

พัฒนาการเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ  
ของประเทศไทย

ศรศวัส มลสุวรรณ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต  
สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต  
พ.ศ. 2563

**Development Regarding Methods of Amendment  
of the Thai Constitution**

**Sornsawas Monsuwan**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong of Law, Dhurakij Pundit University**

**2020**



## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ พัฒนาการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

เสนอโดย นายศรศักดิ์ มลสุวรรณ

สาขาวิชา นิติศาสตร์

หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปราโมทย์ ประजनปัจฉนิก

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปราโมทย์ ประजनปัจฉนิก)

.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ปิยะนุช โปตะวณิช)

.....กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิราพร สุทัศน์ภี)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื้อสกุล)  
วันที่ ๒๓ เดือน ๓ พ.ศ. ๒๕๖๓

หัวข้อวิทยานิพนธ์	พัฒนาการเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ของประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	ศรศวัต มลสุวรรณ
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผศ.ดร.ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2562

### บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โครงสร้างการปกครอง เนื่องจากมีบทบัญญัติที่เป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้แต่ด้วยสภาพสังคมการเมือง และเศรษฐกิจที่อาจเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย แม้แต่รัฐธรรมนูญเองก็มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะดังกล่าวด้วย ซึ่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้น อาจกระทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้บัญญัติไว้ โดยในประเทศไทยเอง มีรัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้นจนถึงปัจจุบัน จำนวน 20 ฉบับ โดยมีถึง 14 ฉบับที่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ ซึ่งในแต่ละฉบับได้กำหนดวิธีการกำหนดวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีทั้งส่วนที่เหมือนและต่างกันออกไป การศึกษาพัฒนาการวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาจะช่วยให้เราเห็นถึงวิธีการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีแนวโน้มจะเป็นในอนาคต รวมถึงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับลักษณะสภาพสังคมไทยที่ควรจะเป็นในอนาคต

ทั้งนี้ จากการศึกษาพัฒนาการเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ผลการศึกษาสรุปได้ว่า พัฒนาการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยไม่มีความต่อเนื่อง เนื่องจากมีการบังคับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้ไม่นาน ก็จะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ แล้วร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ ทำให้ขาดพัฒนาการในการบังคับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังพบว่า ในภายหลังพัฒนาการวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยเพิ่มความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น อันทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามวิถีทางรัฐธรรมนูญกระทำได้ยากขึ้นไปอีก

ดังนั้น ขอเสนอแนะแนวทางว่า จากที่ได้ทำการศึกษามาวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อวิเคราะห์จากการที่รัฐบาลกำหนดให้การศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ของ

รัฐธรรมนูญ เป็นหนึ่งใน 12 นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา หมายความว่า หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไม่มีความสอดคล้องกับเจตจำนงของสังคม ตลอดจนสภาพสังคม ซึ่งเป็นไปตามผลการศึกษาว่า วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญควรมีลักษณะสอดคล้องกับสภาพสังคม โดยลักษณะของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญประเทศไทยที่ผ่านมา มีลักษณะคือแก้ไขไม่ยากเกินไปนัก และมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่ควรจะเป็นจึงควรแก้ไขได้ไม่ยากมาก กล่าวคือ อาจต้องใช้เสียงข้างมากในขั้นตอนของการรับหลักการ และการให้ความเห็น รวมถึงอาจมีการทำประชามติด้วยก็ได้ แต่ไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่ซับซ้อนและแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากเช่น ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน



Thesis title	Development regarding methods of amendment of the Thai Constitution
Author	Sornsawas Monsuwan
Thesis Advisor	Assistant Professor Pramote Prachonpachanuk
Department	Law
Academic Year	2019

### ABSTRACT

The constitution is considered the highest law of the country. Administrative structure due to There are provisions that guarantee and protect the rights and liberties of the people. But with the social, political and economic conditions that may change according to the times even the constitution itself It is necessary to change to comply with the above characteristics. Which the amendment to the content of the provisions of the constitution may be made by the amendment of the constitution in accordance with the rules, procedures and conditions prescribed by each constitution which in Thailand there are a total of 20 constitutions to date, with up to 16 constitutions, rules, procedures, and conditions for amendment of the constitution. In which each issue has specified methods of amendment to the constitution, both the same and different. Studying the development of past constitutional amendments will help us see how the future amendments to the constitution will be. Including methods for amendment of the constitution in accordance with the characteristics of the Thai society that should be in the future.

According to the study of the development of the method of amendment to the Thai constitution, the study concluded that Development regarding amendment of the Thai constitution no continuation Due to the enforcement of the amendments to the constitution

in each constitution no longer will have to cancel the constitution then drafted a new constitution causing a lack of development in the application of the provisions regarding the amendment of the constitution. In addition, it was later found that the development of methods for the amendment of the Thai constitution Add more complexity Which makes the amendment of the constitution in accordance with the constitutional path more difficult.

Therefore, suggesting that from the study, how to amend the constitution when analyzed from the government's determination to study the rules, procedures and conditions of the constitution as one of the 12 urgent policies of the government announced to the Parliament means that the rules, procedures and conditions for the amendment of the constitution specified in the current constitution are not consistent with the will of the society as well as social conditions which is according to the study results that the methods of amendment of the constitution should be consistent with the social conditions. By the nature of the method of amendment to the Thai constitution, past The characteristic is that fixing is not too difficult. And constitutional amendments often how to amend the constitution of Thailand that should be Should be solved very easily, that is to say, the majority of the votes may be used in the process of receiving the principles and giving comments Including a referendum as well But it is not necessary to have complicated and difficult to amend provisions, such as in the current constitution.



### กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความเมตตาของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก ที่ท่านได้มอบโอกาสและยินดีสละเวลารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์นี้ ทั้งให้คำแนะนำ แนวทางในการจัดทำวิทยานิพนธ์จนสามารถทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านในความเมตตาที่มีให้ผู้วิจัยเสมอมา

ในการนี้ผู้วิจัยกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์ ที่ท่านได้มอบโอกาสและยินดีสละเวลารับเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์นี้ พร้อมกับให้คำแนะนำต่าง ๆ อันมีค่าต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้วิจัยกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ปิยะนุช โปตะวณิช ที่ท่านได้มอบโอกาสและยินดีสละเวลารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์นี้ พร้อมกับให้คำแนะนำต่าง ๆ อันมีค่าต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้วิจัยกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิราพร สุทัศน์กิตระ ที่ท่านได้มอบโอกาสและยินดีสละเวลารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์นี้ พร้อมกับให้คำแนะนำต่าง ๆ อันมีค่าต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษาหรือในทางปฏิบัติได้ ผู้วิจัยขอขอบเป็นกตเวทิต์แด่บิดา มารดา ครูบาอาจารย์ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่าน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใดผู้วิจัยขอน้อมรับแต่ผู้เดียว

ศรศวีส์ มลสุวรรณ

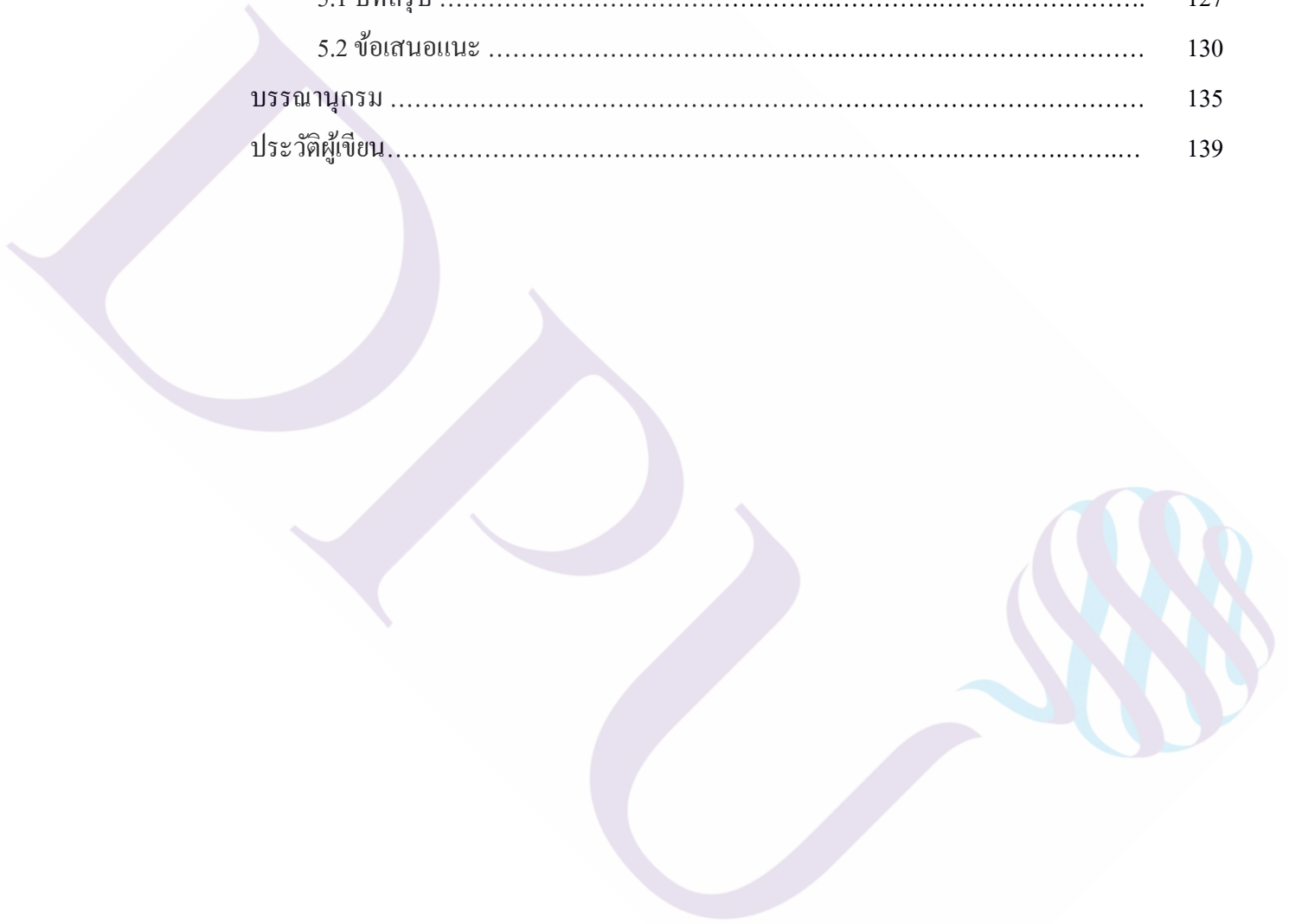


## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา .....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา .....	7
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา .....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	7
2. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญความเป็น กฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ .....	8
2.1 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ .....	8
2.2 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ .....	18
2.3 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ .....	22
2.4 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการศาลรัฐธรรมนูญ .....	31
2.5 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการทำประชามติ .....	35
3. พัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และพัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ .....	37
3.1 พัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยตั้งแต่ อดีตจนถึงปัจจุบัน .....	37
3.2 พัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบัน .....	71
4. วิเคราะห์พัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและแนวโน้มของ วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย .....	105
4.1 วิเคราะห์พัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย .....	106

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
4.2 วิเคราะห์แนวโน้มพัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ของประเทศไทย .....	122
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	127
5.1 บทสรุป .....	127
5.2 ข้อเสนอแนะ .....	130
บรรณานุกรม .....	135
ประวัติผู้เขียน .....	139



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ และยังเป็นกฎหมายที่ทำหน้าที่ในการกำหนดแบบแผนของการบริหารประเทศ ตลอดจนเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายภายในประเทศนั้น ๆ ที่กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ โดยมีองค์กรทำหน้าที่เฉพาะในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

การก่อตั้งรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น โดยสิ่งที่เรียกว่า “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิม” (pouvoir constituant originaire)<sup>1</sup> โดยอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเดิมอาจเกิดขึ้นจากการจัดทำรัฐธรรมนูญแบบเผด็จการ อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญในรูปแบบนี้ผู้ที่มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญก็จะเป็นบุคคลคนเดียว หรือกลุ่มคณะบุคคลคณะเดียว ซึ่งรัฐธรรมนูญที่สถาปนาขึ้นมา ก็มีแนวโน้มที่จะมีเนื้อหารับใช้ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญนั้น คือ บุคคลคนเดียว หรือกลุ่มบุคคลคณะเดียว แต่ในปัจจุบันมีแนวความคิดว่า อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เป็นของปวงชน ซึ่งประชาชนจะเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญ โดยอาจทำการมีสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นผู้แทนของประชาชน หรือผ่านการทำประชามติให้ความเห็นชอบโดยประชาชน ซึ่งเมื่อประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญนั้นก็ควรรับใช้เจตจำนงของประชาชนภายในรัฐ

รัฐธรรมนูญก็เหมือนกับกฎหมายอื่น ๆ ที่ต้องมีการก่อตั้งขึ้นมา มีการแก้ไขเพิ่มเติม และมีการยกเลิก ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นในกรณีของประเทศไทย ได้มีบทบัญญัติถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับถาวร ฉบับแรก คือ รัฐธรรมนูญแห่ง

---

<sup>1</sup> ฐากร ศิริยุทธ์วัฒนา, รัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ และระบอบประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2561), น. 107.

ราชอาณาจักรสยาม (พุทธศักราช 2475) มาตรา 63<sup>2</sup> ซึ่งได้บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องทำภายใต้เงื่อนไขตามที่มาตรา 63 ได้กำหนดไว้ อันมีลักษณะแก้ไขเพิ่มเติมยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั่วไป<sup>3</sup> โดยนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมารัฐธรรมนูญของไทย แบ่งเป็น รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จำนวน 14 ฉบับ และรัฐธรรมนูญที่ไม่มีบทบัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จำนวน 6 ฉบับ ซึ่งรัฐธรรมนูญทั้ง 6 ฉบับที่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายจะใช้บังคับเพียงชั่วคราว หรือรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ทั้งหมดเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ประกอบด้วย (1) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 (2) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 (3) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 (4) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 (5) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 และ (6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

ที่ผ่านมานับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรก จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น รวม 22 ครั้ง

รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับก็จะมีวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งเหมือนและแตกต่างกันขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ อย่างไรก็ตามต้องถือว่ารัฐธรรมนูญของไทยเป็นรัฐธรรมนูญแก้ไขยาก กล่าวคือ มีกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติม

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พุทธศักราช 2475) “มาตรา 63 รัฐธรรมนูญนี้ จะแก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่โดยเงื่อนไขต่อไปนี้

1. ผู้ติดขอแก้ไขเพิ่มเติม ท่านว่าต้องมาจากคณะรัฐมนตรีทางหนึ่ง หรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรวมกันมีจำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสี่แห่งจำนวนสมาชิกทั้งหมดทางหนึ่ง

2. เมื่อสมาชิกได้ลงมติครั้งหนึ่งแล้ว ท่านให้รอไว้หนึ่งเดือน เมื่อพ้นกำหนดแล้วให้นำขึ้นเสนอสภาเพื่อลงมติอีกครั้งหนึ่ง

3. การออกเสียงลงคะแนน ท่านให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่ต่ำกว่าสามในสี่แห่งจำนวนสมาชิกทั้งหมด

เมื่อการออกเสียงลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวข้างบนนี้แล้ว ท่านจึงให้ดำเนินการต่อไปตามบทบัญญัติ มาตรา 38 , 39

<sup>3</sup> แคนซีย์ ไชวิเศษ, “การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่,”

สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2561, จาก

[https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/download/article/article\\_20180103142031.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20180103142031.pdf)

รัฐธรรมนูญที่ต่างออกไปจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ได้มีการบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เช่นกัน โดยบัญญัติไว้ ในหมวด 15 มาตรา 255<sup>4</sup> โดยกำหนดให้เป็นข้อจำกัดทางเนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และได้บัญญัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นการทั่วไปในมาตรา 256<sup>5</sup> ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติม

<sup>4</sup> มาตรา 255 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้

<sup>5</sup> มาตรา 256 ภายใต้บังคับมาตรา 255 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ดัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(2) ผู้ดัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(4) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกัน ได้แสดงความคิดเห็นด้วย

(5) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(7) เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (8) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา 81 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

รัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีหลักเกณฑ์และวิธีการในแก้ไขเพิ่มเติมต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่ผ่านมา และถูกมองว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขยากมากที่สุดฉบับหนึ่ง โดยมีกระบวนการแก้ไข โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็น การเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้ โดยผู้มีสิทธิเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คือ 1) คณะรัฐมนตรี 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร 3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และ 4) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทั้งนี้ รัฐสภาเป็นองค์กรผู้มีอำนาจในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ฉบับแรก คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พุทธศักราช 2475) ก็ได้กำหนดเรื่องของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ และมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอยู่ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ เว้นแต่บางฉบับเท่านั้น ซึ่งส่วนมากแล้วจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการสถาปนาให้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรแทน ถึงอย่างนั้นในภายหลังแม้จะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ร่างขึ้นในสมัยรัฐบาลทหาร ก็พบว่า ได้มีการบัญญัติถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ ไม่ได้ใช้อำนาจพิเศษในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีของไทย

(8) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (7) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (7) ต่อไป

(๙) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม (๘) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อยื่นเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญตาม (๘) ขัดต่อมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะตาม (๘) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

ถือได้ว่า มีกลไกในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ค่อนข้างแตกต่างกันไปในแต่ละฉบับ และมีแนวโน้มที่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ยากยิ่งขึ้นและซับซ้อนมากขึ้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา อันเกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยในอดีตที่ผ่านมา ค่อนข้างจะเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีหรือทั้งสองร่วมกัน อันเป็นบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่รัฐธรรมนูญฉบับหลังๆ ได้เพิ่มบทบาทของประชาชนให้มีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งการเป็นผู้ริเริ่ม และการเป็นผู้ให้ความเห็นชอบผ่านการลงประชามติ ไม่เพียงแต่ในส่วนของประชาชนเท่านั้น ที่เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า อย่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้เปิดโอกาสให้องค์กรตุลาการ คือ ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย โดยการเป็นองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ตลอดระยะเวลาของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญเป็นเหมือนเจตนารมณ์ของผู้ยกร่าง ที่ต้องการกำหนดทิศทางทางการเมืองการปกครองของประเทศแตกต่างกันไป ตามเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ บทบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็จะสะท้อนเจตนารมณ์ของผู้ยกร่างเช่นกันว่า มีความประสงค์จะให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นไปได้ยากหรือง่ายเพียงใด และให้น้ำหนักอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแก่องค์กรใดมากกว่ากัน ทั้งนี้ หลายครั้งจะพบว่า เมื่อเกิดวิกฤตทางการเมืองขึ้นมาในประเทศตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มักมีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และบางครั้งในทางตรงกันข้ามการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็กลายเป็นสาเหตุก่อให้เกิดวิกฤตทางการเมืองขึ้นมา การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ยากเกินไป ก็อาจทำให้การแก้ไขปัญหาวิกฤตทางการเมืองทำได้ยาก แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ง่ายจนเกินไปในอดีตก็ก่อให้เกิดประสบการณ์แล้วว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอาจกระทำไปเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลไม่กี่กลุ่ม จนส่งผลกระทบต่อการเมืองการปกครองได้

ด้วยเหตุผลและความเป็นมาดังกล่าว การศึกษาพัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพราะการศึกษาพัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะช่วยให้เราเห็นถึงกระบวนการของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยว่ามีพัฒนาการเป็นอย่างไร มีเนื้อหา และแนวโน้มที่จะช่วยส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้คงอยู่ยั่งยืนสืบสถาพรต่อไปหรือไม่ และช่วยพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับให้มีอายุที่ยืนยาวหรือเปล่า เพราะคง

ปฏิเสธไม่ได้ว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการคงอยู่ของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับใดแก้ไขได้ยากมาก รัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็จะมีแนวโน้มที่จะอายุสั้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่แก้ไขได้โดยง่ายเนื่องจากหากรัฐธรรมนูญแก้ไขได้ไม่ยากแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับบริบทของสังคม ขณะนั้น ก็จะเป็นอีกหนึ่งตัวเลือกนอกเหนือจากการยกเลิกรัฐธรรมนูญไปเสียอย่างเดียว นี่จึงเป็นเหตุผลประการสำคัญที่ทำให้เราควรศึกษาถึงพัฒนาการของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ส่วนสิ่งที่เราจะได้จากการศึกษาพัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น คือ ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่า พัฒนาการของวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในอดีตเป็นอย่างไร เมื่อเปรียบเทียบกับปัจจุบันมีลักษณะแบบไหน และมีแนวโน้มในการแก้ไขต่อไปอย่างไร ในวันข้างหน้า ทั้งนี้ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยต่อไป ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การศึกษาพัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในอดีตและมาจนถึงปัจจุบัน ประกอบกับการวิเคราะห์ตามหลักระเบียบวิธีวิจัย จะช่วยให้เราเห็นความน่าจะเป็นของบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยที่มีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยได้ในที่สุด

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษา แนวความคิด ความเป็นมา และทฤษฎีเกี่ยวกับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ
2. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและพัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
3. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและพัฒนาการการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหรัฐอเมริกา
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ ซึ่งมีลักษณะที่แก้ไขได้ยากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา และมีหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ทำให้ยากมาก จึงทำให้เห็นว่า บทบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยนั้น มีลักษณะที่ยังพัฒนาการไปมากเท่าไร ก็ยังมีปัญหาเรื่องความซับซ้อนของการแก้ไขเพิ่มเติม



รัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้นเท่านั้น และความซับซ้อนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถือได้ว่าเป็นพัฒนาการไปในทางที่แย่ลงกว่าที่ผ่านมา จึงจำเป็นต้องศึกษาพัฒนาการเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อหาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมต่อสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะทำการศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตลอดจนศึกษาพัฒนาการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

#### 1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาวิจัยในรูปแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยมีการรวบรวมเอกสาร กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ตำรา หนังสือ งานวิจัย และวิชาการ เป็นต้น ตลอดจนข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึง แนวความคิด ความเป็นมา และทฤษฎีเกี่ยวกับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ
2. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและพัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
3. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและพัฒนาการและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหรัฐอเมริกา
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

#### ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

#### และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นสิ่งสำคัญ เพราะจะทำให้เข้าใจถึงแนวคิดว่า เพราะเหตุใดถึงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น มีฐานแนวคิดอย่างไร และตามหลักการและทฤษฎีแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างใดควรจะเป็นนั้นเป็นอย่างไร เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายอื่น ๆ ในประเทศ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่แตกต่างไปจากกฎหมายทั่วไป ซึ่งในบทนี้จะได้กล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ และแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการทำประชามติ ซึ่งเป็นแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

### 2.1 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

#### 2.1.1 ความหมายของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญนั้น ตามความเข้าใจโดยทั่วไป คือกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายอื่น ๆ มีหน้าที่ในการกำหนดโครงสร้างของรัฐ ซึ่งแต่เดิมก่อนที่ประเทศไทยจะเปลี่ยนการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยนั้น เราจะคุ้นเคยกับคำว่า “ธรรมนูญ” มาก่อน<sup>1</sup> ในความหมาย 3 ความหมาย คือ 1) การประท้วง 2) การกำหนดอำนาจการปกครองเป็นส่วนลัด และ 3) ผู้มีอำนาจที่เกี่ยวกับกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย ก็ใช้ชื่อว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม (ชั่วคราว) พุทธศักราช 2475

<sup>1</sup> ธีรกร วิทิตานนท์, หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร :สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), น. 74.

ซึ่งได้มีนักนิติศาสตร์ของต่างประเทศและประเทศไทย ได้นิยามความหมายของรัฐธรรมนูญไว้หลายท่าน ดังนี้

ความหมายของรัฐธรรมนูญ อาจแบ่งได้หลายความหมาย ขึ้นอยู่กับว่า จะแบ่งตามหลักเกณฑ์ใด

การแบ่งความหมายของรัฐธรรมนูญ ยังแบ่งออกได้เป็นรัฐธรรมนูญตามความหมายตามรูปแบบและรัฐธรรมนูญตามความหมายตามเนื้อหา<sup>2</sup>

Marcel Prelot นักรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส กล่าวว่า<sup>3</sup> “รัฐธรรมนูญ คือ กฎข้อบังคับทางกฎหมายที่จัดตั้งอำนาจของผู้ปกครองของรัฐ กำหนดการสืบต่ออำนาจ และการใช้อำนาจของผู้ปกครอง”

Austin Ranney นักรัฐศาสตร์อเมริกัน อธิบายว่า<sup>4</sup> “รัฐธรรมนูญ ได้แก่ กฎข้อบังคับขั้นมูลฐานทั้งที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งที่เป็นกฎหมายและที่เหนือจากกฎหมาย ซึ่งใช้ในการบริหารประเทศ”

ปรีดี พนมยงค์ ได้ให้ความหมายว่า<sup>5</sup> “กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทั้งหลายและวิธีการดำเนินการทั่วไปแห่งอำนาจเหล่านี้ หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า กฎหมายธรรมนูญการปกครองวางหลักทั่วไปแห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ”

หยุด แสงอุทัย อธิบายว่า “หมายถึง กฎหมายที่กำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านี้ต่อกันและกัน”

นอกจากนี้ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ยังเขียนนิยามว่า “รัฐธรรมนูญ หมายถึง บทกฎหมายสูงสุดที่จัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยกำหนดรูปแบบของรัฐว่าเป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวม ระบอบการปกครองของรัฐ รวมทั้งสถาบันและองค์กร การใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>7</sup>”

<sup>2</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560), น. 64 – 65.

<sup>3</sup> พลุทธิสาธน์ และดวงพร มาจำเนียร (บรรณาธิการ), *รัฐธรรมนูญและการปกครอง: รวบรวมบทความของพงศ์เพ็ญ ศุภนดาภัย*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2534), น. 2.

<sup>4</sup> อานนท์ อากาภิรม, *รัฐศาสตร์เบื้องต้น*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คริสเตียนสโตร์, 2528), น. 57.

<sup>5</sup> ฉัตรกร วิทิตานนท์, *อ้างแล้ว เชียงอรรถที่ 6*, น. 75.

<sup>6</sup> วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), น. 43-45.

<sup>7</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, “พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542,” *เพ็ญอ้าง*, น. 941.

รัฐธรรมนูญนั้น ยังสามารถอธิบายความหมายได้หลายทาง โดยคำว่า รัฐธรรมนูญ ยังสามารถอธิบายได้ทั้งความหมายทางนิติศาสตร์ รัฐธรรมนูญก็คือกฎหมายสูงสุด หรืออธิบายในความหมายทางรัฐศาสตร์ รัฐธรรมนูญก็เป็นสถาบันทางการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญในความหมายนิติศาสตร์สามารถแยกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ รัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้างหรือรัฐธรรมนูญตามเนื้อหาและรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบหรือรัฐธรรมนูญตามรูปแบบ<sup>8</sup>

รัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้างหรือรัฐธรรมนูญตามเนื้อหา รัฐธรรมนูญคือกฎเกณฑ์ทั้งหมดไม่ว่าจะมีลักษณะหรือรูปแบบอย่างไร ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางการเมืองในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกฎเกณฑ์นั้นจะมาในรูปแบบลายลักษณ์อักษร หรือจารีตประเพณี ธรรมเนียมปฏิบัติ แนวคำวินิจฉัยของศาล ขอบังคับสภา ความหมายตามเนื้อหาของรัฐธรรมนูญจึงกว้างและไม่ชัดเจน ทั้งนี้สำนักบรรทัดฐานนิยม ได้นิยามความหมายของรัฐธรรมนูญเชิงเนื้อหาให้มีความหมายชัดเจนมากขึ้น โดยกล่าวว่า “รัฐธรรมนูญคือบรรทัดฐานที่กำหนดขอบเขตแห่งการบัญญัติกฎหมายทั้งปวง” ซึ่งอาจอธิบายเพิ่มเติมได้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นบรรทัดฐาน ที่มา และเงื่อนไขแห่งความถูกต้อง บทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น รัฐธรรมนูญจะเป็นผู้กำหนดว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดสามารถอยู่ในระบบกฎหมายได้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดจะตราขึ้นได้หรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญคือบรรทัดฐานทางกฎหมายอันมีสถานะสูงสุด ในแง่มุมของสำนักบรรทัดฐานนิยม จึงให้ความสำคัญกับลำดับชั้นของกฎหมาย และความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งกฎหมาย อันมีความหมายว่า รัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด และกฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้

รัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบหรือรัฐธรรมนูญตามรูปแบบ รัฐธรรมนูญคือตัวบทรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ซึ่งมีชื่อว่ารัฐธรรมนูญ และมีกระบวนการพิเศษในการอนุมัติและการแก้ไขเพิ่มเติม โดยกระบวนการทางกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษดังกล่าวส่งผลให้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น มีสถานะเหนือกว่าบทบัญญัติอื่นใด เพราะรัฐธรรมนูญเชิงรูปแบบให้ความสำคัญกับกระบวนการทางกฎหมาย มากกว่าเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ รัฐสมัยใหม่จะอ้างถึงรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบหรือรัฐธรรมนูญตามรูปแบบ ซึ่งมีความหมายชัดเจนมากกว่า

<sup>8</sup> ธาตุกร ศิริยุทธ์วัฒนา, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1*, น. 94 – 95.

