว่ากฎหมายธรรมดาทั้งสิ้น

๑.๒) รูปแบบในการจัดทำรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

โดยปกติรัฐธรรมนูญที่บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญไว้ ทั้งฉบับมักจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวและมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นใช้บังคับในภายหลัง จึงได้มีบทบัญญัติกำหนดวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรไว้ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับถาวรโดยทั่วไปจะไม่มีบทบัญญัติในการจัดทำทั้งฉบับไว้แต่อย่างใด จะมีก็แต่เฉพาะบทบัญญัติในการแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น ดังนั้น จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาว่ากรณีที่ต้องการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจะกระทำได้หรือไม่ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปัจจุบัน

๒) กรณีมิได้มีบทบัญญัติบอกวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมตนเองไว้ในรัฐธรรมนูญ

แม้ในรัฐธรรมนูญบางฉบับมิได้มีบทบัญญัติบอกวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมตนเองไว้ แต่จะตีความว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นจะแก้ไขเพิ่มเติมมิได้หาได้ไม่ เพราะร่างรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจอันใดที่จะไปผูกพันชนรุ่นหลังให้มีระบอบการปกครองตายตัวเช่นเดียวเสมอไป เนื่องจากรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นในสมัยหนึ่ง ย่อมมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมืองในสมัยนั้น ๆ เมื่อสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป รัฐธรรมนูญก็ต้องเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสมของสภาพการณ์นั้นด้วย ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีเช่นนี้ย่อมสามารถกระทำได้ทุกส่วนและตลอดเวลา สำหรับวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นจะต้องคำนึงถึงที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ว่ามีที่มาหรือกำเนิดขึ้นมาอย่างไร กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับนั้นได้กำเนิดมาโดยใครก็พึงแก้ไขเพิ่มเติมโดยบุคคลนั้น ซึ่งโดยปกติจะมีอยู่ ๓ ทางด้วยกัน คือ รัฐธรรมนูญที่ประมุขแห่งรัฐให้เอง รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยประมุขแห่งรัฐตกลงกับราษฎร และรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยราษฎรบัญญัติขึ้นเอง แต่อย่างไรก็ตาม แม้ที่มาของรัฐธรรมนูญจะไม่ได้มีที่มาจากราษฎรก็ตาม กล่าวคือ มีที่มาจากประมุขแห่งรัฐหรือโดยประมุขแห่งรัฐตกลงกับราษฎร แต่วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมที่จะส่งผลให้ได้รับการยอมรับนั้นก็ควรที่จะให้ราษฎรเป็นผู้ให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมด้วยการออกเสียงประชามติหรือโดยผ่านทางผู้แทนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ



๑.๑.๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการใช้กำลังเข้ายึดอำนาจรัฐหรือการยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยการปฏิวัติหรือรัฐประหาร การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยวิธีนี้ ผู้ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารอาจยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือแต่บางส่วนก็ได้ ทั้งนี้ เพราะการปฏิวัติหรือรัฐประหารมีจุดประสงค์เพื่อที่จะล้มเลิกรัฐธรรมนูญโดยไม่เคารพวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง และผลของการปฏิวัติหรือรัฐประหารก็คือการปรากฏตัวของอำนาจจัดให้มีดั้งเดิม และอำนาจนี้ไม่มีข้อผูกพันกับกฎหรือข้อบังคับสูงสุดที่มีอยู่ก่อน กล่าวคือ มีอิสระเต็มที่ในการวางรูปแบบการปกครองและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ



แม้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้เป็นอำนาจขององค์กรที่มีอำนาจในการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยไม่ได้กล่าวถึงข้อจำกัดไว้ แต่ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าในการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น องค์กรผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมย่อมไม่อาจใช้อำนาจที่ได้รับมานี้เกินเลยไปถึงขนาดที่จะเปลี่ยนแปลงหรือล้มล้างหลักการพื้นฐานอันเป็นสาระสำคัญของตัวบทบัญญัติทั้งหลายของรัฐธรรมนูญหรือทำลายสถาบันต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งขึ้น