<sup>9</sup> ธาตุกร ศิริยุทธ์วัฒนา, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1*, น. 96.

### 2.1.2 รูปแบบของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ นั้น บางครั้งมีรูปแบบ ลักษณะที่แตกต่างกันออกไป จึงมีความคิดในการจัดแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญ เพื่อจำแนกให้เห็นรัฐธรรมนูญประเภทต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน แบ่งเป็น<sup>10</sup>

ตามแนวความคิดดั้งเดิม ที่แบ่งรูปแบบของรัฐธรรมนูญเป็น รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร และรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญของรัฐเดี่ยว และรัฐธรรมนูญของรัฐรวม รัฐธรรมนูญที่แก้ไขง่าย และรัฐธรรมนูญที่แก้ไขยาก ส่วนแนวความคิดสมัยใหม่จะแบ่งรูปแบบของรัฐธรรมนูญโดยพิจารณาจากอุดมการณ์ทางการเมือง และความเป็นจริงของรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติ<sup>11</sup>

อย่างไรก็ตามในที่นี้จะศึกษาการแบ่งรัฐธรรมนูญออกเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร และรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

การแบ่งประเภทรัฐธรรมนูญแบบเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร และรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

1) รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เป็นรูปแบบของรัฐธรรมนูญที่มีการใช้กันมากที่สุด โดยเฉพาะในประเทศแถบยุโรป ซึ่งรัฐสมัยใหม่โดยส่วนใหญ่ล้วนใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร มีลักษณะสำคัญ คือ<sup>12</sup> ความมั่นคงของบรรดาบทบัญญัติทั้งหลายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ โดยความมั่นคงของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้นเป็นสำคัญ กล่าวคือ หากรัฐธรรมนูญมีความชัดเจนแน่นอน อำนาจของผู้ปกครองก็จำกัดโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง อันจะส่งผลให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครอง แต่ทว่า หากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีลักษณะที่ไม่ชัดเจน จนเกิดช่องว่าง หรือเปิดโอกาสให้ตีความได้อย่างกว้างขวาง ระบบการเมืองที่เกิดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ก็จะปราศจากความมั่นคง และทำให้ผู้ปกครองใช้เป็นเครื่องมือในการขยายขอบเขตอำนาจของตน อันอาจไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแบบนี้จะมาในรูปแบบของเอกสารฉบับหนึ่ง จัดทำด้วยวิธีการพิเศษ แตกต่างจากการจัดทำกฎหมายธรรมดา ประเทศไทยเองก็เป็นประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร มาโดยตลอด

<sup>10</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2561), น. 185.

<sup>11</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 15, น. 186.

<sup>12</sup> ฌูร์ฌ วิตานนท์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6, น. 89.

2) รัฐธรรมนูญไม่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือที่เรียกกันอีกอย่างหนึ่งว่า รัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณี โดยเป็นรูปแบบรัฐธรรมนูญที่ใช้ในประเทศอังกฤษ โดยที่มาของรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีนั้น มีที่มาจากจารีตประเพณี คำพิพากษาของศาล และหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งรัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น อาจถือได้ว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นกระบวนการทางประวัติศาสตร์<sup>13</sup> โดยรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร มีข้อดีคือมีความยืดหยุ่น และปรับตัวไปตามยุคสมัย แต่มีข้อสังเกตคือการขาดความแน่นอน

### 2.1.3 ผู้มีอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ<sup>14</sup>

ก่อนที่จะศึกษาว่า ใครคือผู้มีอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ เราต้องศึกษาก่อนว่า อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ มีความหมายว่าอย่างไร

ในฝรั่งเศส คำว่า อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ คือ คำว่า “pouvoir constituant”<sup>15</sup> และในภาษาอังกฤษ คือ “constituent power” อันมีความหมายว่า อำนาจในการก่อตั้งรัฐธรรมนูญ หรือ อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญในความหมายที่เรากำลังทำการศึกษายู่นั่นเอง โดย อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ มีลักษณะที่พิเศษ ดังนี้

1) อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เป็นกระบวนการของการปฏิวัติ กล่าวคือ อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจะเข้ามาทำลายระบบรัฐธรรมนูญเดิม และสถาปนาระบบรัฐธรรมนูญใหม่เข้ามาแทนที่ โดยอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญนั้น เป็นอำนาจที่ไร้ซึ่งระเบียบใด ๆ และไม่อาจที่จะจัดระเบียบได้ แต่กลับสร้างระเบียบใหม่ขึ้น อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ จึงมีทั้งลักษณะของการลบล้างระบบรัฐธรรมนูญเดิม และสร้างระบบรัฐธรรมนูญใหม่

2) อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจแห่งการริเริ่ม<sup>16</sup> หมายความว่า ก่อนที่จะมีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเกิดขึ้น ไม่มีอำนาจใดทั้งในทางกฎหมาย และในทางข้อเท็จจริงดำรงอยู่ด้วยเหตุที่ไม่มีอำนาจใดดำรงอยู่ อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจึงได้เกิดขึ้น เพื่อให้รัฐธรรมนูญเกิดขึ้นมาและยังคงดำรงอยู่ต่อไป

3) อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจปราศจากเงื่อนไข กล่าวคือ การใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเพื่อก่อตั้งรัฐธรรมนูญไม่ขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ในทางรูปแบบและกฎเกณฑ์

<sup>13</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 7, น. 165 - 168

<sup>14</sup> ฉัฐกร วิทิตานนท์, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 6, น. 64

<sup>15</sup> ปิยนุตร แสงกนกกุล, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: การก่อตั้งรัฐธรรมนูญและการแก้รัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), น. 3.

<sup>16</sup> ปิยนุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 20, น. 34.

ในทางเนื้อหาใด ๆ ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ จะกำหนดให้รัฐธรรมนูญมีเนื้อหาอย่างไร หรือมีกระบวนการในการยกร่างเช่นใดก็ได้

องค์กรที่มีอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณา อาจแบ่งได้เป็นสามกลุ่ม คือ<sup>17</sup> 1) เป็นบุคคลคนเดียว กล่าวคือ บุคคลคนเดียวเป็นทั้งผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญ ยกร่างรัฐธรรมนูญ และมอบรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน ส่วนใหญ่ผู้มีอำนาจสถาปนาในกลุ่มแรกนี้ ได้แก่ ประธานาธิบดี ในการปกครองแบบเผด็จการ และกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ 2) เป็นสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน กล่าวคือ ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจ ได้มอบอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญให้แก่สภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน เป็นผู้ที่มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) เป็นต้น และ 3) ประชาชนใช้อำนาจดังกล่าวด้วยตนเอง โดยตรงโดยวิธีการลงประชามติ เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) เป็นต้น

โดยนอกจากจะจำแนก ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เป็นกลุ่มแล้ว ยังจำแนกเป็นรายองค์กร หรือรายบุคคล พอสรุปได้ ดังนี้<sup>18</sup>

#### 1) ประมุขของรัฐ

ประมุขของรัฐในความหมายนี้ อาจหมายถึงประธานาธิบดี ในการปกครองรูปแบบเผด็จการหรือกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก็ได้ มีลักษณะสำคัญ คือ การที่บุคคลคนเดียวมีอำนาจเด็ดขาด ได้ใช้อำนาจที่มีอยู่อย่างสมบูรณ์จัดให้มีรัฐธรรมนูญ การจัดให้มีรัฐธรรมนูญแบบนี้จะเกิดขึ้นจากความประสงค์ของผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญผู้เดียวเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งส่วนใหญ่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญเหล่านี้ จะมีการประกาศพระบรมเดชานุภาพ และพระราชปณิธานของกษัตริย์ผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญ<sup>19</sup>

2) ผู้ก่อการปฏิวัติ หรือรัฐประหาร เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศจากระบอบใดระบอบหนึ่งไปยังระบอบอื่น หรือการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยการใช้กำลังบังคับ ผู้ก่อการปฏิวัติ หรือรัฐประหาร มักมีการสถาปนารัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมา บ่อยครั้งในเบื้องต้นจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ก่อนที่จะมีการประกาศให้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย ก็อยู่ในกรณีดังกล่าวนี้

<sup>17</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 7, น. 74 – 75.

<sup>18</sup> ณัฐกร วิทิตานนท์, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 6, น. 94 – 97.

<sup>19</sup> ณัฐกร วิทิตานนท์, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 6, น. 95.

3) ประชาชน กรณีที่ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ มักเกิดขึ้นสองกรณี กรณีแรกคือการที่ประชาชนร่วมกันปฏิวัติ จนได้มาซึ่งอำนาจของประชาชน กรณีดังกล่าวแม้แต่หัวหน้าคณะปฏิวัติก็ต้องจัดให้รัฐธรรมนูญที่มีเป็นไปตามเจตจำนงของประชาชน อีกกรณีหนึ่ง คือ การที่ประชาชนจัดให้มีรัฐธรรมนูญผ่านการลงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญบังคับใช้ คำปรารภของรัฐธรรมนูญนี้ มักแสดงให้เห็นถึงความเป็นฉันทามติของประชาชนในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับนั้น อันอาจกล่าวได้ว่า เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

ในส่วนของประเทศไทยเอง ศาลรัฐธรรมนูญก็เคยมีคำวินิจฉัยที่ 18-20/2555 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2555 ยอมรับหลักการว่า อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นของประชาชน<sup>20</sup> โดยมีความตอนหนึ่งในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า “...อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองหรืออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของประชาชนอันเป็นที่มาโดยตรงในการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ โดยถือว่า มีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งระบบกฎหมายหรือองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครอง เมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งมีเพียงอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญจึงเป็นไปไม่ได้ที่จะให้องค์กรนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญนั้นเองกลับไปแก้รัฐธรรมนูญนั้นเหมือนการใช้อำนาจแก้ไขกฎหมายธรรมดา ... การตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) เป็นกระบวนการที่ได้ผ่านการลงประชามติโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้...”

4) ประมุขของรัฐ และประชาชน หรือคณะบุคคล ร่วมกัน รัฐธรรมนูญในรูปแบบนี้ มักเกิดขึ้นเนื่องจากผู้ก่อการปฏิวัติ หรือรัฐประหาร กระทำการยึดอำนาจประมุขของรัฐ เป็นผลสำเร็จแล้ว แต่ยังคงเห็นควรให้มีสถาบันกษัตริย์ต่อไป เพื่อความเจริญและความสงบสุขของประเทศ ภายใต้การประนีประนอมให้กษัตริย์อยู่ในอำนาจต่อไปภายใต้เงื่อนไขบางอย่างซึ่งอาจมีการจำกัดอำนาจลง ให้อำนาจของกษัตริย์เป็นอำนาจที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

5) ผู้มีอำนาจจากองค์กรภายนอก กรณีนี้มักเกิดขึ้นเนื่องจากประเทศนั้นเป็นประเทศเกิดใหม่ที่เพิ่งได้รับเอกราช หรือเป็นประเทศที่ตกเป็นเมืองขึ้น หรือเป็นประเทศที่พ่ายแพ้สงคราม ทำให้องค์กรภายนอก คือ รัฐอื่นที่มีอำนาจเหนือใช้อำนาจนั้นในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ และกำหนดรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามความต้องการของตน เช่น กรณีของญี่ปุ่น หลังสงครามโลกครั้งที่สอง

<sup>20</sup> กล้า สมุทวณิช, “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญไทยมาจากไหน ย้อนอ่านคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2562, จาก [https://www.matichon.co.th/columnists/news\\_423661](https://www.matichon.co.th/columnists/news_423661)



#### 2.1.4 ลักษณะของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ<sup>21</sup>

1) การก่อตั้งองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ จะก่อให้เกิดองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ไม่ว่าจะมาในรูปของ ประมุขของรัฐ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือศาลก็ตาม ทุกองค์กรต่างจัดตั้งขึ้นและได้รับมอบอำนาจ มาจากรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าวก็จะถูกจำกัดไว้โดยรัฐธรรมนูญเช่นกัน การใช้อำนาจขององค์กรเหล่านั้นจึงไม่อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

2) การตีความรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญนั้น เป็นอำนาจที่เป็น พื้นฐานที่มาของอำนาจอธิปไตย และเป็นอำนาจที่มาก่อนอำนาจอธิปไตย การที่จะตีความรัฐธรรมนูญ มีความจำเป็นต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจก่อตั้งองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ประกอบด้วย

3) อำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ ต้องมีความเกี่ยวพันและสอดคล้องกันกับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ดังรายละเอียดที่ จะกล่าวในหัวข้อต่อไป

#### 2.1.5 อำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

อำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นสิ่งที่มี ความเกี่ยวพันกันอย่างไม่อาจแยกออกจากกันได้เลย ซึ่งการที่จะเข้าใจในความสัมพันธ์ระหว่าง อำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ จะต้องศึกษาก่อนว่า ภายหลังที่รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งขึ้นแล้ว อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญยังคงอยู่หรือไม่<sup>22</sup> โดยแบ่งเป็น สามแนวคิด

1) การดำรงอยู่อย่างถาวรของรัฐธรรมนูญ แนวคิดนี้มีความเห็นว่า อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดำรงอยู่ถาวรตลอดกาล จนกว่าจะมีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญใหม่ การที่อำนาจ สถาปนารัฐธรรมนูญยังคงอยู่ ทำให้อำนาจนั้นสามารถแก้ไข เปลี่ยนแปลง ยกเลิก ทำลาย หรือ กระทำการใดต่อรัฐธรรมนูญก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องสถาปนารัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นมาอีก

2) การเปลี่ยนรูปจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แนวคิดนี้มีความเห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญถูกก่อตั้งขึ้นโดยอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญแล้ว อำนาจ สถาปนารัฐธรรมนูญก็จะหมดไป อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจะเกิดขึ้นในระยะแรก จากนั้น ก็จะหายไป แนวคิดนี้อธิบายต่อว่า เมื่ออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดับสูญลงไปแล้ว จึงมี

<sup>21</sup> ปัญญา อุดชาชน, “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2562, จาก [http://www.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/download/article/article\\_20170124112940.pdf](http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20170124112940.pdf)

<sup>22</sup> ปิยนุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 20*, น. 95 – 99.

ความจำเป็นต้องบัญญัติบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกนัยหนึ่งรัฐธรรมนูญได้ทำให้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเข้ามาอยู่ในรัฐธรรมนูญ ในรูปแบบของอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต่างกันตรงที่อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ปราศจากซึ่งเงื่อนไขและกฎเกณฑ์ แต่อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจที่มีกรอบตามกฎหมาย

3) การดำรงอยู่เคียงคู่กันของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญและอำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญ แนวคิดนี้เห็นว่า แนวคิดการดำรงอยู่อย่างถาวรของรัฐธรรมนูญ และแนวคิดการเปลี่ยนรูปจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นแนวคิดที่สุดโต่ง โดยเห็นว่าอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญและอำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจที่ดำรงอยู่คู่กัน เนื่องจากรัฐธรรมนูญทั่วโลกต่างมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น หมายความว่า ในขณะที่อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งรัฐธรรมนูญขึ้นมา ก็ยังได้กำหนดอำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ด้วย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องรักษาอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญไว้ด้วย มิใช่ปล่อยให้อำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญครอบงำอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญทั้งหมด

การแบ่งแยกอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกจากอำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ กับอำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในอีกลักษณะหนึ่ง โดยแบ่งได้ ดังนี้

1) การแบ่งแยกอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ออกจากอำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยใช้เกณฑ์ทางรูปแบบ หมายความว่า อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเริ่มแรก คืออำนาจที่สถาปนารัฐธรรมนูญ ในเวลาที่ไม่มียุทธธรรมนูญ ส่วนอำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น จัดเป็นอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลำดับรอง ดังนั้น อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจในทางข้อเท็จจริง บรรดาองค์กรของรัฐล้วนถูกก่อตั้งขึ้น มิ และใช้อำนาจตามกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด หากรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรของรัฐใดมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ นั้น แสดงว่า องค์กรของรัฐนั้นใช้อำนาจที่ถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญ ส่วนการก่อตั้งรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจตามความเป็นจริง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจตามกฎหมาย จากแนวความคิดข้างต้น หากพิจารณาถึงประเด็นปัญหาเรื่องรูปแบบการใช้อำนาจหรือองค์กรผู้ทรงอำนาจ อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมเริ่มแรก ก็แตกต่างหากจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลำดับรอง เนื่องจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลำดับรอง เป็นอำนาจที่ถูกก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ โดยอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมเริ่มแรก เป็นผู้กำหนดอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลำดับรองลงไปในรัฐธรรมนูญ เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่หากพิจารณาถึงในเรื่องของภารกิจแล้ว ก็จะพบว่า ทั้งอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ และอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลำดับรอง เป็นอำนาจที่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ ทั้งอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมเริ่มแรก และอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลำดับรอง

ต่างก็เป็นอำนาจที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการตรารัฐธรรมนูญทั้งสิ้น โดยอำนาจแรกเข้าไปก่อตั้งรัฐธรรมนูญส่วนอำนาจหลังเข้าไปแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่า องค์การผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก็เป็นองค์กรผู้ทรงอำนาจในการก่อตั้งรัฐธรรมนูญขึ้นด้วย

2) การแบ่งแยกอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ออกจากอำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยใช้เกณฑ์ทางเนื้อหา มีพื้นฐานแนวคิดที่ว่า อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญมีเพียงหนึ่งเดียว ด้วยเหตุดังกล่าวอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ทั้งสองอำนาจนี้ต้องแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด และแยกออกจากกันด้วยเกณฑ์ทางเนื้อหา โดยมองว่า อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญมีได้เพียงหนึ่งเดียวเท่านั้น คือ อำนาจที่ใช้ไปในการก่อตั้งรัฐธรรมนูญ ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมเริ่มแรก กับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลำดับรอง และการแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ได้เกิดขึ้นจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลำดับรอง แต่เป็นอำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญ อำนาจทั้งสองมีลำดับศักดิ์ที่ต่างกัน คือ อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจขององค์อธิปัตย์ แต่อำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ได้มีสถานะอย่างนั้น นอกจากนี้ การพิจารณาจากเนื้อหาเป็นหลักว่า รัฐธรรมนูญถูกก่อตั้งขึ้นด้วยอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ส่งผลให้หากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยการแก้ไขดังกล่าวไปกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของประชาชน ก็ถือว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญอย่างหนึ่ง ดังนั้น เมื่อได้ก้าวเข้าไปสู่แดนอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญแล้ว ก็ต้องนำไปให้ประชาชนให้ความเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ด้วยการลงประชามติขอความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจากประชาชนโดยตรง

3) การแบ่งแยกโดยใช้ทฤษฎีการมอบอำนาจ คือ การนำหลักเกณฑ์ทั้งทางรูปแบบและเนื้อหา มาอธิบายร่วมกัน กล่าวคือ<sup>23</sup> ทฤษฎีการมอบอำนาจไม่ได้จำกัดการแก้ไขรัฐธรรมนูญเฉพาะส่วนของเนื้อหาเท่านั้น แต่ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ต้องเคารพกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วย ในทางตรงกันข้าม การแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้จำกัดแต่ในส่วนของรูปแบบ หากแต่ต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางเนื้อหาทั้งโดยชัดเจน และโดยปริยาย การมอบอำนาจนั้นไม่ใช่การโอนอำนาจ อำนาจยังคงอยู่กับผู้ทรงอำนาจเช่นเดิม เพียงแต่ผู้ทรงอำนาจได้มอบอำนาจบางอย่างของตน ให้องค์กรอื่นใช้แทนในภารกิจหนึ่ง

ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ได้มอบอำนาจให้แก่องค์กรที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้นเพื่อใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมาย และมีขอบอำนาจจำกัดเพียงเพื่อวัตถุประสงค์ของผู้มอบอำนาจเท่านั้น ในมุมมองของทฤษฎีนี้ อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติม

<sup>23</sup> ปิยนุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 20*, น. 114 - 115

รัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจที่รับมอบมาจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ และมีอำนาจจำกัดเท่าที่อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งเท่านั้น

## 2.2 หลักความเป็นสูงสุดของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

### 2.2.1 ความหมายของการเป็นกฎหมายสูงสุด

Supremacy of Law หรือ ความเป็นกฎหมายสูงสุด เกิดขึ้นจากการมีการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายเพื่อแสดงให้เห็นว่า กฎหมายใดเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่ากฎหมายใด และกฎหมายใดที่มีลำดับศักดิ์เหนือกว่ากฎหมายอื่น ๆ อันอาจมีลักษณะเป็นกฎหมายแม่บทที่เป็นบทบัญญัติให้อำนาจตรากฎหมายอื่นขึ้นมา หรือกฎหมายอื่นตราขึ้นมาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว โดยทฤษฎีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ หรืออำนาจในการจัดตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองของซีเอเยส์ (Sieyes) ได้อธิบายหลักความเป็นสูงสุดของกฎหมายรัฐธรรมนูญว่า กฎหมายจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีกฎหมายอื่นที่มีอำนาจอยู่เหนือกว่าสร้างกฎหมายนั้นขึ้นมา อย่างเช่นพระราชบัญญัติจะเกิดขึ้นก็โดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญเองก็เกิดขึ้นได้โดยอาศัยอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ดังนั้น กฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจของรัฐธรรมนูญ จะมาขัดหรือแย้งกับตัวรัฐธรรมนูญเองมิได้

ทั้งนี้ ในส่วนของกฎหมายที่เป็นกฎหมายสูงสุดนั้น โดยปกติแล้ว คือ รัฐธรรมนูญนั้น จะกำหนดเนื้อหาต่าง ๆ ไว้อย่างกว้าง และให้ลงละเอียดในกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นต้น หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญมีแนวคิดเริ่มแรกในการใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ไม่ให้ใช้อำนาจนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ จนเป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน<sup>24</sup>

### 2.2.2 เหตุและผลของความเป็นกฎหมายสูงสุด

ก) เหตุของการที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด พอสรุปได้ดังนี้<sup>25</sup>

1) ที่มา กล่าวคือ รัฐธรรมนูญถือได้ว่า เป็นสัญญาประชาคม ที่จัดทำขึ้นระหว่างสมาชิกทุกคนในสังคม เพื่อให้เป็นกฎเกณฑ์ใช้ในการปกครองสังคมให้อยู่ภายใต้กฎระเบียบเดียวกัน อันจะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นผู้ได้ปกครอง หรือผู้ที่อยู่ในอำนาจได้ปกครอง ก็ต้องให้ความเคารพรัฐธรรมนูญ และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

2) เนื้อหา รัฐธรรมนูญมีเนื้อหาสำคัญสองประการ ที่ทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด คือ หนึ่ง เนื้อหาเกี่ยวกับการจัดระเบียบโครงสร้างการเมืองการปกครองของรัฐ รัฐวิไลจะมี

<sup>24</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 15*, น. 186.

<sup>25</sup> ธีรกร วิทิตานนท์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6*, น. 126 – 127.

โครงสร้างการเมืองการปกครองเป็นอย่างไร ก็ย่อมเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ส่วนที่สองคือ เนื้อหาเกี่ยวกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ ทำให้การมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญยังถือได้ว่า เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อีกทั้ง เป็นการควบคุมไม่ให้รัฐใช้อำนาจเกินควร จนไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

3) รูปแบบ การก่อตั้งรัฐธรรมนูญก็ดี การจัดทำรัฐธรรมนูญก็ดี การตรารัฐธรรมนูญก็ดี ตลอดจนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ดี ต้องมีกระบวนการพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายทั่วไป และกระทำไต่ยากกว่ากฎหมายปกติทั่วไป เนื่องจากรัฐธรรมนูญนั้นมีที่มาและเนื้อหาที่พิเศษกว่ากฎหมายอื่นดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น

ซึ่งการจะทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดนั้น มีอยู่หลายวิธี หรือจะใช้วิธีการเหล่านี้ทุกวิธีประกอบกันก็ได้ คือ 1) รับรองไว้อย่างชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด 2) บัญญัติว่ากฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ 3) กำหนดให้มืองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และ 4) กำหนดให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำไต่ยากกว่ากฎหมายอื่น ๆ

ข) ผลของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

1) รัฐธรรมนูญมีสถานะเหนือกฎหมายอื่นทั้งปวง กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ หากกฎหมายใดมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นยังเป็นอันใช้บังคับมิได้

2) การกระทำอันเป็นการละเมิดต่อรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจกระทำไต่

3) รัฐธรรมนูญจะมีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแตกต่างจากกฎหมายทั่วไป โดยจะมีเนื้อหาให้มีการแก้ไขยากกว่า ซึ่งการที่จะให้รัฐธรรมนูญแก้ไขไต่ยากนั้น มักมีการกำหนดเงื่อนไขในการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้<sup>26</sup>

3.1) ข้อจำกัดทางด้านเวลา กล่าวคือ กรณีแรก รัฐธรรมนูญกำหนดห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นระยะเวลาหนึ่งนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ กรณีที่สอง ห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในช่วงระยะเวลาที่เกิดเหตุการณ์ตามเงื่อนไขที่กำหนด

3.2) ข้อจำกัดด้านเนื้อหา กล่าวคือ บทบัญญัติบางมาตราของรัฐธรรมนูญ อาจถูกกำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้ ส่วนใหญ่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับรูปของรัฐ รูปแบบการปกครอง และสิทธิมนุษยชน ถึงอย่างนั้น ก็มีแนวคิดบางประการว่า อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ไม่อาจมีอำนาจเหนืออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ หากประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจสถาปนา

<sup>26</sup> สุภากร ศิริยุทธ์วัฒนา, *อ้าวแล้ว เจริญรทที่ 1*, น. 120 – 121.

รัฐธรรมนูญ มีเจตจำนงในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ว่าในเนื้อหาส่วนใดก็ย่อมทำได้ และแม้แต่การยกเลิกและก่อตั้งรัฐธรรมนูญใหม่ก็ทำได้เช่นกัน

3.3) เจื่อนไขในการทำประชามติ มีแนวคิดที่ว่า เมื่ออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นของประชาชน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงควรได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของอำนาจสถาปนา คือ ประชาชน ด้วย

และนอกจากนี้ยังจะมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เพื่อให้มีให้กฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย ดังจะได้กล่าวต่อไป

การควบคุมมิให้กฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (Judicial review) มีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้เกิดการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติผ่านการตรากฎหมายก็ดี หรือการกระทำของฝ่ายบริหารก็ดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันอาจส่งผลต่อการจัดรูปแบบโครงสร้างการเมืองการปกครองของรัฐ หรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองไว้ โดยการมีองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ไม่ให้กฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ยังเป็นการพิทักษ์ให้รัฐธรรมนูญยังคงความเป็นกฎหมายสูงสุดได้จริง ๆ ซึ่งจะทำให้หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญสามารถบรรลุผลได้

การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ตามลักษณะแห่งคดี<sup>27</sup> ดังนี้

1) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในเชิงอรรถวิสัย ซึ่งอาจเรียกได้อีกชื่อว่า เป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังจากที่มีการประกาศใช้แล้ว หรือการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเชิงรูปธรรม มักเกิดขึ้นในกรณีที่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี แล้วปรากฏว่ามีคู่ความหรือศาลเห็นเองโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญเองก็ไม่เคยพิจารณาวินิจฉัยในกรณีดังกล่าวมาก่อน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ก็ได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 212<sup>28</sup>

<sup>27</sup> สุภากร ศิริยุทธวัฒนา, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 1*, น. 137 – 138.

<sup>28</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 212 บัญญัติว่า ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา 5 และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

2) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในเชิงทวิสัย เป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายก่อนการประกาศใช้ ซึ่งเป็นการควบคุมได้ทั้งในส่วนเนื้อหาของกฎหมายและกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

โดยระบบ หรือองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีหลัก ๆ ดังนี้

1) รัฐสภา ส่วนใหญ่จะเป็นประเทศที่ไม่ได้ใช้หลัก Supremacy of Law หรือเป็นประเทศที่ให้อำนาจกับรัฐสภาค่อนข้างสูง เช่น ประเทศในกลุ่ม common law เป็นต้น ประเทศไทยเองรัฐธรรมนูญในช่วงต้นก็เคยบัญญัติให้รัฐสภาทำหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญได้<sup>29</sup>

2) ศาลยุติธรรม ประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวส่วนใหญ่ หรือประเทศที่ใช้ระบบ common law จะให้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายด้วย นอกจากที่จะพิจารณาพิพากษาแต่คดีแพ่ง คดีอาญาเท่านั้น โดยหลักการแล้ว จะเป็นหน้าที่ของศาลสูงสุด หรือที่เรียกว่า Supreme Court เช่น ในสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เป็นต้น

3) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรทางการเมืองที่จัดตั้งขึ้น ในรูปแบบของคณะกรรมการ ที่มีองค์ประกอบหลากหลาย ทั้งจากฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำ รวมถึงผู้แทนที่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้เลือกเข้ามา ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่ใช่องค์กรตุลาการแต่อย่างใด แต่เป็นองค์กรอิสระแยกออกมาจากทั้งองค์กรบริหาร องค์กรนิติบัญญัติ และองค์กรตุลาการ เพื่อไม่ให้มีองค์กรใดขึ้นมาใช้อำนาจเหนือกว่าองค์กรอื่น ๆ ประเทศไทยเองก็เคยใช้ระบบควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในรูปแบบนี้เช่นกัน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2489) ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการใช้รูปแบบนี้ คือ ฝรั่งเศส

4) ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการบัญญัติให้มืองค์กรตุลาการ ที่มีความชำนาญการเฉพาะด้าน ขึ้นมาทำหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยเฉพาะ ซึ่งรูปแบบของศาลรัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้นมาครั้งแรกในประเทศออสเตรีย ต่อมาประเทศอื่น ๆ ก็นำมาใช้จนประสบความสำเร็จ คือ ประเทศเยอรมนี ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศไทยก็ใช้รูปแบบของศาลรัฐธรรมนูญนี้เช่นกัน โดยศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะมีที่มา โครงสร้าง และวิธีพิจารณาแตกต่างไปจากรูปแบบของศาลทั่วไป และผลของคำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ จะผูกพันองค์กรอื่นทุกองค์กร ดังรายละเอียดที่จะกล่าวในหัวข้อต่อไป

<sup>29</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2489) มาตรา 88 บัญญัติให้ รัฐสภาทวงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เว้นแต่กรณีที่ศาลได้ส่งเรื่องให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วเท่านั้น

### 2.3 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ความหมายของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คือ การเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขถ้อยคำ ข้อความ หรือเนื้อหาเดิมที่มี โดยที่อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (pouvoir de revision) เป็นอำนาจที่อิงกับอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะยากหรือง่ายจึงเป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้บุคคลหรือกลุ่มบุคคล ผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ มักเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเดียวกันกับผู้ที่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วย ถึงอย่างนั้นการที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มีความจำเป็นต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ ไม่อย่างนั้นบุคคลดังกล่าวก็จะไม่มีสิทธิในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ในช่วงเวลาของการสถาปนารัฐธรรมนูญขึ้นมา บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอาจมีความเหมาะสมกับสภาพการเมือง การปกครอง และสังคมในขณะนั้น แต่เมื่อเวลาได้ผ่านไป เป็นปกติที่สภาพการเมือง การปกครอง และสังคมจะเปลี่ยนแปลงไปจากขณะที่ยกร่างขึ้นมา จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (revision de la Constitution) ไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับปัจจุบัน แต่ทั้งนี้ต้องควบคุมไม่ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญง่ายเกินไปนัก เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดโครงสร้างการปกครองของประเทศ การจะปล่อยให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยง่าย จึงไม่ใช่วิธีการที่เหมาะสม แต่หากจะบทบัญญัติให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ไว้ยากจนเกินไป หรือถึงกับแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้ ก็อาจทำให้เกิดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกรัฐธรรมนูญ โดยวิธีการนอกระบบอันกระทบต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้

ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ส่วนใหญ่แล้วไม่ว่าจะแก้ไขได้โดยง่าย ยังต้องมีเหตุผลความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งโดยส่วนมากแล้วจะเป็นเหตุผลความจำเป็นเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีความบกพร่อง เช่น บัญญัติไว้อย่างไม่ชัดเจนเพียงพอ หรือไม่สอดคล้องกับสภาพสังคม ณ ขณะบังคับใช้ เป็นต้น โดยเมื่อมีเจตนารมณ์ของประชาชนส่งผ่านมายังผู้แทนของตน ก็จะเข้าสู่กระบวนการในการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในที่สุด แต่ในบางประเทศที่ปกครองในระบอบเผด็จการ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ปกครองมากกว่าเจตนารมณ์ของประชาชน

#### 2.3.1 ความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

กฎหมายใดก็ตามในการบังคับใช้ต้องมีความสอดคล้องกับสภาพสังคม และเหมาะสมกับวิถีชีวิตของประชาชนในปัจจุบัน<sup>30</sup> ไม่อย่างนั้นกฎหมายดังกล่าวก็จะเกิดปัญหาในการบังคับใช้

<sup>30</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2552



คือ ไม่ได้รับความยอมรับจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญเอง<sup>31</sup> ที่มีลักษณะจะต้องมีความสัมพันธ์กับสภาพการณ์ทางการเมืองของประเทศ ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมีวันล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์บ้านเมือง จึงมีความจำเป็นที่ต้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ เพื่อให้ปรับเปลี่ยนไปตามความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไปได้ ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ก็เป็นการยืนยันถึงแนวคิดดังกล่าว<sup>32</sup> เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะเห็นว่า ปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ และสภาพสังคม มีความเปลี่ยนแปลงไปเสมอ รัฐธรรมนูญไม่สามารถบัญญัติให้สอดคล้องกับปัจจัยในวันข้างหน้า ที่อาจเปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนไม่สามารถคาดเดาได้ว่า จะเปลี่ยนแปลงอย่างไร จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ เมื่อเกิดความจำเป็นดังกล่าวที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะได้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยไม่ต้องใช้วิธีการยกเลิก รัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ซึ่งหากไม่มีการบัญญัติบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ ก็อาจเกิดวิธีการยกเลิกรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการปฏิวัติหรือรัฐประหารก็เป็นได้ อันเป็นวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

### 2.3.2 วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>33</sup>

#### 1) รัฐธรรมนูญแบบแก้ไขง่าย (Constitutions souples)

รัฐธรรมนูญแบบแก้ไขง่าย คือ รัฐธรรมนูญที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยการใช้กระบวนการเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับบัญญัติฉบับหนึ่ง และฝ่ายนิติบัญญัติยังสามารถออกรัฐบัญญัติให้มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ อันจะส่งผลเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยปริยาย ซึ่งรัฐธรรมนูญแบบแก้ไขง่ายย่อมไม่เป็นไปตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างการปกครอง รูปแบบของรัฐ และสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ การที่รัฐธรรมนูญแก้ไขได้ยากจึงเป็นการคุ้มครองโครงสร้างการปกครอง รูปแบบของรัฐ ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่ให้ถูกระทบหรือเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย

รัฐธรรมนูญแบบแก้ไขง่ายอาจเป็นได้ทั้งรัฐธรรมนูญแบบเป็นลายลักษณ์อักษร และรัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรที่แก้ไขง่าย เป็นกรณีที่ไม่ได้มีการกำหนดกระบวนการ หรือเงื่อนไขการตรารัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษ หมายถึง

<sup>31</sup> ฉัฐกร วิทิตานนท์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6*, น. 111.

<sup>32</sup> ฐาตุร ศิริยุทธวัฒนา, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1*, น. 114.

<sup>33</sup> ฐาตุร ศิริยุทธวัฒนา, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1*, น. 117 – 120.

ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยใช้กระบวนการด้วยการแก้ไขกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ เช่น รัฐธรรมนูญสเปนฉบับปี 1876 เป็นต้น ส่วนรัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยส่วนใหญ่ก็เป็นรัฐธรรมนูญแก้ไขง่ายอยู่แล้ว

## 2) รัฐธรรมนูญแบบแก้ไขยาก (Constitutions rigides)

รัฐธรรมนูญแบบแก้ไขยาก หมายถึงรัฐธรรมนูญที่กำหนดกระบวนการและเงื่อนไขในการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษแยกออกจากกระบวนการแก้ไขรัฐบัญญัติ ส่งผลให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่าการแก้ไขรัฐบัญญัติ โดยปัจจุบันเป็นรูปแบบการแก้ไขรัฐธรรมนูญหลักในปัจจุบัน ซึ่งการที่บัญญัติให้รัฐธรรมนูญแก้ไขยากถือเป็นหลักประกันของหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

### 2.3.3 การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>34</sup>

ก่อนจะกล่าวถึงการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องกล่าวก่อนว่า แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถแบ่งได้เป็นสองแนวคิดหลัก แนวคิดแรก คือ แนวคิดที่ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นวิธีการเดียวกันกับการจัดทำรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มีการตรารัฐธรรมนูญขึ้นมาด้วยวิธีการใด และกระทำโดยผู้ใดก็ตาม การแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องกระทำโดยกระบวนการเดียวกัน และจากบุคคลเดียวกัน เป็นแนวคิดที่ยังไม่มีประเทศใดในโลกนำไปใช้ ส่วนแนวคิดที่สองคือ แนวคิดที่ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องทำได้ยาก และกระทำโดยกระบวนการและองค์กรที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ

ทั้งนี้ สามารถแบ่งประเภทของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ 2 ประเภท คือ

#### 1) รัฐธรรมนูญได้บัญญัติวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้

โดยปกติแล้ว รัฐธรรมนูญทั่วไปจะมีการบัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ เนื่องจากผู้ยกร่างเข้าใจว่า สภาพการเมือง การปกครอง และสภาพสังคมในขณะที่ยกร่าง กับอนาคตข้างหน้าย่อมมีวันเปลี่ยนแปลงไป การเปิดช่องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะช่วยให้รัฐธรรมนูญนั้นมีสภาพที่สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพการเมือง การปกครอง และสภาพสังคมในขณะนั้น ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญช่วยให้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังคงอยู่ได้ ไม่ถูกยกเลิกไปด้วยวิธีการนอกรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ กระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อาจแบ่งออกได้ ดังนี้

#### ก. การริเริ่ม

บุคคลหรือองค์กรที่สามารถริเริ่มในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ต้องเป็นบุคคลหรือองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้หน้าที่และอำนาจไว้ ในอดีตบุคคลที่สามารถริเริ่มให้มีการ

<sup>34</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 15*, น. 207 – 210.

แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ คือ พระมหากษัตริย์ ต่อมา รัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ เริ่มให้อำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเพิ่มเติมเงื่อนไขว่า จำนวนสมาชิกที่ให้ความเห็นชอบจะต้องมีจำนวนมากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั่วไป นอกจากนี้ยังมีรัฐธรรมนูญบางประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญสวิตเซอร์แลนด์ ค.ศ. 1999 มาตรา 13 ก็ได้กำหนดว่าการริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องกระทำโดยประชาชนจำนวนอย่างน้อยหนึ่งแสนคน

#### ข. การให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญในหลายประเทศ ได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรให้ความเห็นชอบว่าจะให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามที่มิได้เสนอมาหรือไม่ อีกทั้ง การให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ยังเป็นกรอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ไม่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นนอกเหนือจากที่ได้ให้ความเห็นชอบอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญผิดไปจากเจตนารมณ์ของผู้เสนอ

#### ค. องค์กรที่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การให้สภาสูง หรือสภาล่าง หรือทั้งสองสภาร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ให้มีการกำหนดคะแนนเสียงในการลงมติให้แตกต่างจากคะแนนเสียงการลงมติกฎหมายทั่วไป เพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายปกติ

องค์กรอื่นซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ ทำหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในรูปของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ยกตัวอย่างเช่นกรณีของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

นอกจากนี้ในบางประเทศยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้มีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส และญี่ปุ่น เป็นต้น โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผ่านรูปแบบของการลงประชามติให้ความเห็นชอบ โดยเมื่อประชาชนลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว ถือว่ารัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ได้

#### 2) รัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มีการบัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้

ปกติแล้ว รัฐธรรมนูญจะมีการบัญญัติถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้แต่ก็มีส่วนน้อยเหมือนกันที่ในรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติถึงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยการที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ ไม่ได้หมายความว่า รัฐธรรมนูญนั้นจะแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้เสมอไป หากแต่การจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องมองย้อนกลับไปได้ว่า

ผู้ใดคือผู้ที่มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญบังคับกล่าว ซึ่งโดยปกติแล้ว ผู้ใดที่เป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญขึ้นมา ผู้นั้นก็จะมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย

#### 2.3.4 ข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>35</sup>

ถกเถียงการจำกัดอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีแนวความคิดสำคัญแบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายที่มองว่า อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่จำกัดไม่ได้ เนื่องจากฝ่ายนี้คิดว่า อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจะยังคงอยู่ แม้การสถาปนารัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดลงไปแล้ว ดังนั้น เมื่ออำนาจสถาปนาซึ่งเป็นอำนาจที่ไร้ขีดจำกัดยังคงดำรงอยู่อย่างถาวร อำนาจดังกล่าวจะทำการเปลี่ยนแปลง ยกเลิก หรือทำลายรัฐธรรมนูญก็ได้เสมอ ฝ่ายที่สอง คือ ฝ่ายที่ยอมรับอำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และมองว่า อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจที่แยกออกมาต่างหากจากอำนาจสถาปนา และอำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ปราศจากข้อจำกัดใดๆ

นักกฎหมายแนวคิดแบบปฏิฐานนิยม (Positivist) มักคิดว่า อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีข้อจำกัด ด้วยเหตุที่ว่า เป็นอำนาจที่ก่อตั้งขึ้นมา (institute) โดยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอำนาจที่ถูกจำกัดด้วยรัฐธรรมนูญโดยตัวของมันเอง นักคิดแนวนี้ได้แก่ Georges Burdeau, Raymond Carre de Melberg และ Hans Kelsen เป็นต้น

ในส่วนของนักกฎหมายแนวคิดแบบกฎหมายธรรมชาติ (Naturalist) ก็มองว่า อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Pouvoir de revision) มีข้อจำกัดเช่นกัน แต่ให้เหตุผลต่างจากฝ่ายปฏิฐานนิยม โดยฝ่ายกฎหมายธรรมชาติมองว่า ไม่ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดข้อจำกัดไว้หรือไม่ ก็จะมีหลักการพื้นฐานบางประการที่มีสถานะอยู่เหนือรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะไม่สามารถละเมิดหลักการดังกล่าวได้

ทั้งนี้ มีเรื่องสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ เหตุที่ต้องมีการจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น เพื่อที่จะควบคุมไม่ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกลายเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ การจำกัดอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องบัญญัติลงในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในเรื่องดังกล่าว มีแนวความคิดแบ่งออกเป็นสองแนวคิด

แนวคิดแรก การจำกัดอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องกำหนดลงในรัฐธรรมนูญเสมอ แนวคิดนี้เชื่อว่า เมื่ออำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นมาได้โดยการก่อตั้งรัฐธรรมนูญ การที่อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะถูกจำกัดไว้มาน้อยเพียงใด ก็ต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้

นอกจากนี้ ในแนวคิดที่ว่า การจำกัดอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องกำหนดลงในรัฐธรรมนูญเสมอ ยังมีส่วนที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันด้วย คือ ส่วนที่มองว่า บทบัญญัติที่

<sup>35</sup> ปิยบุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 20, น. 135.

จำกัดอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย กับส่วนที่มองว่า บทบัญญัติที่จำกัดอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมาย ส่วนที่มองว่า บทบัญญัติที่จำกัดอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติที่จำกัดอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นแนวคิดทางการเมือง เป็นอุดมการณ์ทางการเมือง แต่ไม่มีค่าบังคับทางกฎหมาย เพราะว่า อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข และไม่อาจถูกจำกัดได้ ส่งผลให้คนรุ่นปัจจุบันไม่อาจผูกมัดคนรุ่นถัดไปให้อยู่กับความต้องการของพวกเขาได้ และเมื่อเกิดกรณีที่สังคมเห็นพ้องต้องกันว่า จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องที่ต้องห้ามแก้ไข และเกิดจากความต้องการหรือฉันทามติของสังคม ก็ต้องทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญในเนื้อหาดังกล่าว ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งที่มองว่า บทบัญญัติที่จำกัดอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมาย เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นเสมือนหลักประกันความมั่นคงของระบบการเมืองซึ่งแสดงออกผ่านทางรัฐธรรมนูญ อันเป็นการป้องกันไม่ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปทำลายระบอบการเมืองและตัวรัฐธรรมนูญทั้งระบบได้ อีกทั้ง เมื่ออำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีขึ้นมาได้จากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เพื่อให้ความต้องการของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญในเรื่องของการจำกัดอำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบรรลุผล มีความจำเป็นต้องระบุให้ข้อจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีสถานะกฎหมาย กล่าวคือ หากมีความมุ่งหมายที่จะทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก็ต้องดำเนินการตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับใดไม่ได้ดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าว ถือได้ว่า เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

แนวคิดที่สอง การจำกัดอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องกำหนดลงในรัฐธรรมนูญ แนวคิดนี้เชื่อว่า แม้จะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็มีข้อจำกัดอยู่ดี ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้กำหนดข้อจำกัดไว้ การแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถกระทบต่อจิตวิญญาณของระบบการเมืองได้นอกจากนี้ การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่กระทบต่ออัตลักษณ์ของรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่ได้เป็นเพียงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ส่งผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญไปเลย ซึ่งจะกระทำมิได้

#### 1) ข้อจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>36</sup> (Ewikeitsklauseln)

ข้อจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แบ่งได้เป็น ข้อจำกัดทางด้านเนื้อหา ข้อจำกัดด้านเวลา และข้อจำกัดด้านรูปแบบและเงื่อนไข มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

<sup>36</sup> ปิยนุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 20*, น. 143 – 152.

### ก) ข้อจำกัดด้านเนื้อหา

เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่า บทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ สำหรับเหตุที่มีการบัญญัติให้มีเนื้อหารัฐธรรมนูญซึ่งไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ไว้ด้วย มีเหตุผลหลายประการด้วยกัน เพื่อรักษาอัตลักษณ์ของสังคมไว้ และป้องกันให้อัตลักษณ์ของสังคมนั้นคงอยู่สืบต่อไป จนถึงรุ่นลูกหลาน การแก้ไขบทบัญญัติที่เป็นอัตลักษณ์ของสังคมจึงกระทำมิได้ นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันไม่ให้มีการใช้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อทำลายรัฐธรรมนูญเสียเองด้วย และยังเป็นการส่งต่อแรงปรารถนา (passion) ของผู้กร่างให้สืบต่อไปยังรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของเนื้อหาแห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ที่โดยปกติแล้วจะห้ามแก้ไขเพิ่มเติม นั่นคือ บทบัญญัติดังต่อไปนี้

#### (1) รูปของรัฐ

โดยปกติแล้ว รัฐธรรมนูญที่กำหนดห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนของรูปของรัฐมักเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศที่เป็นสาธารณรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญตุรกี รัฐธรรมนูญอิตาลี เป็นต้น แต่ในทางตรงกันข้ามรัฐธรรมนูญที่เป็นราชอาณาจักรมักไม่มีบทบัญญัติห้ามแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของรูปของรัฐ เช่น สเปน และกัวตาน เป็นต้น แต่ก็มีบ้างประเทศที่เป็นราชอาณาจักร และบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรูปของรัฐ เช่น กัมพูชา ไทย และโมร็อกโก เป็นต้น

#### (2) โครงสร้างของรัฐ

ทั้งรัฐธรรมนูญของประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ และรัฐธรรมนูญของประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวมักมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ห้ามแก้ไขเพิ่มเติม โครงสร้างความเป็นสหพันธรัฐ หรือความเป็นรัฐเดี่ยวของตน

#### (3) อุดมการณ์ของรัฐ

ส่วนมากแล้ว บทบัญญัติเรื่องการห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอุดมการณ์ของรัฐมักเกิดขึ้นในประเทศที่นำหลักศาสนาเข้ามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น บาห์เรน แอลจีเรีย และอิหร่าน เป็นต้น

#### (4) บทบัญญัติเกี่ยวกับนิติรัฐ ประชาธิปไตย และสิทธิขั้นพื้นฐาน

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐโปรตุเกส เป็นตัวอย่างของประเทศที่บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญว่า ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การแบ่งแยกอำนาจ และนิติรัฐ

### ข) ข้อจำกัดด้านเวลา

การห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยใช้ข้อจำกัดด้านเวลานั้น อาจเกิดขึ้นได้ในหลายกรณี แบ่งเป็นดังนี้

#### (1) การห้ามแก้ไขรัฐธรรมนูญในช่วงระยะเวลาหนึ่งภายหลังประกาศใช้

ในรัฐธรรมนูญบางฉบับ มีความต้องการทดลองใช้รัฐธรรมนูญไประยะหนึ่งก่อน แล้วจึงค่อยเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมในปี 1805 และรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปี 1791 เป็นต้น ที่ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในช่วงต้นไว้

(2) การให้ลงมติให้ความเห็นชอบกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อเนื่องกันหลายครั้งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สภาต้องทำการลงมติให้ความเห็นชอบกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อเนื่องกันหลายครั้ง โดยแต่ละครั้งให้เว้นระยะเวลาไว้ และบางครั้งอาจเป็นการขอฉันทานุมติจากประชาชน ด้วยการให้สภาที่ทำหน้าที่ในการริเริ่มเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญลาออก เพื่อที่จะให้มีการเลือกตั้งใหม่ และให้สภาที่มาจากการเลือกตั้งครั้งใหม่ของประชาชนเป็นผู้ทำหน้าที่ในการลงมติให้ความเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

#### (3) การห้ามแก้ไขรัฐธรรมนูญในบางสถานการณ์

ในรัฐธรรมนูญของสเปน เบลเยียม และบราซิล ได้บัญญัติไม่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกรณีที่มีการสถานการณ์ฉุกเฉิน ประกาศกฎอัยการศึก หรือมีสภาวะสงคราม เพื่อป้องกันคนที่มุ่งหมายจะใช้อำนาจเผด็จการฉวยโอกาสในการรวบอำนาจเป็นของตน

### ค) ข้อจำกัดทางรูปแบบและกระบวนการ

#### (1) ขั้นตอนการริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เป็นกรณีที่มีการกำหนดไว้โดยเฉพาะว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะริเริ่มได้โดยองค์กรใด โดยปกติจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ริเริ่ม แต่ก็มีรัฐธรรมนูญบางฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับปี 1852 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องริเริ่มโดยฝ่ายบริหารเท่านั้น หรือรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดไว้ว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องริเริ่มโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น และรัฐธรรมนูญบางฉบับได้กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องริเริ่มร่วมกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารร่วมกันเท่านั้น เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับปี 1958 เป็นต้น

ในภายหลังมักมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมเป็นผู้ริเริ่มในการแก้ไขเพิ่มเติม เช่น เกาหลีใต้ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่ออย่างน้อย 500,000 คน ประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญ

ฉบับปัจจุบัน ต้องมีผู้เข้าชื่ออย่างน้อย 50,000 คน และสวิตเซอร์แลนด์ ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่ออย่างน้อย 100,000 คน

(2) การยกร่างและการพิจารณาให้ความเห็นชอบ

เป็นกรณีที่มีการกำหนดไว้โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญว่า องค์กรใดจะทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ บางประเทศ เช่น กัวเตมาลา อูรุกวัย จะบัญญัติให้เป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ บางประเทศกำหนดให้เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ฝรั่งเศส และเยอรมนี โดยในกรณีที่ประเทศที่มีสองสภา จะกำหนดให้ต้องให้ความเห็นชอบในแต่ละสภา หรือทั้งสองสภาต้องให้ความเห็นชอบพร้อมกันก็ได้

ในส่วนของการพิจารณาให้ความเห็นชอบ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เพื่อให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่าการแก้ไขกฎหมายทั่วไป จึงมักบัญญัติให้การลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องใช้คะแนนเสียงมากกว่าปกติ (Majorite qualifiee)

(3) การให้ความเห็นชอบ

โดยปกติแล้ว รัฐธรรมนูญหลังจากผ่านการให้ความเห็นชอบแล้ว รัฐธรรมนูญมักกำหนดให้ประมุขของรัฐเป็นผู้ประกาศใช้ ซึ่งในภายหลังนอกจากเงื่อนไขเรื่องการประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยกษัตริย์แล้ว ยังมีรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่มองว่า ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก็ต้องขอความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจสถาปนา คือ ประชาชนด้วย โดยวิธีการลงประชามติ เช่น ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศไอร์แลนด์ บัญญัติให้ทุกครั้งที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องมีการทำประชามติ ส่วนบางประเทศกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพียงบางเรื่องเท่านั้น เช่น ประเทศออสเตรีย

2. การยกเลิกข้อจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>37</sup>

การละเมิดข้อจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ปกติจะกระทำได้โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญสองครั้ง กล่าวคือ ครั้งที่ 1 แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนที่เป็นข้อจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อเสร็จสิ้นแล้วจึงดำเนินการแก้ไขครั้งที่ 2 คือ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบทบัญญัติที่ต้องการแก้ไข

<sup>37</sup> ปิยนุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 20*, น. 153 – 158.



## 2.4 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับ ศาลรัฐธรรมนูญ

### 2.4.1 ที่มาของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรตุลาการ ทำหน้าที่ศาลชำนาญเฉพาะด้าน มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญจะคอยควบคุมไม่ให้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นใดมาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อธำรงรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และป้องกันไม่ให้ใครมาละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อีกทั้ง รักษาไว้ซึ่งหลักนิติรัฐ

ความนิยมของการมีศาลรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้นหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา<sup>38</sup> เนื่องจากประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศยุโรปยังคงมีความเจ็บปวดกับการปล่อยให้อำนาจได้อำนาจหนึ่ง อย่างยิ่งอำนาจบริหาร เข้ามามีอำนาจเหนืออำนาจอื่น จนเป็นหนึ่งในปัจจัยของการเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในที่สุด จึงมีแนวความคิดว่า ควรมีองค์กรหนึ่งในรูปแบบขององค์กรตุลาการ ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการปกครองของรัฐให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย และสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีกำเนิดขึ้นครั้งแรกในประเทศออสเตรีย ในช่วงต้นของการกำเนิดศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีสองรูปแบบ<sup>39</sup> รายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ศาลรัฐธรรมนูญแบบออสเตรีย มีที่มาจากแนวความคิดเรื่องลำดับชั้นของกฎหมาย โดย Kelsen มองว่า เมื่อรัฐสภาได้รับการก่อตั้งจากรัฐธรรมนูญ รัฐสภาเองย่อมต้องมีความผูกพันต่อศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดด้วย การที่จะให้หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญสัมฤทธิ์ผล จะต้องตั้งองค์กรตุลาการ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรียกำเนิดขึ้นครั้งแรก และเป็นการกำเนิดศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาครั้งแรกของโลก ในปี ค.ศ. 1920 มีหน้าที่จำกัดเฉพาะการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเท่านั้น การกำเนิดของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรียเป็นการยืนยันถึงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

2) ศาลรัฐธรรมนูญแบบประเทศเยอรมนี<sup>40</sup> ในตอนแรกศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนีได้รับอิทธิพลแนวคิดจากศาลรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรีย แต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ประเทศเยอรมนีแบ่งเป็นเยอรมนีตะวันตก และเยอรมนีตะวันออก เยอรมนีตะวันตกได้ร่วมกันยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ เรียกว่า กฎหมายพื้นฐาน (Basic law) โดยมี

<sup>38</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560), น. 59.

<sup>39</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 43*, น. 175 – 177.

<sup>40</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป)*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495), น. 383.

ความมุ่งหมายสำคัญในการแก้ไขปัญหาเผด็จการรัฐสภาในช่วงที่อยู่ภายใต้การปกครองของ พรรคนาซี ที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจละเมิดกฎหมาย และหลักประชาธิปไตย ตลอดจนหลักนิติธรรม เสียเอง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้ออกแบบศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นองค์กรตุลาการ ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร มิได้จำกัดเพียงแต่การควบคุมความเป็นกฎหมาย สูงสุดของรัฐธรรมนูญ ตามแนวความคิดของ Kelsen เท่านั้น โดยศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนี จะทำหน้าที่สำคัญ 4 ประการ

- 1) คุ้มครองหลักนิติรัฐ – ประชาธิปไตย
- 2) ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย
- 3) คุ้มครองฝ่ายข้างน้อยในสภา
- 4) คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนีก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1950 และมีอิทธิพลไปทั่วโลก รวมถึงประเทศในเอเชีย และประเทศในทวีปแอฟริกา

#### 2.4.2 ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

ก่อนที่ประเทศไทยจะใช้รูปแบบของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยเคยมีรูปแบบในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญมาก่อนในรูปแบบอื่น โดยมีวิวัฒนาการของการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ แบ่งออกเป็นสามช่วง ดังนี้<sup>41</sup>

1) ช่วงปี 2475 – 2534 ช่วงนี้ประเทศไทยยอมรับให้รัฐสภา และคณะตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามลำดับ โดยพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ใช้หลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา มีการกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตีความ กฎหมายว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2489) ได้บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้น แต่มีอำนาจจำกัดเฉพาะกรณีที่ศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความเท่านั้น อำนาจนอกเหนือจากนี้ไปให้เป็นอำนาจของรัฐสภาในการ ตีความ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) (พุทธศักราช 2490) ก็ได้กลับไป ใช้หลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาอีกครั้ง คือ ให้รัฐสภา มีอำนาจเด็ดขาดในการตีความ รัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาหลังจากนั้น ก็ได้จำกัดอำนาจในการตีความ รัฐธรรมนูญของรัฐสภา ให้อยู่ในกรณีที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับวงงานของสภาเท่านั้น

<sup>41</sup> ปัญญา อุดชาชน, “พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม : รากฐานการกำเนิดศาลรัฐธรรมนูญ,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, น. 13-49 (กันยายน – ธันวาคม 2555).