๑.๒ ข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

๑.๒.๑ กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีเช่นนี้ไม่ได้เป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัดแต่อย่างใด หากแต่ต้องตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดแห่งรัฐธรรมนูญนั่นเอง กล่าวคือ แม้ว่าจะบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้เป็นอำนาจขององค์กรที่มีอำนาจในการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยไม่ได้กล่าวถึงข้อจำกัดไว้ แต่ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า ในการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น องค์กรผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมย่อมไม่อาจใช้อำนาจที่ได้รับมานี้เกินเลยไปถึงขนาดที่จะเปลี่ยนแปลงหรือล้มล้างหลักการพื้นฐานอันเป็นสาระสำคัญของตัวบทบัญญัติทั้งหลายของรัฐธรรมนูญหรือทำลายสถาบันต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งขึ้น จนมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนั้น เพราะในกรณีเช่นนี้ย่อมเท่ากับว่าองค์กรซึ่งมีแต่เพียงอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้แย่งชิงอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญมาจากองค์กรที่ได้สถาปนารัฐธรรมนูญดังกล่าวขึ้น และทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญเสียเอง ซึ่งก็ไม่ต่างจากกรณีที่มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมและสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นภายหลังการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ทั้งนี้ ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นอกจากจะต้องอยู่ภายในขอบเขตหรือข้อจำกัดอันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนั้น ๆ แล้ว ยังต้องอยู่ในขอบเขตหรือข้อจำกัด ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น ๒ ประการ คือ ขอบเขตหรือข้อจำกัดทางด้านเนื้อหา และขอบเขตหรือข้อจำกัดทางด้านเวลาและสถานการณ์ ดังนี้



๑) ขอบเขตหรือข้อจำกัดทางด้านเนื้อหา

กล่าวคือ รัฐธรรมนูญอาจมีบทบัญญัติห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญดังกล่าวทั้งฉบับหรือห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบางหลักการ เช่น ห้ามแก้ไขเปลี่ยนแปลง รูปของรัฐหรือรูปแบบการปกครองของประเทศ หรือห้ามแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับศาสนาหรือการ จำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เป็นต้น ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการห้ามแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของ รัฐธรรมนูญในบางประการดังกล่าวเกิดขึ้นจากความต้องการของผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ในขณะนั้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของหลักการที่ห้ามแก้ไขเพิ่มเติม โดยมีความปรารถนาที่จะ ปกป้องหลักการดังกล่าวให้มั่นคงถาวรตลอดไป กล่าวคือ เพื่อให้ประชาชนเกิดความเคยชินกับ หลักการดังกล่าวและเกิดความนิยมชมชอบในภายหน้า

เกี่ยวกับบทบัญญัติห้ามแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญบางหลักการ ในรัฐธรรมนูญหรือการห้ามแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับนี้ เป็นการแสดงถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของ รัฐธรรมนูญอย่างหนึ่ง หากกรณีต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองใหม่ หรือแก้ไขหลักการสำคัญ ๆ ของรัฐธรรมนูญตามวิถีทางประชาธิปไตยแล้ว ก็ชอบที่จะแก้ไขให้มี สภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนหรือแก้ไขให้มีวิธีการลงประชามติใน ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งก็สามารถถือได้ว่าประชาชนเป็นผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่นั้นเอง

อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายอีกฝ่ายหนึ่งได้แสดงความคิดเห็นว่า การห้าม แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตย เพราะว่าเจ้าของอำนาจ อธิปไตยไม่ว่าจะเป็นคณะบุคคลหรือประชาชนในยุคสมัยหนึ่ง ย่อมไม่มีอำนาจที่จะไปจำกัดสิทธิผู้เป็น เจ้าของอำนาจอธิปไตยในอนาคต การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองตามเสียงส่วนมาก ของประชาชน ถ้าหากประชาชนส่วนมากในอนาคตประสงค์จะวางกฎเกณฑ์การปกครองในรูปแบบใด ซึ่งเขาเห็นว่าเหมาะสมและเป็นผลดีแก่ประเทศชาติและส่วนรวมแล้ว ก็ชอบที่จะกระทำได้ในฐานะที่เป็น เจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยเสรีปราศจากข้อผูกมัดหรือข้อบังคับใด ๆ การกำหนดข้อห้ามแก้ไขเพิ่มเติม ส่วนหนึ่งส่วนใดของรัฐธรรมนูญหรือการห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับอาจจะกลายเป็นเครื่อง ยับยั้งให้มีการเปลี่ยนแปลงโดยการใช้กำลังบังคับหรือการปฏิวัติหรือรัฐประหาร

๒) ขอบเขตหรือข้อจำกัดทางด้านเวลาและสถานการณ์

นอกจากการจำกัดมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในบางเรื่องบางบทบัญญัติมาตราแล้ว รัฐธรรมนูญบางฉบับอาจห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวภายในระยะเวลาหนึ่ง เวลาใดได้ด้วย ซึ่งข้อจำกัดเช่นนี้จะพบได้เสมอในรัฐธรรมนูญซึ่งวางระบอบการปกครองอย่างใหม่ที่สุดใน ประเทศ การห้ามเช่นนี้มีผลความประสงค์ที่จะให้รัฐธรรมนูญนั้นมีอายุยืนยาว มีความเก่าแก่ ทำให้ ราษฎรมีความเคยชินและเกิดความเลื่อมใส อันจะส่งผลทำให้ผู้ที่คิดจะแก้ไขเพิ่มเติมไม่กล้าทำ เพราะว่า มีคนสนับสนุนการปกครองเช่นนี้มากขึ้นแล้ว หรืออาจจะมีการอาจห้ามมิให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในบางสถานการณ์ก็ได้ ซึ่งโดยปกติจะใช้ในกรณีประเทศตกอยู่ในสถานการณ์อันตรายหรือถูกรอบครอง โดยกองทัพต่างชาติ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มิมีกองทัพ ต่างชาติเข้ามายึดครองประเทศ การแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่อาจมีขึ้นได้” เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แนวโน้มของ



รัฐธรรมนูญในปัจจุบันได้ปฏิเสธไม่ยอมรับหลักเรื่องการห้ามมิให้แก้ไขรัฐธรรมนูญภายในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งแล้ว ในทางกลับกันยังได้บัญญัติข้อความไว้ในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ นอกจากจะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ทุกโอกาสแล้ว ยังบัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทุก ๆ ช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งเสียด้วย

๑.๒.๒ กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด

โดยเหตุที่เมื่อมีการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ผู้ที่ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จมักจะถือว่ามีฐานะเป็นรัฐาธิปัตย์และส่งผลทำให้รัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารเป็นอันสิ้นผลหรือถูกยกเลิกไป ก่อให้เกิดอำนาจจัดให้มีตั้งเดิมขึ้นใหม่ เป็นผู้ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ดังนั้น จึงมีผลทำให้ผู้ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารมีอิสระเต็มที่ในการวางรูปแบบการปกครองและวางเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่จะจัดทำขึ้นใหม่โดยไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตหรือข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญฉบับเดิม เนื่องจากมิใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยอาศัยหลักเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเพียงอำนาจที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญอันจะต้องตกอยู่ภายในขอบเขตหรือข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญฉบับนั้นแต่อย่างใด



จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับได้มีการบัญญัติบอกวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมตนเองไว้เสมอ โดยส่วนใหญ่จะกำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ว่าจะต้องกระทำโดยวิธีการพิเศษยิ่งกว่ากฎหมายธรรมดา

๒. รูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ในที่นี้ใคร่ขอแบ่งรูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยออกเป็น ๒ รูปแบบ คือ กรณีที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติบอกวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมตนเองไว้ และกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติบอกวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมตนเองไว้ ดังนี้

๒.๑ กรณีที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติบอกวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมตนเองไว้

นับแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมาจนถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๘ ของประเทศไทยนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับได้มีการบัญญัติบอกวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมตนเองไว้เสมอ โดยส่วนใหญ่จะกำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ว่าจะต้องกระทำโดยวิธีการพิเศษยิ่งกว่ากฎหมายธรรมดา ซึ่งบทบัญญัติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยดังกล่าวจะมีกระบวนการที่มีลักษณะคล้าย ๆ กันแทบทั้งสิ้น โดยอาจแบ่งกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมได้เป็น ๓ ขั้นตอน และในแต่ละขั้นตอนมีสาระสำคัญโดยสรุปคือ



๒.๑.๑ ขั้นตอนการริเริ่มหรือนำเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

๑) องค์กรที่มีอำนาจริเริ่มหรือนำเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของไทยโดยส่วนใหญ่จะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจริเริ่มหรือนำเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ส่วนสมาชิกวุฒิสภาก็มีอำนาจริเริ่มหรือนำเสนอได้ก็แต่โดยการเสนอญัตติพร้อมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ เท่านั้น ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาสสามารถเสนอญัตติได้โดยไม่ต้องเสนอร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน สามารถเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

๒) หลักเกณฑ์ในการริเริ่มหรือนำเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของไทยโดยส่วนใหญ่จะกำหนดหลักเกณฑ์ว่าญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และตั้งแต่มีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญของไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอหรือร่วมเสนอญัตติดังกล่าวได้ต่อเมื่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัดมีมติให้เสนอได้เท่านั้น ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการตัดออกไป นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมว่า ญัตติที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงหลักเกณฑ์หรือข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวไว้ดังเดิม

๒.๑.๒ ขั้นตอนการดำเนินการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของไทยโดยส่วนใหญ่จะกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมว่าให้กระทำเป็น ๓ วาระ ซึ่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้กำหนดจำนวนคะแนนเสียงที่เห็นชอบด้วยในแต่ละวาระไว้แตกต่างกันดังนี้

๑) ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๓ ส่วนวาระที่ ๒ ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙

๒) ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในวาระที่ ๑ ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ในวาระที่ ๒ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในวาระที่ ๓ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐



๓) ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๓ ส่วนวาระที่ ๒ ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑

๔) กำหนดให้มีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่ต่ำกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕



การจัดทำหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาของประเทศไทยนั้น โดยส่วนใหญ่มักจะเกิดขึ้นจากความต้องการของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลทางการเมืองเท่านั้น รวมถึงรูปแบบและวิธีการในการยกร่างหรือจัดทำรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้พยายามสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนได้ตระหนักถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

๒.๑.๓ ขั้นตอนการตัดสินใจที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

องค์การในการตัดสินใจว่าจะเห็นชอบให้มีการออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญของไทยแทบทุกฉบับจะกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสิทธิขาด มีรัฐธรรมนูญเพียง ๓ ฉบับเท่านั้น ที่ให้อำนาจการตัดสินใจแก่ประชาชนร่วมกับรัฐสภา กล่าวคือ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญแล้ว ถ้าพระมหากษัตริย์เห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของชาติหรือประชาชนก็อาจให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้ โดยทั้งนี้เป็นไปตามพระราชดำริเห็นสมควร ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญของไทยโดยส่วนใหญ่ได้กำหนดให้อำนาจยับยั้งแบบไม่เด็ดขาด กล่าวคือ เมื่อนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาอาจมีมติยืนยันได้

๒.๒ กรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติบอกวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมตนเองไว้ ดังที่ได้กล่าวแล้วว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติในการแก้ไขเพิ่มเติมตนเองไว้ แต่มีรัฐธรรมนูญจำนวน ๖ ฉบับ ที่มีได้มีบทบัญญัติบอกวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมตนเองไว้ โดยจะพิจารณาเห็นได้ว่า ล้วนแล้วแต่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครองที่ตราขึ้นภายหลังการทำปฏิวัติหรือรัฐประหาร ซึ่งผู้ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารได้จัดทำขึ้นโดยมุ่งหมายที่จะใช้เพียงชั่วคราวระหว่างการจัดทำรัฐธรรมนูญถาวร ดังนั้น จึงมิได้มีบทบัญญัติบอกวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมตนเองไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ธรรมนูญการปกครอง



ราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙

๓. ข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยในอนาคต

การจัดทำหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาของประเทศไทยนั้น โดยส่วนใหญ่มักจะเกิดขึ้นจากความต้องการของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลทางการเมืองเท่านั้น รวมทั้งรูปแบบและวิธีการในการยกร่างหรือจัดทำรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้พยายามสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนได้ตระหนักถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ดังนั้น มีความเห็นว่าในอนาคตอันใกล้นี้ หากประเทศไทยจะมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีลักษณะเป็นสัญญาประชาคมอย่างแท้จริง เนื่องจากได้จัดทำขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญอันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากตัวแทนของประชาชนและจะต้องมีการออกเสียงลงประชามติตามรูปแบบและวิธีการในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว รูปแบบและวิธีการในการจัดทำหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่จะบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญที่ได้จัดทำขึ้นใหม่ดังกล่าว ควรที่จะให้มีส่วนสัมพันธ์กับประชาชนด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือการแก้ไขเพิ่มเติมแต่บางส่วน กล่าวคือ

๓.๑ กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

โดยที่สังคมแบบวิถีประชาธิปไตยที่ถูกต้องตามแบบนานาอารยประเทศนั้น ยังมีได้พึงหยังลึกในสังคมของประเทศไทยเท่าที่ควร จึงอาจทำให้ในอนาคตประเทศไทยยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดทำหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่อาจเปลี่ยนแปลงไปได้อีก ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะจัดทำขึ้นจึงควรเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับไว้ด้วย เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ตามวิถีทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือมีขึ้นได้เมื่อมีข้อเรียกร้องจากประชาชนโดยส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งนี้ โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีการถกเถียงหรือวิพากษ์วิจารณ์กันอีกว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้แต่เพียงวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับได้หรือไม่ หรือถ้าจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจะต้องมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเพื่อบัญญัติวิธีการในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไปเท่านั้น นอกจากนี้ กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนนั้นมีความสำคัญที่แตกต่างกัน เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับจำเป็นต้องอาศัยความรอบคอบอย่างสูง ฉะนั้นจึงควรมีรูปแบบและวิธีการที่แตกต่างออกไปจากการแก้ไขเพิ่มเติมแต่เพียงบางส่วน

โดยมีความเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ผู้มีอำนาจในการริเริ่มหรือนำเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ควรให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องขอประชามติจากประชาชนเสียก่อน ว่าต้องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือไม่ โดยการออกเสียงประชามติดังกล่าวจะต้องระบุหลักการสำคัญที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมให้ประชาชนได้ทราบ กับทั้งต้องกำหนดกรอบไว้ว่าเรื่องใดหรือหลักการสำคัญใดที่จะต้องคงไว้ และในคำตอบ



ต้องกำหนดด้วยว่าหากประชาชนไม่เห็นด้วยกับการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ จะกลับไปใช้รัฐธรรมนูญฉบับเดิมต่อไป และหากประชาชนเห็นด้วยจะมีการดำเนินการต่อไปอย่างไร ทั้งนี้ ในกรณีที่ประชาชนมีมติเห็นชอบด้วยการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ มีความเห็นว่าควรนำรูปแบบและวิธีการในการจัดทำหรือยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับ กล่าวคือ กำหนดให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” เพื่อมาทำหน้าที่ยกร่างหรือจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๓.๒ กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วน