2) ช่วงปี 2534 – 2540 ช่วงนี้ประเทศไทยให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534) ได้บัญญัติให้องค์กรดังกล่าวซึ่งมีที่มาจากฝ่ายการเมือง คือ ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายข้าราชการประจำ คือ ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด และตัวแทนจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ และสาขาวิทยาศาสตร์ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร

3) ช่วงปี 2540 – ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ได้บัญญัติจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นครั้งแรก ในหมวด 8 ว่าด้วยศาล ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญได้เกิดขึ้นในไทยเป็นครั้งแรก ต่อมา คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้กระทำการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) และได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมา จนกระทั่งมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ได้บัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาอีกครั้งสืบเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ได้บัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญเช่นกัน

#### 2.4.3 ศาลรัฐธรรมนูญกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เดิมที่รัฐธรรมนูญ ไม่เคยมีบทบัญญัติให้หน้าที่และอำนาจศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ได้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ให้หน้าที่และอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการเข้ามาตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญได้ โดยรายละเอียดกำหนดไว้ในมาตรา 256<sup>42</sup> บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจดังกล่าว กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภารวมกัน เสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี โดยความเห็นที่จะเสนอได้นั้นต้องเป็นกรณี มีความเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐอันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 255 หรือมีความเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติ หรือ

<sup>42</sup> อ้างแล้ว เชนอรรถที่ 4.

ลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้

แต่ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาแล้ว ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556 โดยในขณะนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ไม่ได้บัญญัติเรื่องการควบคุมการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไป โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญไว้ ผู้ร้องในขณะนั้นคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนจึงอาศัยช่องทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 68<sup>43</sup> โดยร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น มีกระบวนการตราที่มีลักษณะเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้ เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า ประเทศที่นำเอา ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครองประเทศล้วนมีวัตถุประสงค์และ มุ่งหมายที่จะออกแบบหรือสร้างกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในอันที่จะทำ ให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อีกทั้ง สร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างองค์กรหรือสถาบันทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดดุลยภาพ ในการใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชนตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่แบ่งช่องทางการใช้ อำนาจออกเป็นสามทาง คือ การใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา การใช้อำนาจบริหารทาง คณะรัฐมนตรี และการใช้อำนาจตุลาการทางศาล ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้อ กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจเพื่อให้ เป็นไปตามหลักนิติธรรม ภายใต้หลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อันเป็น ปรัชญาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในอันที่จะทำให้อิทธิพลและเสรีภาพของประชาชน

<sup>43</sup> มาตรา 68 บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดย วิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิ เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการ กระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสอง ศาล รัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามวรรคสาม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้า พรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบในขณะที่ยังกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็น ระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งดังกล่าว

ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรม ควบคู่ไปกับการชำระและรักษาไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เมื่อคดีนี้ผู้ร้องทั้งสองใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญมาตรา 68 วรรคสอง ด้วยการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอ้างว่า ผู้ถูกร้องทั้งหมดได้กระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้

## 2.5 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการทำประชามติ

ในระบอบประชาธิปไตย อาจแบ่งได้สองรูปแบบที่มีความแตกต่างกัน คือ รูปแบบที่ประชาธิปไตยทางตรง และรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงมีที่มาย้อนหลังไปสมัยกรีกโบราณ มีการออกเสียงประชามติกันอย่างแพร่หลาย<sup>44</sup> เป็นรูปแบบประชาธิปไตยที่ใกล้เคียงกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนมากที่สุด เพราะไม่มีรัฐสภา ไม่มีผู้แทน ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตนเอง

### 2.5.1 ความหมายของประชามติ

ประชามตินั้น ตามความหมายภาษาอังกฤษมีใช้อยู่ 2 คำ<sup>45</sup> คือ Plebiscite กับ Referendum คำว่า Plebiscite คือ การออกเสียงประชามติเป็นการออกเสียงลงมติโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกี่ยวกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับส่วนรวม โดยเฉพาะปัญหาการแยกตัว ประชาชนที่เกี่ยวข้องอาจจะได้รับสิทธิให้ออกเสียงลงมติว่า จะยังคงสังกัดอยู่กับรัฐเดิม แยกตัวเองออกเป็นรัฐอิสระใหม่ หรือเข้าร่วมกับรัฐอื่น ส่วนคำว่า Referendum นั้น มีความหมายคือ การให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน ในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมาย และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ได้ผ่านสภานิติบัญญัติแล้ว โดยสามารถแบ่งการลงประชามติออกเป็น 4 รูปแบบ คือ<sup>46</sup>

1. ประชามติเพื่อรับรองร่างรัฐธรรมนูญ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
2. ประชามติเพื่อรับรองรัฐบัญญัติ
3. ประชามติเพื่อปรึกษาหารือ

<sup>44</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการศึกษาวินิจฉัย เรื่อง การออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545), น. 1.

<sup>45</sup> ปรีชยวรรณ สุวรรณสุนย์, “ประชามติ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2561, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%95%E0%B8%B4>.

<sup>46</sup> ฐาตุร ศิริยุทธ์วัฒนา, *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 1, น. 176 – 177.

#### 4. ประชามติเพื่อแก้ไขปัญหาการขัดกันขององค์กรของรัฐ

##### 2.5.2 การลงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ

การลงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เกิดขึ้นจากแนวความคิดสำคัญว่า เมื่ออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เป็นของประชาชน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ก็มีความจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญด้วย

ประเทศไทยเอง แม้ยังไม่เคยมีการลงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม แต่ได้เคยมีการลงประชามติให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญมาแล้วจำนวน 2 ครั้ง

ครั้งแรก เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550 ได้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ซึ่งผลการลงประชามติมีผู้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จำนวน 57.81% และไม่เห็นชอบจำนวน 42.19%

ครั้งสอง เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 ได้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ซึ่งผลการลงประชามติมีผู้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จำนวน 61.35% และไม่เห็นชอบจำนวน 38.85%

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย ที่บัญญัติให้มีการทำประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไข ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 กล่าวคือ กรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทุกเล้าทุกกระหม่อมถวาย เมื่อมีการลงมติเห็นชอบแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทุกเล้าทุกกระหม่อมถวายต่อไป

### บทที่ 3

## พัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และพัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

### 3.1 พัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้วจำนวน 20 ฉบับ มีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจำนวน 14 ฉบับ และมีรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้บัญญัติถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจำนวน 6 ฉบับ ในจำนวน 14 ฉบับของรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้นถึง 22 ครั้ง

ทั้งนี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ได้มีพัฒนาการมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยมีการเปลี่ยนแปลงในส่วนของบทบัญญัติไปตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับ ซึ่งจะได้ทำการศึกษาพัฒนาการของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ในด้านต่าง ๆ ได้แก่ พัฒนาการของผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พัฒนาการของข้อจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พัฒนาการของการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พัฒนาการของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และพัฒนาการของการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

#### 3.1.1 พัฒนาการของผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม<sup>1</sup>

ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จำต้องมีผู้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงจะสามารถดำเนินการเริ่มต้นได้ เรียกกันว่า ผู้มีสิทธิริเริ่มให้มี

---

<sup>1</sup> ฝ่ายรายงานการประชุม กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รวมการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 – 2539,” (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.).

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้บัญญัติถึงองค์กรผู้มีสิทธิเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ต่างกันไปในแต่ละฉบับ โดยสามารถแบ่งได้ ดังนี้

#### 3.1.1.1 ฝ่ายบริหาร

องค์กรของฝ่ายบริหาร ที่มีอำนาจหน้าที่ในการริเริ่มเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ คือ คณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวเท่านั้น ที่บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้คณะรัฐมนตรีต้องมีส่วนร่วมกันกับองค์กรอื่น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ที่กำหนดไว้ในมาตรา 46 วรรคหนึ่ง ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีมีส่วนร่วมกันกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยองค์กรหนึ่งองค์กรใด จะดำเนินการเพียงองค์กรเดียวมิได้

ทั้งนี้ มีรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียว ที่ให้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นของคณะรัฐมนตรีเพียงองค์กรเดียวเท่านั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2519) โดยมาตรา 24 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้อีก แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้ (1) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี...”

#### 3.1.1.2 ฝ่ายนิติบัญญัติ

ผู้มีสิทธิในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น โดยปกติสามารถแบ่งได้เป็นสามส่วน ดังนี้

##### 1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เกือบทุกฉบับ ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ถือได้ว่าเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะของผู้แทนปวงชนชาวไทย จึงชอบที่จะเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

ทั้งนี้ มีรัฐธรรมนูญสองฉบับที่ไม่ได้บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถเสนอได้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2519) ที่บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะเสนอได้โดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ที่การเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องทำโดยมติร่วมกันของคณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

ในการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยปกติจะไม่ได้กำหนดไว้ว่า การเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนกี่คน และ



ไม่ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนสามารถใช้สิทธิในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยลำพัง แต่จะกำหนดในรูปแบบของเสียงข้างนอกพิเศษ มี 3 รูปแบบ ดังนี้

(ก) รัฐธรรมนูญในช่วงแรก คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม(พุทธศักราช 2475) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2489) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 คือ รัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ ที่บัญญัติให้การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องเสนอโดยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

(ข) รัฐธรรมนูญของไทยสองฉบับที่ได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีเนื้อหาเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2517) กับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) รวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับถาวร สองฉบับ หลังสุด คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รวมทั้งสิ้นรัฐธรรมนูญ 4 ฉบับ ที่บัญญัติให้การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องเสนอโดยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

(ค) มีรัฐธรรมนูญอยู่สองฉบับ ที่บัญญัติให้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องเสนอโดยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2521) ที่ได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยครึ่งใบ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดเหตุการณ์พฤษภา ๑๓ ทมิฬขึ้น

สังเกตเห็นได้ว่า ยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับใดมีความเป็นประชาธิปไตยมาก ก็ยิ่งกำหนดจำนวนเสียงข้างน้อยพิเศษไว้น้อย ส่วนรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยน้อยมักกำหนดให้เสียงข้างน้อยพิเศษในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีจำนวนมาก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับใดที่มีเนื้อหาบ่งบอกถึงความเป็นประชาธิปไตยไว้มาก ก็จะมีบทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ทำได้ง่าย ในทางตรงกันข้าม รัฐธรรมนูญฉบับใดที่มีเนื้อหาเป็นประชาธิปไตยน้อย ก็มักมีบทบัญญัติให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ยากไปด้วย

## 2) สมาชิกวุฒิสภา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบสภาคู่ (Bicameral System) รัฐธรรมนูญของประเทศไทยส่วนใหญ่จะกำหนดมีทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาควบคู่กัน โดยมากแล้ว วุฒิสภามีอำนาจจำกัด กล่าวคือ มีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวเท่านั้นที่กำหนดให้วุฒิสภามาจากการ

เลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งหมด คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

ส่วนใหญ่แล้วรัฐธรรมนูญจะไม่ได้กำหนดอำนาจในการริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาไว้เพียงลำพัง แต่จะกำหนดไว้ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2489) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2521) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) และรวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แม้จะกำหนดให้มีวุฒิสภาแต่ก็ไม่ได้ให้วุฒิสภาสามารถริเริ่มการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่โดยลำพังแต่อย่างใด

มีรัฐธรรมนูญเพียง 2 ฉบับเท่านั้น ที่กำหนดให้วุฒิสภามีสิทธิเพียงลำพังในการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยลำพัง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2492) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2511) ที่บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีสิทธิริเริ่มให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่ก็เห็นว่า แม้จะให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถริเริ่มการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยลำพัง แต่จำนวนสมาชิกทั้งหมด 1 ใน 5 ก็รวมจำนวนสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรไปด้วย จึงไม่ใช่การที่สมาชิกวุฒิสภาจะสามารถริเริ่มการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้อย่างเด็ดขาดเพียงลำพังอย่างแท้จริง

### (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาร่วมกัน

มีรัฐธรรมนูญถึง 6 ฉบับ ที่กำหนดให้การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อาจกระทำได้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาร่วมกัน ตามสัดส่วนที่รัฐธรรมนูญกำหนด ได้แก่

(ก) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2492) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2511) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องเสนอโดยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาร่วมกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) การที่สภาผู้แทนราษฎรจะเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ต้องทำโดยมติพรรค

(ข) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับพุทธศักราช 2534) เป็นรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวเท่านั้น ที่กำหนดให้การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องเสนอโดยจำนวน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาาร่วมกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

### 3.1.1.3 ประชาชน

เดิมที่ไม่เคยมีรัฐธรรมนูญฉบับใดเลย ที่ให้สิทธิประชาชนเป็นผู้มีสิทธิเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คนสามารถริเริ่มให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยการริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชน ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ จึงถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อรวมกันเพื่อริเริ่มการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในมาตรา 256 ก็ยังคงบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในส่วนของการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ที่สามารถริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เช่นกัน

### 3.1.2 พัฒนาการของการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

#### 3.2.2.1 ผู้มีอำนาจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต่างให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าว อาจเป็น ได้ทั้งรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีรายละเอียด ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มีจำนวน 11 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2475) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2489) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2490) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2492) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2511) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2517) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2521) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560)

2) รัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มีจำนวน 1 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

3) รัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ผู้มีอำนาจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เป็นองค์กรอื่น มีจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2519) บัญญัติให้สภาพัฒนาการปกครองแผ่นดินเป็นผู้พิจารณา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้พิจารณา

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญฉบับที่ให้อำนาจรัฐสภาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หมายความว่า รัฐธรรมนูญฉบับที่ให้อำนาจรัฐสภาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หมายความว่า รัฐธรรมนูญฉบับที่ให้อำนาจรัฐสภาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หมายความว่า รัฐธรรมนูญฉบับที่ให้อำนาจรัฐสภาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หมายความว่า รัฐธรรมนูญฉบับที่ให้อำนาจรัฐสภาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

### 3.2.2.2 รูปแบบของการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 ไม่เคยมีการบัญญัติว่า เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเสนอในรูปแบบใด ถึงอย่างนั้นในแนวปฏิบัติมักจะมีการเสนอในรูปแบบของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสมอ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2511) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และหลักการดังกล่าวยังคงบทยบัญญัติสืบเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

เหตุที่บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องทำในรูปแบบของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากต้องการแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายสูงสุด การที่จะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจกระทำในรูปแบบของพระราชบัญญัติอย่างกฎหมายปกติ ถึงอย่างนั้นในต่างประเทศก็มีบางประเทศเช่นกันที่กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทำในรูปแบบของกฎหมายธรรมดา ระดับรัฐบัญญัติ เช่น กฎหมายพื้นฐานเยอรมนี ค.ศ. 1949 เป็นต้น

### 3.2.2.3 วาระการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะกำหนดให้การพิจารณาต้องแบ่งออกเป็นหลายวาระ และมีรัฐธรรมนูญถึง 11 ฉบับ บัญญัติให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องกระทำเป็นสามวาระ คือ วาระที่ 1 รับหลักการ วาระที่ 2 พิจารณาเรียงลำดับมาตรา และวาระที่ 3 ลงมติให้ความเห็นชอบ

มีรัฐธรรมนูญเพียงสามฉบับเท่านั้น ที่ได้บัญญัติไว้แตกต่างจากนี้ ได้แก่

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พุทธศักราช 2475) ได้บัญญัติไว้สองวาระ กล่าวคือ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติครั้งแรกแล้ว ให้รอไว้ 1 เดือน จากนั้นให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาลงมติอีกครั้งหนึ่ง

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) (พุทธศักราช 2490) ไม่ได้บัญญัติถึงวาระของการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้แต่อย่างใด

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ในวาระเดียว โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเห็นชอบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ทั้งนี้ ในการพิจารณาวาระการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยหลักแล้ว จะมีสามวาระ และรัฐธรรมนูญของประเทศไทยแต่ละฉบับได้บัญญัติถึงรายละเอียดการพิจารณาแต่ละวาระไว้ มีพัฒนาการ ดังนี้

#### 1) วาระที่ 1

วาระที่ 1 เป็นการพิจารณาในขั้นตอนของการรับหลักการ โดยองค์กรผู้มีอำนาจในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จะพิจารณาว่า จะรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไว้พิจารณาต่อไปหรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับได้กำหนดวิธีการพิจารณาในวาระที่ 1 ไว้ให้ทำด้วย “วิธีเรียกชื่อ” และตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534) เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับได้บัญญัติเพิ่มขั้นตอนของการลงคะแนนโดยเปิดเผยเข้ามาด้วย เพื่อต้องการให้การพิจารณาในวาระนี้เป็นไปอย่างโปร่งใส และชัดเจน อีกทั้ง เป็นการสะท้อนให้ประชาชนได้เห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนของตนนั้น มีความคิดเห็นประการใดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มีรัฐธรรมนูญเพียง 2 ฉบับเท่านั้น ที่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวไว้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) (พุทธศักราช 2490) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

คะแนนเสียงที่ต้องใช้เพื่อให้ความเห็นชอบในวาระที่ 1 จะมีทั้งเสียงข้างมากธรรมดา และในรูปแบบของเสียงข้างมากพิเศษ

(ก) รัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้การพิจารณาในวาระที่ 1 ใช้คะแนนเสียงข้างมากธรรมดาในการรับหลักการ มีอยู่ทั้งหมด 7 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2517) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2519) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2521) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560)

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีส่วนที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ คือ นอกเหนือจากคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งแล้ว

ในจำนวนนี้ยังต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาอีกด้วย จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในวาระที่ 1 มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดที่เคยเป็นมา

(ข) รัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้การพิจารณาในวาระที่ 1 ใช้คะแนนเสียงข้างมากพิเศษ มีอยู่ทั้งหมด 5 ฉบับ แบ่งเป็น คะแนนเสียงพิเศษไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พุทธศักราช 2475) เพียงฉบับเดียว และคะแนนเสียงพิเศษไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2489) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2492) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2511)

## 2) วาระที่ 2

วาระที่ 2 คือ วาระที่เป็นการพิจารณาแบบเรียงมาตรา ซึ่งในขั้นตอนแรก ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาก่อนหนึ่งคณะ ทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จากนั้นจึงนำร่างที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการเข้าสู่การเสนอรัฐสภา โดยการพิจารณาของรัฐสภาในวาระนี้รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาแทบทุกฉบับรวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ให้ถือเอาคะแนนเสียงข้างมากเท่านั้นเป็นประมาณ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติให้ในวาระที่สองของการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแบบเรียงมาตรา หากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น เป็นร่างที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ ให้เปิดโอกาสให้ผู้แทนประชาชนที่เข้าชื่อกันแสดงความคิดเห็นในวาระดังกล่าวได้ด้วย แสดงให้เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีบทบาทของผู้ริเริ่ม ไม่ได้จบลงเพียงการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น แต่ยังคงอยู่ถึงการแสดงความคิดเห็นในวาระที่สองด้วย

เมื่อเสร็จการพิจารณาในขั้นตอนของวาระที่ 2 แล้ว ก่อนเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 3 มักมีการกำหนดระยะเวลาให้รอการพิจารณาในวาระที่ 3 ไว้ก่อน เพื่อความรอบคอบของสมาชิกรัฐสภาก่อนที่จะพิจารณาลงมติต่อไปในวาระที่ 3

ทั้งนี้ ระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่า ต้องเว้นระยะการพิจารณาระหว่างวาระที่ 2 และวาระที่ 3 นั้น โดยมาก รวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะกำหนดระยะเวลาเว้นไว้จำนวน 15 วัน มีรัฐธรรมนูญแค่ 4 ฉบับ ซึ่งได้บัญญัติเรื่องในกรณีเดียวกันนี้แตกต่างกันออกไป คือ

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พุทธศักราช 2475) บัญญัติไว้ 1 เดือน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2519) กำหนดไว้เพียงแค่ 5 วัน และมีรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ ที่ไม่ได้

กำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้โดย คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) (พุทธศักราช 2490) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

### 3) วาระที่ 3

วาระที่ 3 เป็นวาระสำคัญที่จะมีการลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับได้กำหนดวิธีการลงคะแนนว่าให้ใช้ “วิธีเรียกชื่อ” นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534) ยังได้บัญญัติเพิ่มเติมให้เป็นการลงคะแนนโดยเปิดเผยอีกด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับจากนั้นเป็นต้นมาล้วนใช้หลักเกณฑ์เดียวกัน

มีรัฐธรรมนูญเพียง 2 ฉบับเท่านั้น ที่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวไว้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) (พุทธศักราช 2490) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

คะแนนเสียงที่ต้องใช้เพื่อให้ความเห็นชอบในวาระที่ 3 จะมีทั้งเสียงข้างมากธรรมดา เสียงข้างมากพิเศษ และเสียงข้างมากเด็ดขาด

(ก) รัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้การพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่ 3 ใช้คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา มีอยู่ทั้งหมด 3 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2517) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2519) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 1 ใน 2 หรือกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(ข) รัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้การพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่ 3 ใช้คะแนนเสียงข้างมากพิเศษ มีทั้งหมด 5 ฉบับ แบ่งเป็นฉบับที่บัญญัติให้ใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จำนวน 1 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พุทธศักราช 2475) และฉบับที่บัญญัติให้ใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2489) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2492) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2511)

(ค) รัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้การพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่ 3 ใช้คะแนนเสียงข้างมากพิเศษ มีทั้งหมด 5 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2521) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) โดยใช้คะแนนเสียงมากกว่า 1 ใน 2 หรือกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีบทบัญญัติเพิ่มเติมที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ ในส่วนของมาตรา 256 (6) กล่าวคือนอกจากใช้คะแนนเสียงมากกว่า 1 ใน 2 หรือกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาแล้ว ในจำนวนนี้ยังต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และยังต้องมีวุฒิสภาเห็นชอบด้วยอีกไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จึงจะถือว่า ได้รับความเห็นชอบ

ทั้งนี้ หลังจากที่รัฐธรรมนูญได้ผ่านการให้ความเห็นชอบในวาระที่ 3 แล้ว รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาจะบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เดิมทีมีการกำหนดขึ้นตอนแต่ไม่เคยมีการกำหนดระยะเวลาในช่วงนี้ จนตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (2534) เป็นต้นมา ได้มีการกำหนดระยะเวลาไว้ด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (2534) กำหนดว่า นายกรัฐมนตรีต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) กำหนดว่า นายกรัฐมนตรีต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) กำหนดว่า นายกรัฐมนตรีต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

### 3.1.3 พัฒนาการของข้อจำกัดทางเนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ตามที่ได้ศึกษากันไปในบทที่ 2 ข้อจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อาจมีได้หลายกรณี เช่น ข้อจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในเรื่องของรูปแบบของรัฐ ระบอบการปกครอง อุดมการณ์ของรัฐ และบทบัญญัติที่เกี่ยวกับนิติรัฐ ประชาธิปไตย และสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

เดิมทีในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ไม่เคยมีการกล่าวถึงบทบัญญัติอันมีลักษณะเป็นข้อจำกัดทางเนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้แต่อย่างใดเลย จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ได้มีการบัญญัติถึงข้อจำกัดทางเนื้อหาของการแก้ไข



เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นฉบับแรก และรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับต่อมาก็ยังคงบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อจำกัดทางเนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

### 3.1.3.1 รูปแบบของรัฐ

รัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) เป็นต้นมา รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติห้ามมิให้มีการเสนอยุติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ สอดคล้องกับที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา 1 ว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้

ข้อจำกัดทางเนื้อหาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับรูปแบบของรัฐในต่างประเทศจะหมายถึงการเป็นราชอาณาจักร หรือรัฐเดี่ยวอย่างที่ประเทศไทยเป็นอยู่ในปัจจุบัน และการเป็นรัฐรวม เช่น สหรัฐ สาธารณรัฐ หรือสมาพันธรัฐ เป็นต้น กล่าวคือ หากประเทศใดปกครองในรูปแบบสาธารณรัฐ หรือสมาพันธรัฐแล้ว จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีเนื้อหาเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐไม่ได้

### 3.1.3.2 ระบบการปกครอง

รัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) เป็นต้นมา รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติห้ามมิให้มีการเสนอยุติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

### 3.1.3.3 อุดมการณ์ของรัฐ

บทบัญญัติเกี่ยวกับอุดมการณ์ของรัฐส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของศาสนา ประเทศไทยยังไม่เคยมีข้อจำกัดทางเนื้อหาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามกรณีนี้

### 3.1.3.4 บทบัญญัติเกี่ยวกับนิติรัฐ ประชาธิปไตย และสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยยังไม่เคยมีข้อจำกัดทางเนื้อหาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในเรื่องของนิติรัฐ ประชาธิปไตย และสิทธิขั้นพื้นฐานแต่อย่างใด

ถึงอย่างนั้น มีข้อสังเกตว่า แม้จะยังไม่เคยมีข้อจำกัดทางเนื้อหาในกรณีดังกล่าว แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ได้บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องดังกล่าวทำได้ยากยิ่งกว่าปกติ โดยบัญญัติรายละเอียดไว้ในมาตรา 256 (8) และ (9) ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติเสียก่อน และก่อนนายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย หากมีกรณีที่สามารถสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาแห่งตน หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญขัดต่อมาตรา 255 หรือมีลักษณะตาม (8) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

### 3.1.4 พัฒนาการของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เดิมที่รัฐธรรมนูญในอดีตไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงประชามติ อันเป็นการเพิ่มบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เลย เนื่องจากการพิจารณาว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนมาแล้ว

ถึงอย่างนั้น ต่อมาก็มีรัฐธรรมนูญถึง 3 ฉบับ ที่บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิในการออกเสียงลงประชามติแก้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2492) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2511) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2517) แต่ว่า แม้รัฐธรรมนูญ 3 ฉบับดังกล่าว จะได้บัญญัติถึงเรื่องของการทำประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยประชาชนไว้ แต่น่าสนใจว่า หากพิจารณาจริงๆ บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะของการเป็น “พระราชอำนาจ” มากกว่า กล่าวคือ ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ มีบทบัญญัติที่กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศ หรือประชาชน และทรงเห็นว่า สมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย จึงอาจจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติโดยประชาชนได้ ซึ่งที่ผ่านมาพระมหากษัตริย์ยังไม่เคยทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวแต่อย่างใด โดยหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2517) เป็นต้นมา ประเทศไทยไม่เคยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ประชาชนลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอีกเลย แม้หลังจากนั้นประเทศไทยจะมีการลงประชามติอีกสองครั้ง แต่ก็เป็นการลงประชามติให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) และลงประชามติให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไม่ได้เป็นการลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติลงคะแนนให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้ง โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 256 (8) ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติเสียก่อน อันเป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนในการลงเสียงประชามติโดยแท้ ไม่ได้มีลักษณะของการเป็นพระราชอำนาจอีกต่อไป

### 3.1.5 พัฒนาการของการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ประเทศไทยไม่เคยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไว้แต่อย่างใด ถึงอย่างนั้น ตอนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่นั้น แม้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จะไม่ได้บัญญัติถึงการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไว้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาแล้ว ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556 ผู้ร้องในขณะนั้นคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนอาศัยช่องทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 68 ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีกระบวนการตราที่มีลักษณะเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า ประเทศที่นำเอาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครองประเทศล้วนมีวัตถุประสงค์และมุ่งหมายที่จะออกแบบหรือสร้างกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในอันที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อีกทั้งสร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างองค์กรหรือสถาบันทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดดุลยภาพในการใช้อำนาจธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชนตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่แบ่งช่องทางการใช้อำนาจออกเป็นสามทาง คือ การใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา การใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และการใช้อำนาจตุลาการทางศาล ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจเพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ภายใต้หลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อันเป็นปรัชญาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในอันที่จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรม ควบคู่ไปกับการธำรงและรักษาไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเมื่อคดีนี้ผู้ร้องทั้งสี่ใช้สิทธิพิทักษ์

รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญมาตรา 68 วรรคสอง ด้วยการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอ้างว่า ผู้ถูกร้องทั้งหมดได้กระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้

รัฐธรรมนูญปัจจุบัน จึงเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติไว้ชัดเจน ให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม คือ ศาลรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 256 (8) ว่า ก่อนนายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย หากมีกรณีที่มาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน มีสิทธิเข้าชื่อยื่นเสนอความเห็นต่อประธานสภาแห่งตน หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญขัดต่อมาตรา 255 หรือมีลักษณะตาม (8) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ถึงอย่างนั้น การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่จะทำได้ในทุกกรณี แต่ทำได้ในกรณีที่เป็นไปตามเงื่อนไขในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (8) เท่านั้น

### 3.1.6 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาของไทย

ที่ผ่านมาประเทศไทยมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปแล้วทั้งสิ้น จำนวน 22 ครั้ง มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้<sup>2</sup>

1) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ไม่มี

ข) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ไม่มี

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พุทธศักราช 2475)

ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

**รัฐธรรมนูญ มาตรา 63 บัญญัติว่า**

รัฐธรรมนูญนี้ จะแก้ไขเพิ่มเติมได้แต่โดยเงื่อนไขต่อไปนี้

<sup>2</sup> “ฝ่ายรายงานการประชุม กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,”

1. ผู้ติดขอแก้ไขเพิ่มเติม ท่านว่าต้องมาจากคณะรัฐมนตรีทางหนึ่ง หรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรวมกันมีจำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสี่แห่งจำนวนสมาชิกทั้งหมดทางหนึ่ง

2. เมื่อสมาชิกได้ลงมติครั้งหนึ่งแล้ว ท่านให้รอไว้หนึ่งเดือน เมื่อพ้นกำหนดแล้วให้นำขึ้นเสนอสภาเพื่อลงมติอีกครั้งหนึ่ง

3. การออกเสียงลงคะแนน ท่านให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่ต่ำกว่าสามในสี่แห่งจำนวนสมาชิกทั้งหมด

เมื่อการออกเสียงลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวข้างบนนี้แล้ว ท่านจึงให้ดำเนินการต่อไปตามบทบัญญัติมาตรา 38 , 39

ข) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 3 ครั้ง มีรายละเอียด ดังนี้

ครั้งที่ 1 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2482

**ที่มาและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1**

มีประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ แก้ไขนามประเทศ จาก “สยาม” เป็น “ไทย”

ครั้งที่ 2 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2483

**ที่มาและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 2**

มีประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ การขยายระยะเวลาการมีสมาชิกประเภทที่ 2 ที่มาจากการแต่งตั้ง จาก 10 ปีขยายเป็น 20 ปี และเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้เหลือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งประเภทเดียว โดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ที่สงครามเริ่มขยายตัวเข้ามาถึงประเทศไทย

ครั้งที่ 3 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2485 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2485

**ที่มาและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 3**

มีประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ การขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ออกไปอีกคราวละไม่เกิน 2 ปี และถ้าตำแหน่งว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทน แต่ให้อยู่ในตำแหน่งเท่ากำหนดเวลาของผู้ที่เข้ามาแทน สาเหตุสำคัญที่มีการขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง จากการ

เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งการขยายระยะเวลาดังกล่าวมี 2 ครั้ง คือ ในปีพ.ศ. 2485 และ พ.ศ. 2487

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2489)

ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา 85 บัญญัติว่า

รัฐธรรมนูญนี้จะแก้ไขเพิ่มเติมได้แต่โดยเงื่อนไขต่อไปนี้

(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนซึ่งต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ให้รัฐสภาพิจารณาร่วมกันเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่าสองในสามแห่งจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ซึ่งมีคำเสนอแก้ไขแปรญัตติหรือซึ่งมีการแก้ไขโดยคณะกรรมการ ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดแล้วต้องนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นกฎหมายไม่ต่ำกว่าสองในสามแห่งจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา

(7) เมื่อการออกเสียงลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวข้างบนนี้แล้ว จึงให้ดำเนินการต่อไปตามความในมาตรา 20

ข) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ไม่มี

4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) (พุทธศักราช 2490)

ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา 93 บัญญัติว่า

รัฐธรรมนูญนี้แก้ไขเพิ่มเติมได้โดยความเห็นชอบของรัฐสภา

ข) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 3 ครั้ง มีรายละเอียด ดังนี้

ครั้งที่ 1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2490 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2490

### ที่มาและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1

มีประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ แก้ไขวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน โดยให้ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบรวมเขตจังหวัด และกำหนดจำนวนราษฎรสองแสนคนต่อสมาชิกสภาผู้แทน 1 คน และตลอดจนกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี

ครั้งที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2491

### ที่มาและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 2

มีประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ การแก้ไขกำหนดเวลาในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร และวิธีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน 180 วัน

ครั้งที่ 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2491

### ที่มาและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 3

มีประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ การกำหนดให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีเอกสิทธิ์ และได้รับความคุ้มกันเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2492)

ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

**รัฐธรรมนูญ มาตรา 173 บัญญัติว่า**

รัฐธรรมนูญนี้จะแก้ไขเพิ่มเติมได้ก็แต่โดยเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนรวมกัน หรือจากสมาชิกของแต่ละสภา ไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ ให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สอง ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้ายให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการออกเสียงลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวข้างบนนี้แล้ว ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 76 และมาตรา 77 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

#### รัฐธรรมนูญ มาตรา 174 บัญญัติว่า

ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ตามมาตรา 173 กระทั่งถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชนและทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายในพระราชกฤษฎีกานั้น ต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงภายในเก้าสิบวัน ซึ่งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 173 (7) มาใช้บังคับ

#### รัฐธรรมนูญ มาตรา 175 บัญญัติว่า

ในการให้ประชาชนออกเสียงตามมาตรา 174 ถ้ามีเสียงข้างมากเป็นประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในสามสิบวัน นับแต่วันประกาศผลประชามติ และเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญนั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ถ้าไม่มีเสียงข้างมากเป็นประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ ก็ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

ข) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ไม่มี

**หมายเหตุ** เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติถึงกระบวนการทำประชามติ

6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช

2495

ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา 111 บัญญัติว่า

รัฐธรรมนูญนี้จะแก้ไขเพิ่มเติมได้ ก็แต่โดยเงื่อนไข ดังต่อไปนี้



(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองชั้นพิจารณา เรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามชั้นสุดท้ายให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

(7) เมื่อการออกเสียงลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวข้างบนนี้แล้ว ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 71 และมาตรา 72 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ไม่มี

7) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร (พุทธศักราช 2502)

ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ไม่มี

ข) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ไม่มี

8) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2511)

ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

**รัฐธรรมนูญ มาตรา 169 บัญญัติว่า**

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนทั้งสองสภารวมกันหรือจากสมาชิกของแต่ละสภา ไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวข้างบนนี้แล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 74 และมาตรา 75 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

#### **รัฐธรรมนูญ มาตรา 170 บัญญัติว่า**

ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตาม มาตรา 169 กระทั่งถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ จะต้องมีประกาศพระบรมราชโองการภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

เมื่อมีประกาศพระบรมราชโองการตามวรรคสอง ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศพระบรมราชโองการ และวันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้ มิให้นำบทบัญญัติ มาตรา 169 (7) มาใช้บังคับ

#### **รัฐธรรมนูญ มาตรา 171 บัญญัติว่า**

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

#### **รัฐธรรมนูญ มาตรา 172 บัญญัติว่า**

ในการให้ประชาชนออกเสียงตามมาตรา 170 ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้ามี  
 ประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในสามสิบ  
 วันนับแต่วันประกาศผลประชามติ และเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญนั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้  
 ใช้บังคับได้ ถ้ามีประชามติไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

ข) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ไม่มี

9) รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ไม่มี

ข) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ไม่มี

10) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2517)

ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

**รัฐธรรมนูญ มาตรา 228 บัญญัติว่า**

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(1) ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
 จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

(2) ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และให้รัฐสภา  
 พิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมี  
 คะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด  
 ของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียง  
 ข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้  
 รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้ายให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีคะแนน  
 เสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก  
 ทั้งหมดของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 98 และมาตรา 99 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

#### **รัฐธรรมนูญ มาตรา 229 บัญญัติว่า**

ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา 228 กระทั่งถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ จะต้องมีประกาศพระบรมราชโองการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

เมื่อมีประกาศพระบรมราชโองการตามวรรคสอง ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศพระบรมราชโองการ และวันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้ มิให้นำบทบัญญัติ มาตรา 228 (7) มาใช้บังคับ

#### **รัฐธรรมนูญ มาตรา 230 บัญญัติว่า**

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติหลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

#### **รัฐธรรมนูญ มาตรา 231 บัญญัติว่า**

ในการให้ประชาชนออกเสียงตามมาตรา 229 ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้ามีประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลประชามติและเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญนั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ถ้ามีประชามติไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

ข) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มีการแก้ไขเพิ่มเติม 1 ครั้ง

#### **ที่มาและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ**

มีประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ การแก้ไขให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนประธานองคมนตรี

11. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2519)

ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

**รัฐธรรมนูญ มาตรา 24 บัญญัติว่า**

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(1) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี

(2) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาลำดับมาตราให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้ห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขึ้นสุดท้ายให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อจะได้ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญนั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ข) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ไม่มี

12) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520

ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ไม่มี

ข) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ไม่มี

13) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2521)

ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

**รัฐธรรมนูญ มาตรา 194 บัญญัติว่า**

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 77 และมาตรา 78 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง มีรายละเอียด ดังนี้

ครั้งที่ 1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2528 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2528

**ที่มาและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1**

มีประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ แก้ไขวิธีการเลือกตั้ง ซึ่งแต่เดิมเป็นแบบรวมเขต โดยถือเอาจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง เป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเปลี่ยนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เป็นการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรายบุคคล

ครั้งที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2532 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2532

## ที่มาและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 2

มีประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ แก้ไขให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และให้ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา และให้นำข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา

14) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ไม่มี

ข) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ไม่มี

15) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534)

ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

**รัฐธรรมนูญ มาตรา 211 บัญญัติว่า**

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะกระทำได้อีกแต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอหรือร่วมเสนอญัตติดังกล่าวได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้

(2) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้น  
ทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 88 และมาตรา 89 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มีการแก้ไขเพิ่มเติม 6 ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ 1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช  
2535 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2535

**ที่มาและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1**

มีประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ แก้ไขให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็น  
ประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา รวมทั้งแก้ไของค์ประกอบของคณะ  
ตุลาการรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ครั้งที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช  
2535 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2535

**ที่มาและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 2**

มีประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ กำหนดให้ปีหนึ่งมีสมัยประชุมสามัญของ  
รัฐสภาสองสมัย และการประชุมในสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สองของรัฐสภา วุฒิสภา และ  
สภาผู้แทนราษฎร สามารถพิจารณาเรื่องต่างๆ ได้เช่นเดียวกับสมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง

ครั้งที่ 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช  
2535 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2535

**ที่มาและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 3**

มีประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ การยกเลิกอำนาจของวุฒิสภาในการเข้าชื่อ  
เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นใน  
ปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และบทบัญญัติที่ให้วุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อในการขอ  
เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

ครั้งที่ 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช  
2535 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2535

**ที่มาและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 4**

มีประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ การกำหนดคุณสมบัติของผู้จะดำรงตำแหน่ง  
นายกรัฐมนตรี ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ครั้งที่ 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช  
2538 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539



### ที่มาและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5

แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนสำคัญเกือบทั้งฉบับ ตั้งแต่มาตรา 24 ถึงมาตรา 211 โดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ แสดงถึงความรู้สึกสามัคคีของคนในชาติ โดยมีประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

1) รัฐสภา ประกอบด้วย วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร โดยแก้ไขเกี่ยวกับที่มา คุณสมบัติ และวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา

2) องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 48 คน และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

3) พรรคการเมือง กำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่า หนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และต้องส่งสมัครรับเลือกตั้งให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในแต่ละเขตเลือกตั้ง และจะส่งได้คณะเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่งเขต และเมื่อพรรคการเมืองใดส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งแล้ว จะถอนการสมัครรับเลือกตั้งมิได้

4) เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ ภายในหกสิบวัน

5) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยกำหนดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง

6) ให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการรัฐสภา และศาลปกครอง ครั้งที่ 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2539

### ที่มาและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 6

มีประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงประชามติ

16) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540)

ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา 313 บัญญัติว่า

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอหรือร่วมเสนอผู้ตัดดังกล่าวได้ เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้

ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้

(2) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 93 และมาตรา 94 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มีการแก้ไขเพิ่มเติม 1 ครั้ง มีรายละเอียด ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2548 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2548

**ที่มาและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ**

โดยมีประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ แก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่กำหนดให้มีกรรมการสรรหาจากผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคนเป็นกรรมการด้วย แต่ในขณะนั้นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเพียงสี่พรรคการเมือง ทำให้ไม่อาจดำเนินการให้ม็อบประกอบ คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ครบถ้วนตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงสมควรแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาเพื่อให้สามารถ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้

17) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ไม่มี

ข) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ไม่มี

18) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)

ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

**รัฐธรรมนูญ มาตรา 291 บัญญัติว่า**

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(1) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้

(2) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภา พิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและ ลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ไม่น้อยกว่ากึ่ง หนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(4) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ต้องจัดให้มีการรับฟังความ คิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้าง มากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 150 และมาตรา 151 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง มีรายละเอียด ดังนี้

ครั้งที่ 1 แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2554 โดยแก้ไขเรื่องของการเลือกตั้ง

ที่มาและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1

เพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และแต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละ 1 คน

ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2554 โดยแก้ไขเรื่องของหนังสือสนธิสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่มาและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 2

เป็นการแก้ไขเพื่อกำหนดให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า อะไรบ้างที่เป็นหนังสือสนธิสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

#### หมายเหตุ

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้ผู้ดัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

19) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

**รัฐธรรมนูญ มาตรา 46** บัญญัติว่า

ในกรณีที่เห็นเป็นการจำเป็นและสมควร คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จะมิมิตร่วมกันให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ก็ได้ โดยจัดทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อให้ความเห็นชอบ

ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามวรรคหนึ่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในการ

พิจารณาให้ความเห็นชอบ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้นมิได้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะเห็นชอบด้วย

มติให้ความเห็นชอบต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ โดยให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และให้นำความในมาตรา 37 วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มีการแก้ไขเพิ่มเติม 4 ครั้ง มีรายละเอียด ดังนี้

ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2558 โดยแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นการยกร่างรัฐธรรมนูญ และการยกเลิกสภาพปฏิรูปแห่งชาติ

ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2559 แก้ไขเพิ่มเติมเรื่องแนวปฏิบัติของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และการจัดทำประชามติ

**ที่มาและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2**

เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา และปรากฏว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาพปฏิรูปแห่งชาติ จึงได้มีการยกเลิกสภาพปฏิรูปแห่งชาติ รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ พร้อมกับให้มีการจัดทำประชามติในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2559 แก้ไขเพิ่มเติมในประเด็น จำนวนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

**ที่มาและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 3**

เพื่อปรับจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2560 แก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีพระมหากษัตริย์ทรงไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร และกรณีการแก้ไขคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

#### ที่มาและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 4

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

20) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560)

ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

**รัฐธรรมนูญ มาตรา 255 บัญญัติว่า**

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้

**รัฐธรรมนูญ มาตรา 256 บัญญัติว่า**

ภายใต้บังคับมาตรา 255 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วย ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(4) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่ป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกัน ได้แสดงความคิดเห็นด้วย

(5) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนน โดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

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

(8) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ 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 และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

ข) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ยังไม่มี

**บทสรุปวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทย**

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญของไทยส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เว้นแต่รัฐธรรมนูญที่เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวที่ไม่ค่อยมีบทบัญญัติให้

แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากแต่มีบทบัญญัติกระบวนการตราในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่เป็นเพียงฉบับชั่วคราว ไม่มีความจำเป็นต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้

1) ผู้มีสิทธิเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ผู้มีสิทธินำเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น โดยมากจะเป็นคณะรัฐมนตรี และฝ่ายนิติบัญญัติ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้ผู้นิติบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ยังคงบทบัญญัติดังกล่าวอยู่

2) กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่วาระแรกการรับวาระ กับวาระที่สามการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เป็นกระบวนการในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งใช้คะแนนเสียงพิเศษในการรับหลักการและการลงมติให้ความเห็นชอบ อันแสดงให้เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทย มีกระบวนการที่แตกต่างจากกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เนื่องจากประเทศไทยใช้หลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบยาก

3) การทำประชามติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2492) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติถึงกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้มีการลงประชามติให้ความเห็นชอบ โดยเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวยังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2511) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2517) ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แม้จะบัญญัติเรื่องการทำประชามติไว้แต่ไม่ได้กำหนดให้เป็นพระราชอำนาจแต่อย่างใด โดยใช้วิธีการกำหนดเงื่อนไขไว้แทนว่า หากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ให้มีการทำประชามติ

4) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญเดิมไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไว้แต่อย่างใด รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่



บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถเข้ามาควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ ภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (8)

### 3.2 พัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

ในการที่จะทำความเข้าใจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นอกจากจะทำความเข้าใจด้วยการศึกษากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยที่ผ่านมา การทำความเข้าใจด้วยการศึกษาถึงพัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของต่างประเทศก็มีความสำคัญเช่นกัน โดยในหัวข้อนี้ จะทำการศึกษาถึงพัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ทั้งในส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในอดีต กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

#### 3.2.1 พัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

##### 1) พัฒนาการของรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การที่จะเข้าใจพัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ จำต้องศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของรัฐธรรมนูญก่อน โดยรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อาจแบ่งได้เป็นสามยุค มีรายละเอียดแตกต่างกันไป ดังนี้

##### ก. รัฐธรรมนูญฉบับบิสมาร์ก<sup>3</sup>

หลังจากที่อาณาจักรโรมันล่มสลาย รัฐเยอรมันแตกออกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อย ผู้นำรัฐต่างๆ ตั้งตนเป็นอิสระ รวมทั้งสิ้นถึง 39 แห่ง ต่อมาผู้นำของรัฐเหล่านั้นได้มาประชุมร่วมกัน ณ กรุงเวียนนา และมีมติจัดตั้งสมาพันธ์รัฐเยอรมัน (Deutscher Bund) ขึ้นในปี ค.ศ. 1815 ให้มีองค์กรกลางของสมาพันธ์ชื่อบุเดสตาจ (Budestag) ซึ่งในขณะนั้นยังเป็นการรวมตัวกันแบบหลวมๆ โดยรัฐต่างๆ ยังคงมีอิสระ และคงความเป็นเอกราชของรัฐตนเองไว้

จากนั้น ด้วยความประสงค์ของชาวเยอรมันส่วนใหญ่ ได้ผลักดันให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดให้อำนาจอธิปไตยของรัฐต่างๆ รวมอยู่ด้วยกันภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเดียว อันเป็นการมีมติรวมประเทศเยอรมนี ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวคือรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1848 แต่การรวมประเทศเยอรมนีตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกลับไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากประชุขของปรัสเซียไม่ยอมรับตำแหน่งจักรพรรดิ เพราะมีอำนาจน้อยเกินไป ทำให้การประชุมครั้งนั้นต้องยกเลิก

<sup>3</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น. 116.

อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ. 1866 ได้มีการรวมประเทศกันอีกครั้งในรูปแบบของ สหพันธรัฐ ผ่านการทำสัญญาสันติภาพ ได้มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ จึงสามารถ ผูกพันรัฐต่างๆ ที่เป็นสมาชิกได้ ซึ่งได้มีการบัญญัติให้มีการนำหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ทำขึ้นในทาง รัฐธรรมนูญไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐ เช่น หลักในเรื่องสิทธิ และเสรีภาพ การปกครอง ในระบอบรัฐสภา เป็นต้น ซึ่งบุคคลที่มีบทบาทหลักในการรวมประเทศครั้งนี้ คือ บิสมาร์ก ผู้เป็น นายกรัฐมนตรีของปรัสเซียในขณะนั้น จากนั้นบิสมาร์กได้เผยแพร่แนวคิดของตัวเองไปยัง รัฐเยอรมนีทางตอนใต้ ทำให้ชนชาติเยอรมันได้รวมเข้ากันอย่างสมบูรณ์ และทำให้ประเทศฝรั่งเศส ยอมรับสถานะของเยอรมนีว่าเป็นประเทศ โดยได้มีการสถาปนารัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ รัฐธรรมนูญนี้ ถือเป็นรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการฉบับแรกของประเทศเยอรมนี เรียกว่า รัฐธรรมนูญฉบับ บิสมาร์ก โดยมีผลบังคับใช้ วันที่ 16 เมษายน ค.ศ. 1871

#### ข. รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์<sup>4</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 1919 เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ฉบับบิสมาร์กรวมอำนาจไว้ที่ไกเซอร์ซึ่งเป็นกษัตริย์ของปรัสเซียมากเกินไป ทำให้เกิดแนวคิดที่จะให้เยอรมนีเป็นสาธารณรัฐ ซึ่งได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ (Nationalversammlung) ทำหน้าที่เป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยได้ที่ประชุมกันที่เมืองไวมาร์ จึงนิยมเรียกรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวว่า รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ โดยมีเนื้อหาสำคัญคือ การเปลี่ยนรูปแบบของรัฐให้เป็น สาธารณรัฐ และมีการนำระบบรัฐสภาแบบประเทศอังกฤษมาปรับใช้ในการจัดวางโครงสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของชาวเยอรมนี ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์มุ่งแก้ปัญหาฝ่ายบริหารมีอำนาจ มาก โดยเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารได้

จนกระทั่งเมื่อฮิตเลอร์ผู้นำพรรคนาซีได้เข้ามามีอำนาจ ได้ออกกฎหมายอนุมัติอำนาจ พิเศษให้แก่ตน เรียกว่ากฎหมายมอบอำนาจ (Act of Authority) กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่ฮิตเลอร์ โดยเฉพาะอำนาจทางนิติบัญญัติ และฮิตเลอร์ได้มีการออกกฎหมายโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ดังกล่าวในการแก้ไขรัฐธรรมนูญไวมาร์ เพื่อสร้างฐานะการเป็นผู้นำของตน โดยไม่ต้องขออนุมัติ จากสภาผู้แทนของสหพันธ์ และมีการรวมอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ไว้ที่ตน อันเป็นลักษณะของระบบเผด็จการเต็มตัว

<sup>4</sup> เพิ่งอ้าง, น. 118.

ค. รัฐธรรมนูญฉบับกฎหมายพื้นฐาน ค.ศ. 1949<sup>5</sup>

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง เยอรมนีพ่ายแพ้สงคราม จึงได้มีการจัดทำเอกสารแฟรงเฟิร์ต (Frankfurter Dokumenten) ซึ่งจัดทำโดยอังกฤษ อเมริกา และฝรั่งเศส เพื่อให้ผู้นำรัฐต่างๆ ของเยอรมนี ใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ซึ่งหลังจากได้รับเอกสารแฟรงเฟิร์ตแล้ว นายกรัฐมนตรีของทั้ง 11 มลรัฐ ได้มีการประชุมร่วมกันและกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ทำหน้าที่เป็นทั้งรัฐสภา และทำหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญด้วย

ทั้งนี้ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับกฎหมายพื้นฐาน ถือเป็นการสถาปนาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีขึ้นอีกครั้ง มีหลักการสำคัญ คือ การรับรองคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานไว้เป็นพิเศษ การกำหนดหลักการพื้นฐานของรัฐ ได้แก่ หลักการในเรื่องหลักสหพันธรัฐ หลักประชาธิปไตย และหลักนิติรัฐ การสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีลักษณะพิเศษ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ การกำหนดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา การสร้างผู้นำทางการเมืองในทิศทางใหม่เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ในการบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพ และการปรับระบบการเลือกตั้งและระบบพรรคการเมือง

## 2) พัฒนาการของกระบวนการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ก) กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับบิสมาร์ก<sup>6</sup>

ในรัฐธรรมนูญฉบับบิสมาร์ก ไม่ได้มีการบัญญัติถึงกระบวนการของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1873 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยใช้กระบวนการทางรัฐสภา (Reichstag) ในการแก้ไขเพิ่มเติมเหมือนดังเช่นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายปกติ

ข) กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์

ในรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ ได้มีการบัญญัติถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 76 โดยมีเนื้อหาว่า รัฐธรรมนูญอาจแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมาย การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีผลบังคับใช้ต่อเมื่อสมาชิกอย่างน้อยสองในสามของสมาชิกที่มีอยู่ลงมติเห็นชอบในการแก้ไข

<sup>5</sup> Francesco Palermo, "70 Years of the German Basic Law' Symposium," สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2562, จาก <https://blog-iacl-aicd.org/70-years-of-the-german-basic-law/2019/9/24/editorial-70-years-of-the-german-basic-law-symposium>

<sup>6</sup> "Constitutional history of Germany," สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2562, จาก <http://constitutionnet.org/country/constitutional-history-germany>

เพิ่มเติม และในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นอาจต้องผ่านการทำประชามติของประชาชน หากสมาชิกรัฐสภาอย่างน้อยสองในสามเห็นว่ามีความจำเป็นที่รัฐธรรมนูญฉบับนั้นต้องได้รับการลงประชามติ

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับไวมาจะต้องทำเป็นกฎหมาย ใช้คะแนนเสียงในการให้ความเห็นชอบจำนวนสองในสามของสมาชิกที่มีอยู่ และอาจต้องมีการทำประชามติหากรัฐสภาเห็นควรด้วยมติสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

ก) กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพื้นฐาน

ตั้งแต่ที่กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) หรือก็คือรัฐธรรมนูญของสหพันธ์รัฐเยอรมนี เริ่มบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1949 ได้บัญญัติถึงการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพื้นฐานไว้ในมาตรา 79<sup>7</sup> และบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้คงอยู่สืบตลอดไป ไม่เคยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง โดยบัญญัติว่า

“(1) กฎหมายพื้นฐานนี้จะแก้ไขเพิ่มเติมได้ก็แต่โดยที่กฎหมายกำหนดอย่างชัดเจนให้แก้ไขหรือเพิ่มเติมเนื้อหาของกฎหมายพื้นฐานนี้ ในกรณีของสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงสันติภาพ การจัดทำข้อตกลงสันติภาพ การสิ้นสุดอำนาจลงตามลำดับของผู้ยึดครองหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่มีขึ้นเพื่อส่งเสริมการป้องกันสหพันธ์สาธารณรัฐ การเพิ่มถ้อยคำในกฎหมายพื้นฐานเพื่อทำให้เกิดความชัดเจนว่า บทบัญญัติของกฎหมายพื้นฐานนี้ไม่ตัดสิทธิในการเข้าทำและการมีผลบังคับใช้สนธิสัญญาดังกล่าว

(2) กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพื้นฐานนี้ต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงสองในสามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคะแนนเสียงสองในสามของวุฒิสภา

(3) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพื้นฐานนี้ที่มีผลทำให้เกิดการแบ่งแยกสหพันธ์รัฐออกไปเป็นมลรัฐ หรือที่กระทบต่อการมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมตามหลักการของกระบวนการนิติบัญญัติ หรือที่กระทบหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 1<sup>8</sup> และมาตรา 20<sup>9</sup> ย่อมไม่อาจยอมรับได้”

<sup>7</sup> กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี. เพรส จำกัด, 2555).

<sup>8</sup> มาตรา 1 สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (1) สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะละเมิดมิได้ การเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐทั้งหมด (2) ดังนั้น ประชาชนชาวเยอรมันยอมรับให้สิทธิมนุษยชนที่ไม่อาจละเมิดและไม่อาจแบ่งแยกได้เป็นพื้นฐานของทุกชุมชน ของสันติภาพ และของความยุติธรรมในโลก (3) สิทธิพื้นฐานต่อไปนี้ผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในฐานะเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับโดยตรง

<sup>9</sup> หลักการพื้นฐานเชิงสถาบัน การปกป้องระบอบรัฐธรรมนูญ (1) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นรัฐประชาธิปไตยและสหพันธ์รัฐสังคมนิยม (2) อำนาจอธิปไตยทั้งหมดมาจากประชาชน และใช้โดยประชาชนผ่านการเลือกตั้งและการออกเสียงอื่น และผ่านองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ (3) ฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ภายใต้

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>10</sup> ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้โดยการออกเป็นรัฐบัญญัติเท่านั้น และรัฐบัญญัติดังกล่าวจะต้องมีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า รัฐบัญญัติดังกล่าวแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีใด มีเนื้อหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าอย่างไร ซึ่งมีกระบวนการในการตรารัฐบัญญัติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนี้

#### ก) ผู้ริเริ่ม

ในกฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพียงแต่กำหนดไว้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำในรูปแบบของรัฐบัญญัติ แต่ไม่ได้บัญญัติถึงผู้ริเริ่มไว้จึงอาจเข้าใจได้ว่าผู้ริเริ่มในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐบัญญัติกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นกลุ่มบุคคลเดียวกันกับผู้ที่สามารถริเริ่มเสนอรัฐบัญญัติในเรื่องทั่วไป โดยองค์กดังกล่าวได้แก่ รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐ (Federal Government) สมาชิกวุฒิสภาแห่งสหพันธรัฐ (Bundesrat) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐ (Bundestag)

#### ข) การพิจารณา

กรณีที่รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐ เป็นผู้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจะต้องนำร่างดังกล่าวให้กับวุฒิสภาพิจารณาเสียก่อน โดยวุฒิสภาจะต้องพิจารณาและทำความเห็นให้แล้วเสร็จภายใน 9 สัปดาห์ จากนั้นรัฐบาลจึงจะได้นำร่างดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

กรณีวุฒิสภาแห่งสหพันธรัฐ เป็นผู้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาต้องส่งร่างแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวให้รัฐบาลพิจารณาเพื่อทำความเห็นเสียก่อน ทั้งนี้ รัฐบาลมีระยะเวลาในการพิจารณาทำความเห็น ภายใน 9 สัปดาห์เช่นกัน จากนั้นรัฐบาลจึงจะได้นำร่างดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

ส่วนกรณีสุดท้าย กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐ เป็นผู้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการจัดตั้งที่เรียกว่า กลุ่มรัฐสภา (Parliamentary Group) จำนวนอย่างน้อย 1 กลุ่ม หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อยร้อยละ 5 ของจำนวนที่มีอยู่ ลงชื่อรับรอง โดยไม่จำเป็นต้องนำร่างกฎหมายดังกล่าวไปให้วุฒิสภาให้ความเห็นแต่อย่างใด

---

ระบอบรัฐธรรมนูญ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการอยู่ภายใต้กฎหมายและความยุติธรรม (4) ชาวเยอรมันทุกคนย่อมมีสิทธิต่อต้านบุคคลใดก็ตามที่พยายามล้มล้างระบอบรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ หากไม่มีหนทางเยียวยาประการอื่น

<sup>10</sup> ชมพูนุท ตั้งถาวร, กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2556), น. 69- 73.