เมื่อประเทศไทยมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีลักษณะเป็นสัญญาประชาคมอย่างแท้จริง เนื่องจากได้จัดทำขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญและผ่านการออกเสียงลงประชามติแล้ว รูปแบบและวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่จะบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญที่ได้จัดทำขึ้นใหม่ดังกล่าว ควรที่จะมีกลไกในการรักษารัฐธรรมนูญดังกล่าวให้มีความสอดคล้องกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องกระทำได้อย่างหรือจะต้องกระทำโดยวิธีพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดา แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เป็นการยากจนเกินไป และจะต้องกำหนดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดด้วย ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนอาจจะแบ่งออกได้เป็น ๒ วิธี คือ วิธีพิเศษและวิธีธรรมดา เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับความสำคัญของเนื้อหาสาระของบทบัญญัติที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติม



เป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่าข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น เป็นข้อสาระสำคัญที่กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน อันเสมือนหนึ่งเป็นการเสนอเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ ก็ให้นำวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับมาใช้บังคับ

๓.๒.๑ วิธีพิเศษ

ใช้ในกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมในหลักการอันเป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่าข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น เป็นข้อสาระสำคัญที่กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน อันเสมือนหนึ่งเป็นการเสนอเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ ก็ให้นำวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับมาใช้บังคับ กล่าวคือ จะต้องนำหลักการดังกล่าวขึ้นไปขอประชามติจากประชาชนก่อน ว่าต้องการแก้ไขหลักการดังกล่าวหรือไม่ หากประชาชนไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ถือว่าข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักการดังกล่าวเป็นอันตกไป หากประชาชนเห็นชอบด้วยก็ให้นำรูปแบบและวิธีการในการจัดทำหรือยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๓.๒.๒ วิธีธรรมดา

ใช้ในกรณีทั่ว ๆ ไป โดยกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ในลักษณะเดียวกันกับหลักเกณฑ์การแก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นอย่างที่มีอำนาจในการเสนอญัตติ หลักเกณฑ์ในการเสนอญัตติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และขั้นตอนการดำเนินการในการแก้ไขเพิ่มเติมที่จะ



ต้องกระทำเป็น ๓ วาระ โดยในวาระที่ ๑ และ ๓ ใช้เสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ส่วนในวาระที่ ๒ ใช้เสียงข้างมากธรรมดา และในขั้นตอนการตัดสินใจที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ควรกำหนดว่าเมื่อผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วจะต้องให้มีการออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้พิจารณาว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติหรือของประชาชนหรือไม่ และทำให้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่ได้จากการแก้ไขเพิ่มเติมมีลักษณะเป็นสัญญาประชาคมเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

๔. บทสรุป

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในปัจจุบัน อาจมีสาเหตุมาจากการที่สังคมแบบวิถีประชาธิปไตยที่ถูกต้องตามแบบนานาอารยประเทศนั้น ยังมีได้ฝังหยั่งลึกในสังคมของประเทศไทยเท่าที่ควร และสภาพดังกล่าวอาจจะดำรงอยู่ต่อไป ในสังคมไทย ซึ่งอาจทำให้ในอนาคตประเทศไทยยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดทำหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งฉบับเพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ อีก ดังนั้น ข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยในอนาคตดังกล่าว จึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ควรมีการพิจารณาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นช่องทางให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ตามวิถีทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและป้องกันการถกเถียงหรือวิพากษ์วิจารณ์กัน ในประเด็นว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้หรือไม่. **จ**

เอกสารอ้างอิง

- พรณรงค์ ศรีตระกูล. กระบวนการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทระดับปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๓๘.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. รัฐธรรมนูญไม่ใช่เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้. ใน ๑๐๐ ปี ชาตกาล ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม (๒๕๕๔) : ๔๕ - ๔๙.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย. นครหลวง : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๑๕.
- โภคิน พลกุล. การแก้ไขรัฐธรรมนูญ. รัฐสภาสาร ๓๔ (พฤษภาคม ๒๕๒๙) : ๗๔ - ๙๕.
- สมภาพ โทตระกิตย์. คำสอนปริญญาดรี : กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พระนคร : นำเชียการพิมพ์. ๒๕๑๒.