### ค) การทำประชามติและการให้ความเห็นชอบ

ในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ก่อน โดยพิจารณาเรียงลำดับ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน หากได้รับความเห็นชอบแล้วจึงให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นลำดับต่อไป

ทั้งนี้ การให้ความเห็นชอบดังกล่าว ทั้งในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร และชั้นของวุฒิสภา จะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา

โดยในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่ได้มีการกำหนดให้ต้องมีการทำประชามติในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

### ง) ข้อจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>11</sup>

มาตรา 79 ระบุว่ากฎหมายพื้นฐานอาจได้รับการแก้ไขโดยเสียงข้างมากสองในสามของ Bundestag พร้อมกับเสียงส่วนใหญ่สองในสามของ Bundesrat การลงคะแนนเสียงดังกล่าว ไม่อาจลบหลักเกณฑ์ใด ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นข้อ 1 และข้อ 20 ตามที่บทนิรณครกำหนดหรือลบหรือมีผลกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิพื้นฐานใด ๆ ที่ระบุไว้ในข้อ 1 ถึงข้อ 19 [31] แต่อาจชี้แจงขยายหรือปรับแต่งหลักการพื้นฐานและสิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านั้น อย่างไรก็ตามในกรณีข้อ 1 ถึง 20 ได้รับการแก้ไขหรือขยายเพิ่มเติมคำและวลีเพิ่มเติมใด ๆ จะไม่ได้รับการคุ้มครองโดยบทนิรณคร แต่อาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือลบออกจากกระบวนการตามรัฐธรรมนูญตามปกติได้

### 3) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพื้นฐานที่ผ่านมา

ที่ผ่านมากฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมไปแล้วเป็นจำนวนกว่า 50 ครั้ง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่สำคัญ คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเรื่องของการเกณฑ์ทหาร ประเด็นเรื่องของภาษี เรื่องของการเสริมสร้างสิทธิสตรี การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การแปรรูปรถไฟ และบริการไปรษณีย์ โดยส่วนมากแล้วจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นเล็กน้อย อย่างที่ผ่านมาก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสัตว์ เป็นต้น

พัฒนาการที่สำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพื้นฐาน คือ การที่ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาเป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม<sup>12</sup> ซึ่งแต่เดิมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญได้ยืนยัน ว่ากฎหมายการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอาจ

<sup>11</sup> ปิยบุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 20*, น. 207.

<sup>12</sup> *เท็งฮ้าง*, น. 207.

ศาลรัฐธรรมนูญได้ผ่านคำวินิจฉัยคดี Southwest ในปี ค.ศ. 1951 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญผูกมัดกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายซึ่งอยู่เหนือและมาก่อนกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ปวง” และ คดี Article 117 ในปี ค.ศ. 1953 ว่ากฎเกณฑ์ของกฎหมายธรรมชาติ มีสถานะสูงกว่าอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ และอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญต้องเคารพกฎเกณฑ์ของกฎหมายธรรมชาติ ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในคดี “Klass” เป็นคดีแรกที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ยืนยันว่าตนเองมีอำนาจในการตรวจสอบกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยมีข้อเท็จจริงพอสรุปได้ ดังนี้

เมื่อปี ค.ศ. 1988 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ได้ดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยเพิ่มบทบัญญัติเข้าไปเป็นวรรคสองของมาตรา 10 อนุญาตให้รัฐสามารถจำกัดสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวได้ โดยตราเป็นกฎหมาย ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลในการรักษาระบอบเสรีประชาธิปไตย หรือความมั่นคงของสหพันธรัฐ หรือมลรัฐ และกฎหมายอาจกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เกี่ยวข้องสามารถใช้มาตรการสอดส่องการติดต่อสื่อสารทางไปรษณีย์ หรือโทรคมนาคมของบุคคลได้ โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งให้บุคคลดังกล่าวทราบก่อน อีกทั้งยังให้องค์กรที่รัฐสภาแต่งตั้งขึ้นมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้มาตรการดังกล่าวแทนศาล ทำให้มีบุคคลซึ่งมองว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกรณีดังกล่าว เป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ อันเป็นข้อจำกัดในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการอนุญาตให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการตรวจสอบการติดต่อสื่อสารและให้องค์กรที่รัฐสภาแต่งตั้งขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้มาตรการนั้น ย่อมกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักการแบ่งแยกอำนาจ และนิติรัฐ ทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว ไม่เป็นไปตามมาตรา 79 (3) จึงมายื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้ละเมิดต่อ “บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ” อันเป็นข้อจำกัดการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก แม้กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะยินยอมให้มีการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิในความเป็นส่วนตัว โดยให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการตรวจสอบการติดต่อสื่อสารของบุคคลได้ ถึงมาตรการดังกล่าวจะกระทบสิทธิในความเป็นส่วนตัว แต่ก็ยังได้สัดส่วนและเป็นมาตรการอันจำเป็นในการปกป้องรักษาเสรีประชาธิปไตยและความมั่นคง เพราะแม้ระบอบเสรีประชาธิปไตยจะยินยอมให้บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพ แต่เราก็จะต้องมีมาตรการป้องกันตนเอง เพื่อมิให้บุคคลใดมาใช้สิทธิและเสรีภาพมาทำลายระบอบเสรีประชาธิปไตย หรือรัฐได้ มาตรการสอดส่องการติดต่อสื่อสารนี้ถือเป็นมาตรการที่เหมาะสมและเป็นมาตรการที่จำเป็น ส่วนการที่กำหนดให้องค์กรที่รัฐสภาแต่งตั้งขึ้นเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้มาตรการสอดส่องการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลแทนศาลนั้น เห็นว่า ระบบการตรวจสอบดังกล่าวถือเป็นหลักประกันที่เพียงพอแล้ว

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังเห็นอีกว่า “บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ” ตามมาตรา 79 (3) เป็นข้อยกเว้นของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มีความจำเป็นต้องตีความอย่างแคบ คือ ตีความว่า กฎหมายพื้นฐานกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ รัฐสภาจึงมีอำนาจในการริเริ่มและกำหนดเนื้อหาที่ต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ มาตรา 79 (3) เป็นเพียงข้อจำกัดของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่ไม่อาจขัดขวางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือทำให้สภาไม่อาจแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ตรงกันข้าม รัฐสภายังมีอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญส่วนที่เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญได้ แต่การแก้ไขนั้นต้องไม่ส่งผลกระทบเป็นการยกเลิก หรือทำลายหลักการพื้นฐานไป

หลังจากคำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้มีโอกาสตรวจสอบกฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญอีกหลายครั้ง แต่เป็นข้อสงสัยที่ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยวินิจฉัยเลยว่า กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญละเมิดข้อจำกัดการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จึงอาจพิเคราะห์ได้ว่า แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นว่า ตนเองมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ใช้อำนาจดังกล่าวอย่างระมัดระวังยิ่ง

ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางขอบเขตการตรวจสอบกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ละเมิดข้อจำกัดการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ มีรายละเอียดพอสรุปได้ ดังนี้<sup>13</sup>

(1) ศาลรัฐธรรมนูญยืนยันว่า สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นของรัฐสภาและวุฒิสภา เพียงแต่ว่า ต้องเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเท่านั้น แต่จะทำการยกเลิกหลักการดังที่บัญญัติไว้ใน “บทนิรันดร” ตามมาตรา 79 (3) ไม่ได้

(2) การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญที่จะกระทบถึงหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนั้น ต้องมีความเหมาะสม ต้องจำเป็น และก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าผลร้าย ตามหลักความได้สัดส่วน

(3) ปกติแล้วศาลรัฐธรรมนูญจะจำกัดอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญของตนเอง (self-restraint) เพื่อไม่ให้เป็นการรุกร้าอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา เว้นเสียแต่ว่า เนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะมีลักษณะยกเลิกหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญไปจนสิ้น

(4) มีข้อสงสัยที่ว่า นับจากปี ค.ศ. 2004 ถึงแม้ศาลรัฐธรรมนูญยังคงไม่เคยวินิจฉัยว่า กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญละเมิดข้อจำกัดการแก้ไขรัฐธรรมนูญเลยก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้พยายามที่จะวางกรอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติไว้ เพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

<sup>13</sup> ปิยบุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 20*, น. 206 – 209.



จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะพยายามอย่างยิ่งที่จะหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับรัฐสภาซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ว่าศาลรัฐธรรมนูญก็ยังพยายามควบคุมไม่ให้กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยกเลิกหลักการพื้นฐานอันเป็น “บทนิรันดร์” ของรัฐธรรมนูญไป

### 3.2.2 พัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส

#### 1) พัฒนาการของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส<sup>14</sup>

การที่จะเข้าใจพัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ จำต้องศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของรัฐธรรมนูญก่อน โดยรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้เปลี่ยนไปตามรูปแบบของการปกครองของประเทศ ทั้งนี้ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ถือได้ว่าเป็นประเทศที่เคยมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองประเทศมาในหลายรูปแบบ โดยหลังจากการปฏิวัติใหญ่เมื่อปี ค.ศ. 1789 เป็นต้นมา สาธารณรัฐฝรั่งเศสเคยใช้รูปแบบการปกครองทั้งรูปแบบ ราชาอาณาจักร (Monarchie) สาธารณรัฐ (Republique) และจักรวรรดิ (Empire) เป็นต้น ทำให้รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส มีทั้งรัฐธรรมนูญภายใต้ระบบกษัตริย์ รัฐธรรมนูญภายใต้ระบบจักรวรรดิ และรัฐธรรมนูญภายใต้ระบบสาธารณรัฐ โดยรัฐธรรมนูญในแต่ละระบบ ก็จะมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งปัจจุบันสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีรัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น 17 ฉบับ แบ่งตามรูปแบบการปกครองได้ ดังนี้

#### ก) รัฐธรรมนูญภายใต้ระบบกษัตริย์

หลังจากที่ได้มีการล้มล้างการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปแล้ว เมื่อปี ค.ศ. 1789 ชาวฝรั่งเศสได้มีความพยายามที่จะสถาปนากการปกครองในระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญขึ้นมาอีก แบ่งได้เป็น 2 ครั้ง

#### ครั้งแรก รัฐธรรมนูญในระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ ฉบับลงวันที่ 14 กันยายน 1791 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศส ภายหลังจากการปฏิวัติ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เป็นผู้ทำหน้าที่ในการสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศสขึ้น ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างรูปแบบการปกครองในระบอบราชาธิปไตยแบบอำนาจจำกัด (La Monarchie Limitee) หรืออาจเรียกว่า ระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ซึ่งได้มีการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ลงให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเท่านั้น มีหลักการที่สำคัญ คือ การประกาศรับรองสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ตามคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยย์และพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 การกำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (Souverainete Nationale) การใช้ระบบการปกครองโดยทางผู้แทน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไป ถึงอย่างนั้นในขณะนั้นการใช้สิทธิเลือกตั้งยังมีข้อจำกัด กล่าวคือ มิใช่บุคคลทุกคนที่จะมีสิทธิ

<sup>14</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 15*, น. 223.

เลือกตั้ง และการจัดวางรูปแบบการใช้อำนาจ โดยมีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด

ปัญหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ การที่มีการแบ่งแยกอำนาจออกไปโดยเด็ดขาดมากเกินไป และการกำหนดระบบการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ให้เป็นการเลือกตั้งแบบอ้อม ก็ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม อำนาจตกอยู่ในกลุ่มชนชั้นกลาง โดยคนระดับล่างไม่สามารถเลือกผู้แทนได้ อีกทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้ยากมาก โดยห้ามแก้ไขเพิ่มเติมภายใน 4 ปีแรกที่มีการประกาศใช้ ระบบดังกล่าวต้องสิ้นสุดลงในวันที่ 10 สิงหาคม 1792 เนื่องจากการก่อตั้ง “คอมมูนที่เป็นปฏิปักษ์” ขึ้น และมีการหยุดบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ระเบียบอำนาจทั้งหลายของกษัตริย์ และประกาศให้มีการเลือกตั้งสภาาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นอีกครั้ง โดยในการประชุมคราวแรก สภาาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติล้มเลิกระบบกษัตริย์ และก่อตั้งระบอบสาธารณรัฐขึ้นมา และเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากราชอาณาจักรเป็นสาธารณรัฐ

ครั้งที่สอง รัฐธรรมนูญสมัยฟื้นฟูระบอบกษัตริย์ (ค.ศ. 1814 – 1848)

หลังจากที่การปกครองในระบบกษัตริย์ของฝรั่งเศสได้ถูกล้มเลิกไป และมีการนำระบบสาธารณรัฐครั้งที่หนึ่ง ต่อด้วยระบบจักรวรรดิครั้งที่หนึ่งมาใช้ ฝรั่งเศสก็ได้มีการนำระบบกษัตริย์กลับมาใช้อีก โดยมีลักษณะเป็นกษัตริย์ที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) โดยมีการใช้รัฐธรรมนูญในระบบดังกล่าวถึงสองฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับลงวันที่ 4 มิถุนายน 1814 ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ เป็นรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจกษัตริย์มาก แต่ไม่ถึงขนาดอย่างในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กล่าวคือ กษัตริย์เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทรงเป็นจอมทัพ เป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่งตั้งและรับรองทูตต่างประเทศ อีกทั้งไม่มีความรับผิดชอบทางการเมืองและความผิดอาญาใดๆ ถึงอย่างนั้น รัฐธรรมนูญก็ยังให้หลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคในทางกฎหมายแก่บุคคลอย่างเต็มที่ อันเป็นการรับประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวฝรั่งเศสอย่างเต็มที่ รัฐธรรมนูญอีกฉบับ คือ รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 14 สิงหาคม 1830 เป็นรัฐธรรมนูญที่ปรับปรุงเนื้อหามาจากรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1814 แต่มิได้ให้อำนาจแก่กษัตริย์มากเท่ากับรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยบัญญัติให้การกำหนดนโยบายแห่งชาติ กระทำโดยความยินยอมร่วมกันระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภา และได้มีการบัญญัติให้เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์ไว้อย่างมาก

ข) รัฐธรรมนูญภายใต้ระบบจักรวรรดิ

ฝรั่งเศสได้เคยมีการสถาปนาและใช้รัฐธรรมนูญในระบบจักรวรรดิ 2 ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญในสมัยจักรวรรดิที่หนึ่ง (ค.ศ. 1804 – 1815) โดยในปี ค.ศ. 1804 นโปเลียนได้สถาปนาตนเองขึ้นเป็นจักรพรรดิ และเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นระบอบ

จักรวรรดิ โดยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 1804 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเผด็จการ กล่าวคือ รวมศูนย์อำนาจไว้ที่นโปเลียนแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากเชื่อว่าการปกครองประเทศที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว ต้องใช้ระบบเผด็จการ เรียกว่า ระบบโบนาปาร์ต (Bonapartisme)

ครั้งที่สอง หลังจากที่ระบอบจักรวรรดิถูกล้มเลิกไปครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1814 ในปี ค.ศ. 1853 – 1870) ก็ได้มีการนำระบอบดังกล่าวกลับมาใช้อีกครั้ง โดยประธานาธิบดีหลุยส์-นโปเลียน ซึ่งเป็นประธานาธิบดีในสมัยสาธารณรัฐที่สอง ได้รัฐประหารตนเองเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 1851 เพื่อกำจัดอำนาจรัฐสภา และเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับสาธารณรัฐที่สอง สาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงกลับเข้าสู่ยุคเผด็จการอีกครั้ง ซึ่งคณะรัฐประหารนำโดยหลุยส์-นโปเลียน ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาและประกาศใช้เมื่อวันที่ 14 มกราคม 1852 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีและรัฐบาลเป็นอย่างมาก มีเนื้อหาโดยสรุป ดังนี้

1) ประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของประเทศ และหัวหน้าฝ่ายบริหาร ดำรงตำแหน่งคราวละ 10 ปี

2) คณะรัฐมนตรีขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี และไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

3) มีสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เป็นที่ปรึกษาด้านกฎหมายของรัฐ

4) รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ

(1) สภาอาวุโส (Senat) เป็นสภาที่สมาชิกมีที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต มีอำนาจมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจในการพิจารณากฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแล้ว ยังมีอำนาจในการพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญร่วมกับฝ่ายบริหารด้วย และกฎหมายทุกฉบับที่จะประกาศใช้ต้องผ่านการพิจารณาจากสภาอาวุโสเสียก่อน แต่ไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย

(2) สภานิติบัญญัติ (Chambre Legislative) เป็นสภาที่ได้รับเลือกจากการลงประชามติ มีหน้าที่จำกัดแค่การออกเสียงรับรองกฎหมายที่สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เสนอมา และไม่สามารถควบคุมรัฐบาลได้

ค) รัฐธรรมนูญภายใต้ระบบสาธารณรัฐ

ฝรั่งเศส ได้มีการนำระบบสาธารณรัฐมาใช้แล้วจำนวนถึงห้าครั้ง โดยแต่ละครั้งนับเป็นสมัยสาธารณรัฐที่หนึ่ง - สาธารณรัฐที่ห้า ซึ่งรัฐธรรมนูญในระบบสาธารณรัฐของฝรั่งเศสจะค่อยๆ พัฒนาขึ้นมาในแต่ละฉบับ โดยมีความมุ่งหมายให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ซึ่งในปัจจุบันฝรั่งเศสอยู่ในสาธารณรัฐที่ 5 อันมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5<sup>15</sup> เป็นรัฐธรรมนูญที่ฝรั่งเศสใช้อยู่ในปัจจุบัน มีจำนวนทั้งสิ้น 89 มาตรา 17 หมวด กำหนดให้ฝรั่งเศสมีสถานะเป็นสาธารณรัฐ (Republic) โดยมีการรักษาหลักการของระบบรัฐสภาสืบทอดมาจากสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และ 4 ซึ่งได้รับอิทธิพลจากฝรั่งเศสอีกที่เอาไว้ แต่ในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ได้มีการนำระบบประธานาธิบดีซึ่งมุ่งที่ความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารเข้ามาใช้ด้วย กลายเป็นระบบใหม่ที่เรียกว่า “ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี” (Semi-Parliamentary-Presidential System) โดยให้น้ำหนักกับฝ่ายบริหารมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้มีแนวโน้มไปทางระบบประธานาธิบดีมากยิ่งขึ้นกว่าระบบรัฐสภา

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนหลายครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง การเพิ่มเติมเกี่ยวกับการรับโทษทางอาญาของรัฐมนตรี เป็นต้น

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 มีหลักการพื้นฐาน ดังนี้<sup>16</sup>

(1) หลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ผสมผสานหลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและหลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การแสดงเจตนารมณ์มีทั้งสองรูปแบบ กล่าวคือ เจตนารมณ์ของชาติต้องแสดงออกผ่านทางรัฐสภา เจตนารมณ์ของปวงชนต้องแสดงออกด้วยการลงประชามติ

(2) การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับแรกที่รับรองฐานะของพรรคการเมืองและกลุ่มทางการเมืองในฐานะที่เป็นตัวกลางที่เชื่อมต่อระหว่างประชาชนกับการใช้อำนาจรัฐ นอกเหนือจากสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้แล้วในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญที่ได้อ้างไว้ในปฏิญญาสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1789 และอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946

(3) หลักความเป็นอิสระของศาล

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ให้ประธานาธิบดีเป็นผู้กำประกันความเป็นอิสระของศาล และให้มีคณะกรรมการตุลาการ ทั้งนี้เพื่อเป็นเงื่อนไขให้มีกระบวนการยุติธรรมที่ดีและเป็นหลักประกันของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

(4) หลักการแบ่งแยกอำนาจและระบบรัฐธรรมนูญนิยม

เป็นหลักการที่สะท้อนมาจากบทบัญญัติต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ ในเรื่องความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร และอำนาจของประมุขของรัฐในการที่จะยุบสภา

<sup>15</sup> ฌูร์จ วิตานนท์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6*, น. 195 – 197.

<sup>16</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 7*, น. 315.

## 2) พัฒนาการของการกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1791<sup>17</sup> ได้บัญญัติถึงกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ว่า อาจเกิดขึ้นได้เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แสดงความประสงค์อย่างเป็นทางการถึงสามครั้งติดต่อกันว่า ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตราใด โดยมีเงื่อนไขว่า สมาชิกสภาผู้ร้องขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมไม่อาจมาเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เสียเอง

รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1804<sup>18</sup> อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับจักรวรรดิ ไม่ได้มีการบัญญัติถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ

### รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส สาธารณรัฐที่ 1 – สาธารณรัฐที่ 5

#### ก) รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 1

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 1 คือ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1793 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

#### ข) รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 2

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 2 คือ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1848 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

#### ค) รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 3

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 3 คือ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐ ปี ค.ศ. 1875 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

#### ง) รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 4

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 4 คือ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐ ปี ค.ศ. 1946 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

#### จ) รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 คือ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐ ปี ค.ศ. 1958 โดยตั้งแต่ฝรั่งเศสใช้บังคับรัฐธรรมนูญในสาธารณรัฐที่ 5 แม้จะเคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาแล้วหลายครั้ง แต่ยังไม่เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเลย รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของฝรั่งเศส ได้บัญญัติเรื่องของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 89 โดยบัญญัติว่า

<sup>17</sup> “The Constitution of 1791,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2562, จาก

<https://web.archive.org/web/20111217062556/http://sourcebook.fsc.edu/history/constitutionof1791.html>

<sup>18</sup> “The Constitution of the Year XII,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2562, จาก [https://www.napoleon-series.org/research/government/legislation/c\\_constitution12.html](https://www.napoleon-series.org/research/government/legislation/c_constitution12.html)

<sup>19</sup>“สิทธิที่จะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี และของสมาชิกรัฐสภา

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐบาล และของสมาชิกรัฐสภา จะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาในเนื้อความอย่างเดียวกัน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับได้ ภายหลังจากได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ด้วยวิธีการออกเสียงลงประชามติแล้ว

อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประธานาธิบดีอาจไม่ต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติก็ได้ หากประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตัดสินใจที่จะเสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของสภาทั้งสองเป็นผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ในกรณีนี้ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะได้รับความเห็นชอบให้ใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อ ได้คะแนนเสียงความเห็นชอบมากกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภาที่ออกเสียงลงคะแนน ในกรณีที่มีการประชุมร่วมกันนี้ ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่สำนักงานของที่ประชุมร่วม

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ส่งผลกระทบต่อบูรณาภาพแห่งดินแดน จะกระทำมิได้ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐบาลแบบสาธารณรัฐ ไม่อาจกระทำได้”

ก) ผู้เสนอ

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิของประธานาธิบดี ตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี และสมาชิกรัฐสภา

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี<sup>20</sup> การที่นายกรัฐมนตรีจะเสนอร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ต้องได้รับการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีก่อน และเมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว ให้ส่งไปให้ประธานาธิบดีลงนามรับรอง จะเรียกร่างรัฐบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีนี้ว่า “แผนงานแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” (Le Projet de revision constitutionnelle)

ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จะเรียกว่า “ข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” (Le proposition de revision constitutionnelle)

ข) การพิจารณา

ในการพิจารณารัฐบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะต้องเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก่อน แล้วจึงต่อด้วยการพิจารณาของวุฒิสภา ซึ่งในขั้นตอน

<sup>19</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์และชาญชัย แสวงศักดิ์, รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2559).

<sup>20</sup> ชมพูนุท ตั้งถาวร, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 61, น. 174 -177.

การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องประชุมเพื่อพิจารณาหลังจากเวลาผ่านไปแล้ว 6 สัปดาห์ นับแต่วันที่แผนงานแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือข้อเสนอการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา และเมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเสร็จให้ส่งต่อให้วุฒิสภาพิจารณา โดยวุฒิสภาต้องรอให้พ้น 4 สัปดาห์นับจากวันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงค่อยเริ่มพิจารณา

#### ค) การให้ความเห็นชอบและการทำประชามติ

ร่างรัฐธรรมนูญของรัฐบาลหรือที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองในเนื้อความอย่างเดียวกัน และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับหลังจากที่ได้มีการออกเสียงประชามติแล้ว ถึงอย่างนั้น ร่างแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยรัฐบาลอาจไม่ต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ หากประธานาธิบดีตัดสินใจที่จะเสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของทั้งสองสภาเป็นผู้ร่วมกันพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม กรณีนี้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่าสามในห้าของผู้ออกเสียงลงคะแนน

จากบทบัญญัติมาตรา 89 จะเห็นได้ว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับการทำประชามติทั้งนี้ การทำประชามติเป็นหนึ่งในกระบวนการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส โดยมีพัฒนาการเริ่มต้นมาตั้งแต่ ค.ศ. 1789 ซึ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญมาแล้ว 15 ฉบับ ได้มีการนำการออกเสียงประชามติมาใช้ ซึ่งการออกเสียงลงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1793 ถือเป็น การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในสาธารณรัฐฝรั่งเศส นับเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

แต่ทว่าหลังจากนั้น สาธารณรัฐฝรั่งเศสอยู่ในสภาวะยุ่งเหยิง ทำให้ไม่มีการนำกระบวนการทำประชามติมาบังคับใช้เป็นเวลานาน จนกระทั่งเข้าสู่ช่วงของสาธารณรัฐที่ 4<sup>21</sup>

โดยรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ที่บัญญัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คือ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 4 และรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 มีรายละเอียด ดังนี้

#### ก) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 4

การลงประชามติรับรองรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 4 เป็นการลงประชามติรับรองรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946 เป็นครั้งแรกที่มีผู้มาออกเสียงลงคะแนนประชามติ

<sup>21</sup> พูนศักดิ์ ใสสำรวจ, รายงานการวิจัย รูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว), 2538).

จำนวนมาก และลงคะแนนอย่างเสรีที่สุดในสาธารณรัฐฝรั่งเศส เนื่องจากเป็นครั้งแรกที่ทหารและสตรีได้รับสิทธิในการลงคะแนน

#### ข) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5

การลงประชามติรับรองรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (สาธารณรัฐที่ 5) คือการลงประชามติรับรองรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1958 และรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 5 ได้มีบทบัญญัติรองรับในการให้สิทธิประชาชนลงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม คือ มาตรา 3 ซึ่งบัญญัติว่า “อธิปไตยแห่งชาติเป็นของปวงชน ปวงชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทนและโดยวิธีการออกเสียงประชามติ” และมาตรา 89 ก็ได้บัญญัติให้บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบโดยการออกเสียงประชามติแล้ว

การที่สาธารณรัฐฝรั่งเศส ให้มีการลงประชามติเพื่อรับรองการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่จะใช้ในการปกครองประเทศ การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบผ่านวิธีการลงประชามติ อีกทั้งยังเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกด้วย

จะเห็นได้ว่า การลงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของฝรั่งเศส อาจแบ่งออกได้เป็นสองกรณี

กรณีแรก การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่ม กรณีนี้ ขั้นตอนในการพิจารณาจะเป็นเช่นเดียวกันกับการพิจารณากฎหมายธรรมดา คือ พิจารณาโดยแต่ละสภา หรือโดยกรรมาธิการร่วมแล้วให้สองสภามีมติ จนได้ร่างรัฐธรรมนูญที่มีข้อความเดียวกันที่ทั้งสองสภายอมรับ แล้วประธานาธิบดีจะเป็นผู้เลือกในขั้นตอนต่อไปว่า จะส่งร่างรัฐธรรมนูญนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติให้ความเห็นชอบก็ได้ หรือจะจัดให้มีการประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา โดยอาศัยคะแนนเสียงจากทั้งสองสภาไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกที่ลงมติเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

กรณีที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีรัฐสภาเป็นผู้ริเริ่ม ขั้นตอนการพิจารณาก็จะเป็นการพิจารณาเหมือนการพิจารณากฎหมายธรรมดาเช่นเดียวกับในกรณีแรก จุดที่ต่างคือ เมื่อได้ร่างรัฐธรรมนูญที่มีข้อความเดียวกันจากทั้งสองสภายอมรับแล้ว การให้ความเห็นชอบต้องโดยวิธีการนำไปให้ประชาชนลงประชามติเท่านั้น



ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีการลงประชามติจำนวนหลายครั้ง ทั้งผ่านการให้ความเห็นชอบโดยรัฐสภา และจากการลงประชามติให้ความเห็นชอบโดยประชาชน เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมให้เปลี่ยนการเลือกตั้งประธานาธิบดีจากทางอ้อมเป็นการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 1962 เป็นต้น

ง) ข้อจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดนจะกระทำมิได้ และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐบาลสาธารณรัฐไม่อาจกระทำได้

3) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสที่ผ่านมา

ปัจจุบัน สาธารณรัฐฝรั่งเศสอยู่ในสมัยสาธารณรัฐที่ 5<sup>22</sup> ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ประกาศใช้มาตั้งแต่วันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958

เดิมทีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้สองกรณี คือ กรณีแรก การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสถาบันต่างๆ ในประเทศที่เป็นอาณานิคม หรือรัฐอารักขาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีทั่วไป ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีแรกได้ถูกเลิกไปแล้วในปี ค.ศ. 1995 ปัจจุบันจึงเหลือแต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีทั่วไปเท่านั้น<sup>23</sup>

ค.ศ. 1960 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 60-525 ลงวันที่ 4 มิถุนายน ค.ศ. 1960 เพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวดที่ 12 ของรัฐธรรมนูญ โดยได้แก้ไขมาตรา 85 และ 86

ค.ศ. 1962 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 62-1292 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1962 ว่าด้วยการเลือกตั้งประธานาธิบดีทางตรง โดยได้แก้ไขมาตรา 6 และ 7

ค.ศ. 1963 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 63-1327 ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1963 โดยได้แก้ไขมาตรา 28

ค.ศ. 1974 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 74-904 ลงวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ. 1974 ว่าด้วยการแก้ไขมาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญ

ค.ศ. 1976 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 76-527 ลงวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 1976 ว่าด้วยการแก้ไขมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญ

<sup>22</sup> ชมพูนุท ตั้งถาวร, *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 61*, น. 171 – 172.

<sup>23</sup> Martin A. Rogoff, “Fifty years of constitutional evolution in France: The 2008 amendments and beyond,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2562, จาก <http://juspoliticum.com/article/Fifty-years-of-constitutional-evolution-in-France-The-2008-amendments-and-beyond-373.html>

ค.ศ. 1992 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 92-554 ลงวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1992 เพิ่มเติมหมวดว่าด้วย “ประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรป” โดยได้เรียงลำดับหมายเลขหมวดใหม่สำหรับหมวดที่ 14 และ 15 และได้แก้ไขมาตรา 2, 54 และ 74 และเพิ่มเติมหมวดใหม่คือหมวดที่ 14 ซึ่งมีมาตราใหม่คือ มาตรา 88-1, 88-2, 88-3 และ 88-4

ค.ศ. 1993 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 93-952 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1993 ว่าด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 โดยได้แก้ไขหมวดที่ 8, 9, 10 และ 16 และได้เรียงลำดับหมายเลขหมวดใหม่สำหรับหมวดที่ 10, 11, 12, 13, 14, 15 และ 16 และได้แก้ไขมาตรา 65 และ 68 พร้อมทั้งได้เพิ่มเติมหมวดใหม่คือหมวดที่ 10 ซึ่งมีมาตราใหม่คือ มาตรา 68-1, 68-2 และ 93

ค.ศ. 1993 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 93-1256 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน ค.ศ. 1993 ว่าด้วยความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิในการขอลี้ภัย โดยได้เพิ่มเติมมาตรา 53-100

ค.ศ. 1995 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 95-880 ลงวันที่ 4 สิงหาคม ค.ศ. 1995 ว่าด้วยการขยายกรอบการใช้ประชามติ การกำหนดให้สภามีวาระการประชุมหนึ่งครั้งต่อปี การแก้ไขความละเมิดมิได้ของรัฐสภา โดยได้ยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วย “ประชาคม” และบทเฉพาะกาล ทั้งนี้ ได้แก้ไขมาตรา 1, 2, 5, 11, 12, 26, 28, 48, 49, 51, 70 และ 88 และได้เพิ่มเติมมาตรา 68-3 (มาตราที่ยกเลิกอยู่ในหมวดที่ 13 และ 17 คือ 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 90, 91, 92 และ 93

ค.ศ. 1996 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 96-138 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1996 ว่าด้วยการแก้ไขมาตรา 34 และ 39 รวมถึงการเพิ่มมาตรา 47-1

ค.ศ. 1998 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 98-610 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม ค.ศ. 1998 เกี่ยวกับนิวคาเลโดเนีย (la Nouvelle-Calédonie) โดยได้เพิ่มเติมหมวดที่ 13 ซึ่งมีมาตรา 76 และ 77

ค.ศ. 1999 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 99-49 ลงวันที่ 25 มกราคม ค.ศ. 1999 แก้ไขมาตรา 88-2 และ 88-4

ค.ศ. 1999 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 99-568 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ. 1999 เพิ่มเติมมาตรา 53-2 ว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศในหมวดที่ 6

ค.ศ. 1999 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 99-569 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ. 1999 ว่าด้วยความเสมอภาคของผู้หญิงและผู้ชาย โดยได้แก้ไขมาตรา 3 และ 4

ค.ศ. 2000 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 2000-64 ลงวันที่ 2 ตุลาคม ค.ศ. 2000 ว่าด้วยวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ โดยได้แก้ไขมาตรา 6 มีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

ตำแหน่งประธานาธิบดีฝรั่งเศสได้ถูกก่อตั้งขึ้นสมัยสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ 2 ซึ่งทำให้ระบอบประธานาธิบดีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น เป็นระบอบที่มีความเป็นมายาวนานที่สุดประเทศหนึ่งในทวีปยุโรป จวบจนปัจจุบัน มีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวทั้งสิ้น 25 คน ซึ่งทุกคนได้พำนักในปาลเลเดอเลลีเซมาแล้ว

รัฐธรรมนูญในแต่สาธารณรัฐนั้น ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของประธานาธิบดีแตกต่างกันไป ตั้งแต่สาธารณรัฐฝรั่งเศสอยู่ในยุคสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ 5 ในระบอบกึ่งประธานาธิบดี ประธานาธิบดีเองก็มีอำนาจมากพอสมควรซึ่งไม่เหมือนกับประเทศอื่นๆ ในทวีปยุโรป แม้ว่าโดยส่วนมากการควบคุมดูแลและบัญญัติกฎหมายเป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐสภา แต่ประธานาธิบดีก็มีอิทธิพลด้วย

อำนาจสูงสุดของประธานาธิบดีนั้นคือการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตามรัฐสภาฝรั่งเศสก็มีอำนาจที่จะปลดคณะรัฐมนตรีได้ ทำให้ประธานาธิบดีเหมือนกับถูกบังคับให้เลือกนายกรัฐมนตรีที่รัฐสภาให้การสนับสนุน

เมื่อไหร่ที่เสียงส่วนมากในรัฐสภามีความเห็นทางการเมืองตรงข้ามกับประธานาธิบดี ซึ่งจะทำให้เกิดการบริหารร่วมกัน เมื่อนั้นอำนาจประธานาธิบดีจะลดน้อยลง เนื่องจากอำนาจส่วนมากจะไปขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีและรัฐสภาแทน และอาจจะไม่สนับสนุนการแต่งตั้งของประธานาธิบดีอีกด้วย แต่หากเสียงส่วนมากในรัฐสภาสนับสนุนประธานาธิบดี ประธานาธิบดีก็จะมีบทบาทมากขึ้นและมีอิทธิพลต่อนโยบายการบริหารของรัฐบาล บทบาทของนายกรัฐมนตรีจึงลดลงและอาจถูกปลดออกจากตำแหน่งหรืออาจมีการเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีได้

เมื่อได้มีการตรารัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแก้ไขรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 โดยลดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีจาก 7 ปี ลงเหลือ 5 ปี เพื่อลดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองของนักการเมืองที่ปกครองประเทศด้วยระยะเวลาอันยาวนานลง

ค.ศ. 2003 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 2003-267 ลงวันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 2003 ว่าด้วยหมายจับในระดับสหภาพยุโรป โดยได้แก้ไขมาตรา 88-2

ค.ศ. 2003 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 2003-276 ลงวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 2003 ว่าด้วยการกระจายอำนาจการบริหารแผ่นดินของสาธารณรัฐ โดยได้แก้ไขมาตรา 1, 7, 13, 34, 39, 60, 72, 73 และ 74 และได้เพิ่มเติมมาตรา 37-1, 72-1, 72-2, 72-3, 72-4 และ 74-1

ค.ศ. 2005 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 2005-204 ลงวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 2005 แก้ไขหมวดที่ 15 โดยได้แก้ไขชื่อของหมวดที่ 15 และมาตรา 60, 88-1, 88-2, 88-3 และ 88-4 พร้อมทั้งเพิ่มเติมมาตรา 88-5, 88-6 และ 88-7

ค.ศ. 2005 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 2005-205 ลงวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 2005 ว่าด้วยกฎบัตรสิ่งแวดล้อม โดยได้แก้ไขอารัมภบท และมาตรา 34

ค.ศ. 2007 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 2007-237 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2007 เพิ่มเติมมาตรา 77

ค.ศ. 2007 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 2007-238 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2007 ว่าด้วยการแก้ไขหมวดที่ 9 โดยได้แก้ไขชื่อของหมวดที่ 11 และมาตรา 67 และ 68

ค.ศ. 2007 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 2007-239 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2007 ว่าด้วยการห้ามใช้โทษประหารชีวิต โดยได้เพิ่มเติมมาตรา 66-1

ค.ศ. 2008 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 2008-103 ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2008 แก้ไขหมวดที่ 15 โดยได้แก้ไขชื่อของหมวดที่ 11 และมาตรา 88-1, 88-2 และ 88-5 พร้อมทั้งมาตรา 88-6 และ 88-7

ค.ศ. 2008 : กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ 2008-724 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 2008 ว่าด้วยการปรับปรุงสถาบันของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ 5 ให้ทันสมัย โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสครั้งล่าสุดนี้ มีที่มาจาก<sup>24</sup> นับจากรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันได้มีการประกาศใช้บังคับ ก็เพื่อจุดมุ่งหมายในการแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศในขณะนั้น เช่น เรื่องของการมีสงครามกลางเมือง ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสังคม ตลอดจนความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าแต่ยังขาดประเด็นสำคัญๆ เช่น การมอบอำนาจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น

ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของฝรั่งเศส ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนหลายครั้ง แต่โดยส่วนมากแล้วก็เป็นแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นของโครงสร้างทางการเมืองและอำนาจรัฐ จนกระทั่งประธานาธิบดี Nicolas Sarkozy ได้ประกาศที่จะให้มีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญใหม่ให้มีความทันสมัย และเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น จึงได้ออกรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 18 กรกฎาคม ค.ศ. 2007 ตั้ง “คณะกรรมการเพื่อการไตร่ตรองและเสนอแนะแนวทางในการทำให้สถาบันต่างๆ ของสาธารณรัฐที่ 5 มีความทันสมัยและสมดุลยิ่งขึ้น” มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งกำหนดให้เสนอผลการศึกษาต่อประธานาธิบดีก่อนวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 2007

<sup>24</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, “กระบวนการที่นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งล่าสุดของประเทศฝรั่งเศส,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2561, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1429>.

เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ. 2007 คณะกรรมการดังกล่าวได้เสนอรายงาน “สาธารณรัฐที่ 5 เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น” มีเนื้อหาสำคัญคือการควบคุมการใช้อำนาจบริหารที่ดีกว่าเดิม รัฐสภาที่มีอำนาจมากขึ้น และสิทธิใหม่ๆ สำหรับพลเมือง

ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 2008 ประธานาธิบดี Nicolas Sarkozy ได้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร มีเนื้อหาสำคัญในส่วนแรกที่จะควบคุมฝ่ายบริหารมากขึ้น เริ่มต้นด้วยการห้ามประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกัน เนื่องจากที่ผ่านมา เคยมีประธานาธิบดีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสหลายคน ซึ่งดำรงตำแหน่งติดต่อกันเป็นระยะเวลาอันยาวทำให้เกิดการยึดติดอำนาจ และมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ตนเอง แม้จะปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ก็เป็นผู้ที่มีลักษณะอำนาจนิยม

จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 2008 โดยจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีว่า บุคคลใดจะดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี 2 วาระติดต่อกันไม่ได้ ซึ่งก็ก็จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 10 ปีไม่ได้

การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยประธานาธิบดี ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการร่วมของรัฐสภา มีการกำหนดให้ต้องออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดจำนวนของคณะรัฐมนตรีและประเภทของรัฐมนตรี ซึ่งไม่เคยมีมาก่อน

การกำหนดให้ศาลตรวจเงินแผ่นดิน (la Cour des comptes) มีหน้าที่ในการช่วยรัฐสภาตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลอันเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน เพราะองค์กรซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประกอบด้วย 3 องค์กรหลัก คือ ศาลตรวจเงินแผ่นดิน (La Cour des comptes) ศาลตรวจเงินแผ่นดินท้องถิ่น (Les Chambres regionales et territoriales des comptes) และศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (Le Cour de discipline budgetaire et financiere)

ปัจจุบัน มีองค์กรที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 1,485 แห่ง และองค์กรที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลตรวจเงินแผ่นดินท้องถิ่น จำนวน 17,105 แห่ง โดยศาลตรวจเงินแผ่นดินและศาลตรวจเงินแผ่นดินท้องถิ่นมีหน้าที่หลัก 3 ประการ ได้แก่ การตรวจสอบและพิพากษาบัญชีของสมุหบัญชี การตรวจสอบการดำเนินงาน และการรับรองรายงานการเงินของรัฐ ทั้งนี้ มาตรา L. 111-3 แห่งประมวลกฎหมายศาลตรวจเงินแผ่นดิน ได้กำหนดให้อำนาจศาลตรวจเงินแผ่นดินในการขอเอกสารและเข้าไปสถานที่ต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบการรับเงินและการจ่ายเงินว่าเป็นอย่างถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือไม่ รวมถึงการใช้งบประมาณ เงิน และทรัพย์สินอื่น ๆ ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐด้วยว่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และคุ้มค่าหรือไม่ ซึ่งศาลตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) อำนาจในการตรวจสอบและพิพากษาบัญชีของสมุหบัญชี
- (2) อำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงาน
- (3) อำนาจในการรับรองรายงานการเงินของรัฐบาล
- (4) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ของศาลตรวจเงินแผ่นดินและศาลตรวจเงินแผ่นดินท้องถิ่น

นอกเหนือจากอำนาจในการตรวจสอบบัญชีและการตรวจสอบการดำเนินงานแล้ว ประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้กำหนดให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินท้องถิ่นมีหน้าที่ในการตรวจสอบทางด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำงบประมาณได้ภายในกำหนดเวลา หรือไม่สามรถจัดทำงบประมาณสมดุลได้ เป็นต้น ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีหนังสือแจ้งต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินท้องถิ่นเพื่อให้เข้าไปให้ความช่วยเหลือในการจัดทำงบประมาณดังกล่าว

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2008 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958<sup>25</sup> เพื่อปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของศาลตรวจเงินแผ่นดิน ให้มีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือรัฐสภาในการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาล กับให้มีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือรัฐสภา และรัฐบาลในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณและในการประเมินนโยบายสาธารณะ

ส่วนของรัฐสภานั้น มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาให้ชัดเจนยิ่งขึ้นในรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้รัฐสภามีหน้าที่ในการจัดทำกฎหมายและควบคุมการทำงานของรัฐบาล มีการกำหนดมาตรการต่างๆ ที่ทำให้กระบวนการจัดทำกฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การเพิ่มจำนวนคณะกรรมการของแต่ละสภา จาก 6 คณะ มาเป็น 8 คณะ รวมถึงลดอำนาจของฝ่ายบริหารลง และเพิ่มอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติอีกหลายประการ เช่น เปลี่ยนตัวบุคคลผู้กำหนดวาระการประชุมของรัฐสภาจากนายกรัฐมนตรีมาเป็นประธานของแต่ละสภา เป็นต้น

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของพลเมืองนั้น มีอยู่ 2 เรื่องสำคัญ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถร้องทุกข์ต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมได้ (le Conseil Economique et Social) โดยตรงในเรื่องที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลังจากที่พิจารณาเรื่องร้องทุกข์แล้ว สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมก็จะทำความเห็นเสนอไปยังรัฐบาล และรัฐสภาต่อไป นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมยังได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม ในการให้คำแนะนำแก่รัฐบาล ทั้งเรื่องของเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ยังได้เพิ่มองค์กรทางการเมืองขึ้นมาใหม่ คือ ผู้พิทักษ์สิทธิพลเมือง ได้รับแต่งตั้งจากประธานาธิบดี มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรง

<sup>25</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 7, น. 316.

ตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ทำหน้าที่รับคำร้องเรียนจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ (le fonctionnement d'un service public) โดยถ้อยคำดังกล่าวเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างรวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดทุกประเภท ในส่วนของผู้พิทักษ์สิทธิพลเมืองนี้ ก็จะต้องมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญออกมาอีกเช่นกัน เพื่อกำหนดวิธีการร้องเรียนของพลเมือง รวมไปถึงกระบวนการในการทำงานคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้พิทักษ์สิทธิพลเมืองด้วย โดยผู้พิทักษ์สิทธิสามารถตรวจสอบเรื่องราวดังกล่าวได้เอง ไม่จำเป็นต้องได้รับการร้องขอ ซึ่งผู้พิทักษ์สิทธิต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา

และยังมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายตุลาการด้วย เดิมในรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นประธานคณะกรรมการตุลาการ แต่ในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้ประธานศาลฎีกาดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน

### 3.2.3 พัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา<sup>26</sup>

#### 1) พัฒนาการของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

การที่จะเข้าใจพัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ จำต้องศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของรัฐธรรมนูญก่อน โดยในศตวรรษที่ 15 ประเทศอังกฤษได้ออกสำรวจและค้นพบทวีปอเมริกาในปัจจุบัน จึงได้เข้ามาตั้งถิ่นฐานอาณานิคมเนื่องจากในขณะนั้นในประเทศอังกฤษเองต้องประสบปัญหาหลายด้าน<sup>27</sup> ด้านการเมือง คือ การเปลี่ยนแปลงจากระบอบกษัตริย์มาเป็นระบอบสาธารณรัฐในสมัยโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ (Oliver Cromwell) การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ คือ ขณะนั้นเป็นศตวรรษที่ 16-17 ประเทศอังกฤษอยู่ในสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ และปัญหาทางศาสนา เนื่องจากเกิดความแตกแยกระหว่างชาวอังกฤษที่นับศาสนาคริสต์นิกายแคทอลิก กับชาวอังกฤษที่นับถือนิกายแรมเตสแตนท์ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ทำให้ชาวอังกฤษออกตั้งอาณานิคมในทวีปอเมริกา

ซึ่งเมื่ออังกฤษได้ตั้งอาณานิคมในทวีปอเมริกาแล้ว เกิดปัญหาคือ อังกฤษไม่สามารถดูแลและรักษาความสงบได้อย่างทั่วถึง จึงหันมาใช้นโยบายที่มีความเข้มงวดกับชาวอาณานิคม และมีการออกกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ตนเอง แต่ขูดรีดภาษีกับชาวอาณานิคมจนทำให้ชาวอาณานิคมต่อต้าน เกิดเหตุทั้งการประท้วง การจลาจล ตลอดจนการดื้อซื้อสินค้าและบริโภคสินค้าจากอังกฤษ จนทำให้รัฐบาลอังกฤษไม่พอใจ ออกพระราชบัญญัติกำหนดภาระหนัก (Intolerable Act)

<sup>26</sup> ฉัฐกร วิทิตานนท์, *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 6*, น. 162 – 165.

<sup>27</sup> สุรีย์ พงษ์จันทร์, *ประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พิมพ์มณศ, 2526), น. 56.

ในปี ค.ศ. 1774 เพื่อเป็นการลงโทษชาวอาณานิคม ซึ่งการออกพระราชบัญญัติดังกล่าวยิ่งทำให้ชาวอาณานิคมต่อต้านอังกฤษมากยิ่งขึ้น จนจัดการประชุมสภาแห่งภาคพื้นทวีปครั้งที่ 1 (The First Continental Congress) ที่เมืองฟิลาเดลเฟีย ระหว่างวันที่ 5 กันยายน – 26 ตุลาคม ค.ศ. 1774 เป็นจุดเริ่มต้นของการต่อสู้เพื่อเอกราชของชาวอาณานิคม จนในวันที่ 7 มิถุนายน 1776 ริชาร์ด เฮนรี ลี ผู้แทนจากเวอร์จิเนีย ได้ยื่นข้อเสนอต่อสภาองเกรส ให้มีการประกาศอิสรภาพอย่างเป็นทางการ ซึ่งได้รับการอนุมัติจากสภาองเกรส และสภาองเกรสได้มีมติให้จัดทำคำประกาศอิสรภาพ และได้ประกาศอิสรภาพในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของสหรัฐอเมริกา

จากนั้น สหรัฐอเมริกา ได้จัดทำบทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐขึ้นมา มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญแบบสมาพันธ์ มีผลบังคับใช้ปี ค.ศ. 1781 ซึ่งตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแบบสมาพันธ์ยังไม่มีรัฐบาลกลางขึ้นมา มีแต่สภาผู้แทนของมลรัฐต่างๆ เท่านั้น จนทำให้เกิดปัญหาคือรัฐสภาของสมาพันธ์ ไม่มีอำนาจบังคับให้รัฐต่างๆ ปฏิบัติตามได้ ตลอดจนการใช้อำนาจของรัฐสภาสมาพันธ์จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐต่างๆ อย่างน้อย 9 มลรัฐขึ้นไป ทำให้การปฏิบัติเป็นไปได้ยาก

ด้วยปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงเริ่มมีแนวความคิดในการก่อตั้งประเทศแบบสหพันธรัฐ (Federal) เพื่อให้สามารถรวมตัวกันจัดตั้งรัฐบาลกลางได้ ซึ่งมีการประชุมครั้งสำคัญ คือ การประชุมเพื่อแก้ไขบทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐ (The Articles of Confederation) ที่เมืองฟิลาเดลเฟีย เมื่อปี ค.ศ. 1787 ซึ่งการประชุมครั้งนี้ เรียกว่า การประชุมแห่งฟิลาเดลเฟีย (The Philadelphia Convention) และผู้เข้าร่วมประชุมถูกเรียกว่าเป็น “ผู้ก่อตั้ง” (Founding Fathers) ซึ่งได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการประชุมกันต่ออีกหลายครั้ง จนกระทั่งเสียงข้างมากยอมรับอำนาจของรัฐบาลกลาง เพราะต้องการให้การบริหารประเทศมีความเข้มแข็ง เพื่อให้รัฐบาลกลางมีอำนาจในการออกหมายเรียก เก็บภาษี และวางหลักเกณฑ์ทางการค้าได้ กลุ่มกรงทรีพีสมบัตินส่วนบุคคลได้ ออกเงินตราและสามารถกู้ยืมเงินได้ รวมถึงให้มีสถานิติบัญญัติ 2 สภา คือ สภาสูง และสภาล่าง โดยให้สมาชิกสภาล่างมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนสมาชิกสภาสูงมาจากการเลือกตั้งของสถานิติบัญญัติของแต่ละรัฐ และให้ขึ้นต่อประชาชนมิใช่ขึ้นต่อรัฐแต่ละรัฐ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการเป็นอิสระต่อกันไม่ก้าวก่ายกัน แต่จะต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลกันตามหลัก Check and Balance สามารถยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเมื่อวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 1787 โดยตกลงให้ใช้ระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ

เมื่อที่ประชุมร่างรัฐธรรมนูญแห่งเมืองฟิลาเดลเฟียได้มีมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่ยกร่างขึ้นแล้ว ก็ได้จัดทำสำเนาและส่งร่างรัฐธรรมนูญไปยังแต่ละรัฐเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบผ่านสภาองเกรส



โดยการให้สัตยาบันได้เริ่มขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1787 และให้สัตยาบันครบเมื่อปี ค.ศ. 1788 ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1789 จึงเกิดรัฐบาลใหม่เข้ามาบริหารประเทศ ภายใต้การนำของนายพล วอชิงตัน และเป็นจุดเริ่มต้นของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ

## 2) พัฒนาการของกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอเมริกา

ตั้งแต่ที่สหรัฐอเมริกาได้ใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของอเมริกาไว้ และหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังคงบังคับอยู่ตลอด ไม่เคยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอเมริกาได้กำหนดไว้อย่างซับซ้อน แบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และขั้นตอนการให้สัตยาบันแก่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มีรายละเอียด ดังนี้<sup>28</sup>

### ก) ผู้ริเริ่ม

การริเริ่มขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ อาจมาได้จากสองส่วน ส่วนแรก คือ สภาคองเกรส และอีกส่วนคือสภานิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนี้เรียกว่า Amendment โดยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา จากนั้นจึงให้มีการจัดตั้งสมัชชาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อยกดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ในส่วนของสภาคองเกรส การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องมีสมาชิกจากสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้เสนอ

ส่วนกรณีของรัฐสภาแห่งมลรัฐ ต้องมีรัฐสภาของมลรัฐไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนมลรัฐทั้งหมด เรียกร้องให้จัดประชุมเพื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

### ข) ขั้นตอนการให้ความเห็นชอบและการให้สัตยาบันแก่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา จากนั้นจึงให้มีการจัดตั้งสมัชชาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ผ่านความเห็นชอบ ตามขั้นตอนข้างต้นแล้ว จะต้องส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาของมลรัฐเพื่อให้สัตยาบัน โดยต้องได้รับสัตยาบันภายใน 7 ปี ถึงจะสามารถใช้บังคับได้ และการให้สัตยาบันจะต้องได้รับคะแนนเสียงถึง 3 ใน 4 ของมลรัฐ คือ จำนวน 38 มลรัฐ ที่จะต้องให้ความเห็นชอบ

<sup>28</sup> ชมพูนุท ตั้งถาวร, *อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 61*, น. 161 – 166.

### ค) การทำประชามติ

ในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาไม่ได้มีการกำหนดให้ต้องมีการทำประชามติในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

#### ง) ข้อจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาไม่ได้มีการกำหนดข้อจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

### 3) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่ผ่านมา

เมื่อครั้งที่ประเทศอเมริกายังคงเป็นสมาพันธรัฐ การแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองเกรส (Congress) และจะต้องได้รับการให้สัตยาบันจากฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐทุกรัฐ จนกระทั่งการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Constitutional Convention) ในปี ค.ศ. 1787 ได้มีการบัญญัติ ในมาตรา 5 ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้ง่ายขึ้น คือ ไม่ต้องได้รับการให้สัตยาบันจากฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐทุกรัฐ โดยเปลี่ยนให้เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีผลบังคับใช้ก็ต่อเมื่อได้รับการให้สัตยาบันจากมลรัฐไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนมลรัฐทั้งหมดที่มี

นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญของอเมริกา ในปี ค.ศ. 1787 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาแล้วจำนวน 27 ครั้ง<sup>29</sup> โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งสำคัญเกิดขึ้นหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวประกาศใช้บังคับได้ไม่นาน แต่ยังคงขาดบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอยู่ จึงได้มีการจัดทำกฎหมายสิทธิพลเมือง (Bill of Rights, 1791) เพื่อเพิ่มสิทธิของประชาชนเข้าไปในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตราที่ 14 ซึ่งมีการให้สัตยาบัน เมื่อ ปี ค.ศ. 1868 ที่ได้ให้คำจำกัดความเป็นพลเมืองไว้อย่างชัดเจน และขยายการรับรองว่า รัฐบาลมีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อพลเมืองอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งประธานาธิบดี การห้ามการมีทาส การคุ้มครองสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่ให้ถูกฉ้อโกง การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีให้ดำรงได้เพียง 2 วาระ การลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงเหลือ 18 ปี มีรายละเอียดพอสรุปได้ ดังต่อไปนี้<sup>30</sup>

<sup>29</sup> ปัญญา อุดชาชน, “สิทธิและเสรีภาพของพลเมืองอเมริกันภายใต้หลักประชาธิปไตย,”

วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, น. 1-33 (มกราคม – เมษายน 2557).

<sup>30</sup> โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา, พิมพ์ครั้งที่ 1

(นครปฐม: ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ, 2544), น. 76 – 104.

### 3.1) การแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 1

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับเสรีภาพทางศาสนาและการเมือง (Religions amd political freedom) กล่าวคือ รัฐสภาจะตรากฎหมายสถาปนาศาสนาไม่ได้ หรือจะตรากฎหมายห้ามการปฏิบัติศาสนกิจไม่ได้ หรือจะตัดทอนเสรีภาพในการพูด การตีพิมพ์ หรือการที่ประชาชนจะเข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบ และการร้องทุกข์ต่อประชาชนเพื่อขจัดความทุกข์ร้อนของประชาชนมาได้

จะเห็นได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 เป็นการประกันเสรีภาพ 4 ประการด้วยกัน ได้แก่ เสรีภาพในการนับถือศาสนา ซึ่งหมายความรวมถึงเสรีภาพในการที่จะไม่นับถือศาสนาด้วย เสรีภาพในการพูดและการพิมพ์ โดยเสรีภาพในการพูดและการพิมพ์ต้องไม่เป็นการละเมิดผู้อื่น นอกจากนี้เรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ โดยรัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลให้ความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการชุมนุมโดยสงบของประชาชน และเสรีภาพในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถยื่นร้องทุกข์ต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารได้ จากเดิมเป็นสิทธิของขุนนางอังกฤษเท่านั้น

### 3.2) การแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับสิทธิในการถืออาวุธ (Right to bear arm) กล่าวคือ กองกำลังอาสาสมัครที่มีวินัยที่ดีเป็นสิ่งจำเป็นในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ดังนั้นสิทธิของประชาชนที่จะมีและถืออาวุธจะต้องไม่ถูกล่วงละเมิด

### 3.3) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 3

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการไม่ให้ทหารเข้าพักในบ้าน (Quatering soldiers) กล่าวคือ ห้ามทหารเข้ามาพักในบ้านในยามสงบโดยปราศจากความยินยอมจากเจ้าของบ้าน แม้กระทั่งในยามสงครามก็ตาม

### 3.4) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 4

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการห้ามค้นและยึดสิ่งของโดยไม่มีเหตุผล (Unreasonable searches and seizures) กล่าวคือ สิทธิของประชาชนในการรักษาความปลอดภัยของตนเอง บ้านเรือน เอกสาร และสิ่งของจะต้องไม่ถูกค้นและถูกยึดโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ รวมทั้งหมายค้น เว้นแต่มีเหตุผลเพียงพอโดยการสาบาน หรือการยืนยัน และระบุสถานที่ที่จะค้น ตลอดจนการระบุการจับบุคคลและยึดสิ่งของอย่างชัดเจน

### 3.5) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หลักนิติธรรม และค่าชดเชยที่เป็นธรรม (Criminal actions – Provisions concerning – Due process of law and just compensation dances) กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญาจะกระทำมิได้ถ้าไม่ผ่านกระบวนการพิจารณา

จากคณะลูกขุนใหญ่ เว้นแต่กรณีที่เกิดขึ้นในกองทัพบก กองทัพเรือ หรือกองกำลังอาสาสมัคร ในขณะที่สงครามหรือในขณะที่มีภัยอันตรายต่อสาธารณชน นอกจากนั้นบุคคลจะต้องไม่ถูกพิจารณา ลงโทษในเรื่องเดียวกัน 2 ครั้ง บุคคลจะต้องไม่เป็นพยานกล่าวโทษตนเองในคดีอาญา บุคคลจะไม่ ถูกกีดกันหรือถูกกลั่นแกล้งสิทธิเสรีภาพโดยปราศจากหลักนิติธรรม และเมื่อทรัพย์สินถูกนำไปใช้ ประโยชน์สาธารณะแล้ว ย่อมได้รับค่าชดเชยที่เป็นธรรม

### 3.6) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 6

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา (Right of accused) กล่าวคือ การฟ้องร้องทางอาญาทุกคดี ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีในศาล โดยเปิดเผยและรวดเร็ว โดยมีคณะลูกขุนที่เป็นกลางในเขตหรือมลรัฐที่เกิดคดีอาญา ผู้ถูกกล่าวหา ต้องได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาโดยละเอียด มีสิทธิเจอลพยานที่กล่าวหาตน มีสิทธิเรียกพยานฝ่ายตน มาให้การและมีสิทธิที่จะมีทนายความให้

### 3.7) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 7

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิการมีคณะลูกขุนในคดีแพ่ง (Trial by Jury in Civil Cases) กรณีมีทรัพย์สินเกี่ยวข้องซึ่งมูลค่าเกิน 20 เหรียญสหรัฐ คู่กรณีมีสิทธิที่จะมีคณะ ลูกขุนดำเนินคดี เมื่อคณะลูกขุนได้พิจารณาคดีไปแล้ว ห้ามมิให้ศาลสหรัฐอื่นใดไปพิจารณาอีก

### 3.8) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการประกันตัวและการลงโทษ (Bail – Punishment) กล่าวคือ ห้ามตั้งราคาประกันไว้สูงเกินเหตุ การปรับห้ามปรับในราคาสูงเกินเหตุ ห้ามลงโทษด้วยวิธีการที่โหดร้ายและผิดไปจากปกติ

### 3.9) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 9

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิที่ควรมีอยู่ของพลเมือง (Rights retained by people) กล่าวคือ สิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้กับพลเมืองแล้วนั้น ห้ามนำมาตีความที่จะ ยกเลิกหรือลดลงโดยเด็ดขาด

### 3.10) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 10

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจที่สงวนไว้ให้มลรัฐ และประชาชน (Powers reserved to states or people) กล่าวคือ อำนาจใดที่มีได้มอบให้รัฐบาลสหรัฐ และมีได้ห้าม ให้บรรดามลรัฐที่มีอยู่ อำนาจทั้งหลายเหล่านี้ย่อมต้องเป็นของมลรัฐและประชาชน

### 3.11) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 11

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการจำกัดอำนาจตุลาการศาลสหรัฐ (Suits against states-Restriction of Judicial Power) กล่าวคือ อำนาจของตุลาการสหรัฐจะไม่ครอบคลุมไป

ถึงคดีความที่พลเมืองสหรัฐหรือพลเมืองของมลรัฐ รวมทั้งพลเมืองของต่างประเทศมาฟ้องร้องต่อมลรัฐได้

### 3.12) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี (Election of the President and Vice-President) กล่าวคือ เป็นการกำหนดกติกาการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี รวมถึงบทบัญญัติที่ให้รองประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแทน กรณีตำแหน่งประธานาธิบดีว่างลงก่อนวาระ

### 3.13) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 13

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลิกทาส (Slavery prohibited)

### 3.14) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิพลเมืองสหรัฐ (Citizen of the United States) การแบ่งสัดส่วนและลดจำนวนผู้แทนราษฎร (Representative-Power to reduce apportionment) การขาดคุณสมบัติดำรงตำแหน่ง (Disqualification to hold office) หนี้สาธารณะ หนี้และค่าเสียหายจากการจลาจล (Public debt not to be questioned-Debts of the Confederacy and claims not ot be paid)

### 3.15) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 15

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งจากเชื้อชาติ และสีผิว (Right of Citizens to vote – Race or color not to disqualify) กล่าวคือ สหรัฐหรือมลรัฐใดจะปฏิเสธหรือตัดสิทธิที่จะออกเสียงเลือกตั้งของพลเมืองสหรัฐเนื่องจากเชื้อชาติ สีผิว หรือเงื่อนไขใดๆ เป็นข้ำรับใช้มาก่อนไม่ได้

### 3.16) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 16

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับภาษีเงินได้ กล่าวคือ รัฐสภา (The Congress) มีอำนาจกำหนดและเก็บภาษีเงินได้ไม่ว่าจะมีแหล่งที่มาอย่างไร โดยไม่ต้องแบ่งส่วนระหว่างมลรัฐต่างๆ ตลอดจนไม่ต้องคำนึงถึงสามะ โนประชากร หรือการนับจำนวนพลเมืองแต่อย่างใด

### 3.17) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 17

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาจำนวนคะแนนเสียงและคุณสมบัติสมาชิกวุฒิสภา กล่าวคือ กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจากแต่ละมลรัฐ ๆ ละ 2 คน ดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี

### 3.18) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 18

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการห้ามของมีนเมา (National prohibition-Intoxicating liquors) กล่าวคือ ให้ถือว่า การผลิต การขาย การขนส่งภายใน การนำเข้าหรือส่งออก ซึ่งเครื่องดื่มของมีนเมาภายในสหรัฐหรือดินแดนในอำนาจของสหรัฐเพื่อการบริโภคโดยปราศจากการได้รับอนุญาต ถือเป็น การกระทำที่ต้องห้าม

### 3.19) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิสตรีในการออกเสียงเลือกตั้ง (Women Suffrage) กล่าวคือ สหรัฐหรือมลรัฐใดจะปฏิเสธหรือตัดสิทธิออกเสียงเลือกตั้งของพลเมืองสหรัฐ เนื่องจากเพศไม่ได้

### 3.20) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ (Executive and Legislative departments-terms of elective officers) กล่าวคือ วาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีสิ้นสุดลงเวลาเที่ยงของวันที่ 20 มกราคม และวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเวลาเที่ยงของวันที่ 3 มกราคม แห่งปีที่วาระการดำรงตำแหน่งเหล่านี้ควรจะสิ้นสุดลง

### 3.21) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 21

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการยกเลิกบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 18 (Repeal of Eighteenth Amendment) กล่าวคือ ให้ยกเลิกบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 18

### 3.22) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 22

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสมัยดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี (Terms of Office of the President) กล่าวคือ มีการแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีจากที่เดิมไม่ได้มีการระบுவาระการดำรงตำแหน่งไว้

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา มาตรา 2 ได้บัญญัติให้ ประธานาธิบดีมีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายส่วนกลาง รับผิดชอบแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายบริหาร ข้าราชการทูต ข้าราชการประจำ และข้าราชการตุลากลางในส่วนกลาง และมีอำนาจทำสนธิสัญญาเมื่อได้รับคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภา นอกจากนี้ ประธานาธิบดียังมีอำนาจในการอภัยโทษ ลดโทษ เปลี่ยนโทษ รวมถึงเรียกและเลื่อนประชุมสมัยวิสามัญของทั้งสองสภา

ซึ่งผู้ที่จะเป็นประธานาธิบดีได้ จะต้องมืองค์ประกอบ คือ ต้องเป็นพลเมืองอเมริกันโดยกำเนิด มีอายุครบ 35 ปี และมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในสหรัฐอเมริกาแล้วไม่ต่ำกว่า 14 ปี

การเลือกตั้งประธานาธิบดีนั้น จะทำกันในเดือนพฤศจิกายน และเข้ารับตำแหน่งในวันที่ 20 มกราคม ของปีต่อมา เพื่อให้มีโอกาสนในการเตรียมตัวเป็นประธานาธิบดี ทั้งนี้ วันที่ 20 มกราคม ประธานาธิบดีคนใหม่จะได้กล่าวคำปฏิญาณตนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี

ก่อนที่จะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 22 เมื่อแรกเริ่มยกร่าง ในการประชุมฟิลาเดเฟีย ได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางถึงวาระ และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี โดยในที่ประชุมแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่เห็นว่า ควรให้ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต กับกลุ่มที่เห็นว่า ควรมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งได้คราวละกี่ปี ซึ่งส่วนใหญ่ลงมติเห็นด้วยกับกลุ่มที่ 2 ปัญหาต่อไปมีว่า จำนวนปีที่กำหนดนั้น ควรเป็นกี่ปี แรกเริ่มเดิมทีจะกำหนดไว้ที่ 7 ปี แต่ต่อมาก็ตกลงได้ว่า 4 ปี คือระยะเวลาที่เหมาะสมที่สุด ทั้งนี้ ได้กำหนดไว้เพียงแต่ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเท่านั้น แต่ไม่ได้มีการกำหนดวาระสมัยสำหรับการดำรงตำแหน่งไว้ด้วย ประธานาธิบดีจึงสามารถอยู่ในตำแหน่งกี่สมัยก็ได้ ทว่าทั้งวอชิงตัน และ เจฟเฟอร์สัน ได้ปฏิเสธที่จะเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีอีกครั้งเป็นสมัยที่สาม จึงก่อให้เกิดเป็น ประเพณีการปกครองต่อมา ที่ประธานาธิบดีจะคงอยู่ในตำแหน่งเพียงแค่ 2 สมัยเท่านั้น แต่ต่อมา แฟรงคลิน ดี. รูสเวลต์ เป็นประธานาธิบดีคนที่ 32 ของสหรัฐอเมริกา นั้น เป็นประธานาธิบดีที่ดำรงตำแหน่งยาวนานที่สุด (พ.ศ. 2476-2488) และเป็นประธานาธิบดีเพียงคนเดียวของสหรัฐอเมริกาที่ได้รับเลือกตั้งสี่สมัย ทำให้ทำลายประเพณีการดำรงตำแหน่งเพียงแค่ 2 สมัยลง จึงทำให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 22 ซึ่งเสนอเมื่อ ค.ศ. 1947 และแล้วเสร็จได้รับสัตยาบัน 1951 ซึ่งกำหนดไม่ให้บุคคลใดจะได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีมากกว่า 2 สมัย

### 3.23) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 23

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้งเขต District (Representation in the electoral college to the District of Columbia)

### 3.24) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคุณสมบัติผู้เลือกตั้ง (Qualification of electors) กล่าวคือ สหรัฐและมลรัฐใดจะปฏิเสธหรือรอนสิทธิประชาชนแห่งสหรัฐในอันที่จะออกเสียงเลือกตั้งขั้นต้น หรือการเลือกตั้งอื่นเพื่อเลือกประธานาธิบดี หรือรองประธานาธิบดี หรือเพื่อเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภา ด้วยเหตุที่เป็นผู้ขาดชำระภาษีเลือกตั้ง หรือภาษีอื่นมิได้

### 3.25) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 25

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการสืบทอดตำแหน่งประธานาธิบดี (Succession to Office of President) กล่าวคือ กรณีประธานาธิบดีถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ตาย หรือลาออก ให้รองประธานาธิบดี ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี

### 3.26) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งของผู้มีอายุ 18 ปี (Eighteen year old voting rights) กล่าวคือ สหรัฐและมลรัฐจะปฏิเสธสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนที่มีอายุ 18 ปี ขึ้นไปมิได้

### 3.27) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 27

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกฎหมายอัตราเงินเดือน (The Compensation) กล่าวคือ กฎหมายใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับอัตราเงินเดือนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีผลใช้บังคับไม่ได้ จนกว่าภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัยต่อไป

## สรุป

จากที่ได้ศึกษาพัฒนาการวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของต่างประเทศแล้ว มีข้อสังเกตสรุปได้ ดังนี้

#### 1) การเปลี่ยนแปลงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เมื่อศึกษาพัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย จะพบว่า มีความแตกต่างอย่างสำคัญประการหนึ่ง คือ รัฐธรรมนูญในต่างประเทศ มักจะใช้กันอย่างต่อเนื่อง ยาวนาน และใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ยกเลิกรัฐธรรมนูญ แล้วร่างขึ้นมาใหม่ ทำให้มีความต่อเนื่องในการบังคับใช้ โดยบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ จะไม่ค่อยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมากนัก ทำให้มีพัฒนาการในการใช้บังคับค่อนข้างยืนยาว ต่างจากประเทศไทยที่ในปัจจุบันมีรัฐธรรมนูญมาแล้วถึง 20 ฉบับ และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง ยกเลิก และยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ในแต่ละครั้ง ก็จะต้องมีการยกร่างเนื้อหาของบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ทุกครั้ง ทำให้พัฒนาการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทย เป็นไปอย่างขาดความต่อเนื่อง และเปลี่ยนแปลงบ่อย ต่างจากในต่างประเทศที่บทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญเนื่องจากเป็นเหมือนกลไกในการป้องกันตนเองของรัฐธรรมนูญไม่ให้เกิดการสถาปนารัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยง่ายจนเกินไป บทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบางประเทศจึงไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลงเลย เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น



**การเปลี่ยนแปลงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ  
ในประเทศไทยและในต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษา**

ลำดับ	ประเทศ	จำนวนครั้งที่เปลี่ยนแปลงบทบัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	หมายเหตุ
1.	ประเทศไทย	15 ครั้ง <sup>31</sup>	
2.	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	2 ครั้ง <sup>32</sup>	
3.	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ไม่มี	
4.	สหรัฐอเมริกา	ไม่มี	

2) บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับความสอดคล้องลักษณะสภาพสังคม

ตามที่ได้ศึกษามา บทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ จะมีลักษณะที่สอดคล้องกับสภาพสังคมของประเทศนั้น ๆ เช่น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นรัฐเดี่ยว และเป็นประเทศต้นกำเนิดแนวความคิดเรื่องสัญญาประชาคม จึงบัญญัติให้มีการทำประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในขณะที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหรัฐอเมริกาไม่มี ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเคยตกอยู่ใต้การปกครองของรัฐบาลนาซีที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน และไม่คำนึงถึงหลักนิติรัฐไม่ก่อน จึงได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับบทนิรันตร์เป็นข้อจำกัดทางเนื้อหาของกรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่เกิดจากการรวมกันของรัฐ 50 มลรัฐ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องได้รับการให้สัตยาบันจากรัฐต่าง ๆ เสียก่อน จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่ทำการศึกษาจะมีที่มาจากลักษณะสภาพ

<sup>31</sup> 14 ครั้ง เป็นการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยการยกร่างขึ้นมาใหม่ หลังการรัฐประหาร มีเพียง 1 ครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2539 โดยแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเปิดโอกาสให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาได้

<sup>32</sup> มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จำนวน 2 ครั้ง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับบิสมาร์ก โดยยกร่างขึ้นมาใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ และการเปลี่ยนแปลงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ โดยยกร่างขึ้นมาใหม่ในกฎหมายพื้นฐาน

สังคมของประเทศนั้น ๆ ต่างจากวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งตามเจตนารมณ์ของผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละสมัยโดยไม่ได้คำนึงถึงความสอดคล้องกับลักษณะสภาพสังคมเป็นสำคัญ



## บทที่ 4

### วิเคราะห์พัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และแนวโน้มของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้วจำนวนถึง 20 ฉบับ โดยในแต่ละฉบับมีพัฒนาการทั้งในด้านของกระบวนการยกร่าง เนื้อหา และการแก้ไขเพิ่มเติมที่แตกต่างกันออกไป ในส่วนของพัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้น ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอยู่ในรัฐธรรมนูญจำนวนทั้งสิ้น 14 ฉบับ มีรัฐธรรมนูญเพียงแค่ 6 ฉบับเท่านั้นที่ไม่ได้บัญญัติถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร (พุทธศักราช 2502) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งมีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญที่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งหมดเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่า ผู้ยกร่างอาจเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นเพียงรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่คงบังคับใช้เป็นระยะเวลาไม่นาน ก็จะมีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นมาใช้บังคับแทนที่อยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ถึงอย่างนั้นก็มีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวสองฉบับที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เช่นกัน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) (พุทธศักราช 2490) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

ทั้งนี้ การศึกษาถึงพัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทย จะทำให้เห็นว่าที่ผ่านมาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีลักษณะเป็นอย่างไร อันเป็นการมองย้อนกลับไปยังอดีตเพื่อวิเคราะห์ และจะทำให้มีข้อมูลเพียงที่จะวิเคราะห์แนวโน้มการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยในอนาคต

#### 4.1 วิเคราะห์พัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

ตามที่ได้ทำการศึกษาพัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย และของต่างประเทศจะพบว่า มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญเกี่ยวกับบทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมากถึง 20 ฉบับ และแต่ละฉบับก็จะมีการร่างเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ มีทั้งที่เหมือนและแตกต่างไปจากเดิม ในขณะที่ต่างประเทศนั้น ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญเยอรมนี ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ก็มีจำนวนรัฐธรรมนูญน้อยกว่าของประเทศไทย ทำให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่มากเท่าของประเทศไทย และมีพัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต่อเนื่องกว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับของต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศที่ได้ทำการศึกษามีระยะเวลาในการบังคับใช้นาน เพราะฉะนั้นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่ละครั้ง ก็จะใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเดิมสืบต่อกันมา ในขณะที่ในประเทศไทยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่ละครั้ง ก็จะมีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกันออกไป บางฉบับก็จะมี การร่างหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ แต่บางฉบับก็จะมี การนำหลักการ ในรัฐธรรมนูญฉบับเก่ามาปรับใช้บังคับ ตามแต่บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญฉบับนั้น

ในภาพรวมของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทย ถือหลักความเป็นสูงสุดของกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Supremacy of Law)<sup>1</sup> ซึ่งหลักดังกล่าวส่งผลให้ กระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากกว่ากฎหมายทั่วไป เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทยที่กำหนดเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครอง และสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ หากปล่อยให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายเฉกเช่นเดียวกับกฎหมายทั่วไปย่อมเป็นอันตรายต่อการปกครองของประเทศและสิทธิเสรีภาพของประชาชน<sup>2</sup> เพราะอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือกระทบ ต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นไปได้โดยยาก ก็มักจะมีการกำหนดขั้นตอนการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไว้ เป็นการเฉพาะโดยมีลักษณะพิเศษต่างจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั่วไป รวมถึงบัญญัติเงื่อนไข

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา 5 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตาม ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

<sup>2</sup> ฐาตุร ศิริยุทธ์วัฒนา, *อ้าวแล้ว เจริญรอกที่ 1*, น. 120 -121.

ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ เช่น ข้อจำกัดทางด้านเวลา ข้อจำกัดทางด้านเนื้อหา หรือเงื่อนไขในการทำประชามติ เป็นต้น

ในการศึกษาพัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะได้ทำการศึกษาพัฒนาการเป็นสองช่วง ช่วงแรก คือ พัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) และช่วงสอง คือ พัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่มีความมุ่งหมายในการปฏิรูปการเมือง และยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อจำกัดทางเนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้น รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นพัฒนาการที่สำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทย

ทั้งนี้ เพื่อความชัดเจนในการศึกษาพัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทย จะทำการศึกษาพัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทย เป็นรายฉบับดังต่อไปนี้

1) พัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540)

1.1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พุทธศักราช 2475)

พัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศ เริ่มต้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พุทธศักราช 2475) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของประเทศ ได้บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องทำโดยผู้ดัดแก้ไขเพิ่มเติม โดยผู้ดัดนั้นจะเสนอได้สองทาง คือ จากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสี่ของสมาชิกทั้งหมด การออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด<sup>3</sup>

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 63 รัฐธรรมนูญนี้ จะแก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่โดยเงื่อนไขต่อไปนี้

1. ผู้ดัดขอแก้ไขเพิ่มเติม ท่านว่าต้องมาจากคณะรัฐมนตรีทางหนึ่ง หรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรวมกันมีจำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสี่แห่งจำนวนสมาชิกทั้งหมดทางหนึ่ง

2. เมื่อสมาชิกได้ลงมติครั้งหนึ่งแล้ว ท่านให้รอไว้หนึ่งเดือน เมื่อพ้นกำหนดแล้วให้นำขึ้นเสนอสภาเพื่อลงมติอีกครั้งหนึ่ง

### 1.2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2489)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2489) ยังคงหลักการในเรื่องญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสี่ของสมาชิกทั้งหมด แต่ได้เพิ่มหลักการในเรื่องของการต้องพิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นสามวาระ ในขณะที่คะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ได้อยู่ที่จำนวนไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดอีกต่อไป แต่เปลี่ยนจำนวนไม่ต่ำกว่าสองในสามแห่งจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภา

จะเห็นได้ว่า กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พุทธศักราช 2475) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2489) มีลักษณะพัฒนาการที่ต่อเนื่องกัน และมีพัฒนาการที่ดีขึ้น กล่าวคือ มีการคงกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าไว้ แต่ก็มีการเพิ่มเติมหลักการใหม่ เช่น การพิจารณาเป็นสามวาระอันจะทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างรอบคอบมากขึ้น และมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในส่วนของเนื้อหา เช่น จำนวนเสียงสมาชิกที่ให้ความเห็นชอบ

### 1.3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) (พุทธศักราช 2490)

พัฒนาการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยมาสะดุดเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) (พุทธศักราช 2490) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว โดยได้บัญญัติถึงกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้อย่างสั้นว่า รัฐธรรมนูญนี้แก้ไขเพิ่มเติมได้โดยความเห็นชอบของรัฐสภา โดยไม่ได้กล่าวถึงรายละเอียดของกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เลย

### 1.4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2492)

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2492) ได้บังคับใช้พัฒนาการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยจึงได้ดำเนินต่อไป โดยมาตรา 173<sup>4</sup>

3. การออกเสียงลงคะแนน ท่านให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่ต่ำกว่าสามในสี่แห่งจำนวนสมาชิกทั้งหมด

เมื่อการออกเสียงลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวข้างบนนี้แล้ว ท่านจึงให้ดำเนินการต่อไปตามบทบัญญัติมาตรา 38 , 39

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา 173 บัญญัติว่ารัฐธรรมนูญนี้จะแก้ไขเพิ่มเติมได้ก็แต่โดยเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนรวมกันหรือจากสมาชิกของแต่ละสภา ไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ ให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีหลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญคล้ายกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2489) ต่างเฉพาะตรงประเด็นที่ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาเข้ามาเป็นผู้เสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ทั้งเสนอโดยลำพัง หรือร่วมกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติเรื่องของการทำประชามติ โดยกำหนดให้หากพระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่น่าขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย กระทั่งถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่า เห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น ซึ่งมีข้อสังเกตว่า แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นหรือไม่เห็นชอบรัฐธรรมนูญได้ก็จริง แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะของการเป็นพระราชอำนาจมากกว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง โดยเมื่อเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่ให้ประชาชนลงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้เช่นกัน จะพบว่า มีความแตกต่างในหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข กล่าวคือ รัฐธรรมนูญของประเทศไทยการลงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีลักษณะเป็นเรื่องของพระราชอำนาจ คือ โดยหลักแล้วการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนผ่านการลงประชามติ แต่เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่น่าขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย กระทั่งถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่า เห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น แต่ในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยหลักการแล้วต้องมีการทำประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทุกกรณี เว้นแต่ประธานาธิบดีแห่ง

---

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สอง ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้ายให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการออกเสียงลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวข้างบนนี้แล้ว ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 76 และมาตรา 77 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

สาธารณรัฐตัดสินใจที่จะเสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของสภาทั้งสองเป็นผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น

1.5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีพัฒนาการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ถอยหลังไปกว่าเดิม เนื่องจากได้ตัดหลักการในเรื่องของการให้สมาชิกวุฒิสภาเข้ามาเป็นผู้เสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีสภาเพียงแค่สภาเดียว ทั้งเสนอโดยลำพัง หรือร่วมกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออก โดยผู้ที่สามารถเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมได้คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และได้ตัดพระราชอำนาจที่ทรงอาจให้ประชาชนลงประชามติได้ออกไปด้วย ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญผ่านการทำประชามติได้ ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะย้อนหลังไปก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2492)

1.6) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร (พุทธศักราช 2502)

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2502) พัฒนาการในการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็สะดุดหยุดลง เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเกิดขึ้นในขณะที่ประเทศตกอยู่ภายใต้การปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย จึงไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เลย

1.7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2511)

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2511) ได้บังคับใช้ จึงได้มีการนำหลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2492) กลับมาใช้ ทั้งกรณีให้สมาชิกวุฒิสภาเข้ามาเป็นผู้เสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ทั้งเสนอโดยลำพัง หรือร่วมกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรณีหากพระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่า เห็นชอบด้วยไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

1.8) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

พัฒนาการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยก็สะดุดอีกครั้งเมื่อมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 เนื่องจากไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เลย



### 1.9) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2517)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2517) ได้กลับมามีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกครั้ง โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 228 ทั้งนี้ มีลักษณะโดยรวมเหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2511) ต่างตรงที่ผู้มีสิทธิเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้รวมถึงสมาชิกวุฒิสภา

### 1.10) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2519)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2519) ได้มีพัฒนาการทั้งส่วนที่เปลี่ยนแปลงและย้อนหลังไปจากเดิม สาเหตุที่ทำให้มีพัฒนาการย้อนหลังไปจากเดิม เนื่องจากได้มีการจำกัดผู้มีสิทธิเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเหลือเพียงคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งยังเป็นรัฐธรรมนูญฉบับเดียวอีกด้วยที่จำกัดให้มีแต่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ขัดกับแนวคิดเรื่องอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ควรเป็นของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจสถาปนาเช่นกัน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังตัดเรื่องพระราชอำนาจในการให้ประชาชนออกเสียงประชามติออก อันเป็นหลักการที่มีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2492)

### 1.11) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520

เมื่อประเทศไทยเข้าสู่ช่วงการปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการทหารอีกครั้งในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ได้หายไปจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวอีกครั้ง

### 1.12) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2521)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2521) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีการบังคับใช้ต่อเนื่องยาวนานถึง 13 ปี โดยบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 194 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีหลักการคล้ายกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 กล่าวคือ ได้มีการตัดเรื่องพระราชอำนาจในการให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติออก แต่แตกต่างกันตรงที่ให้เพิ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาเป็นผู้มีสิทธิในการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกครั้ง

### 1.13) ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

พัฒนาการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยกลับมาสะดุดหยุดลงอีกครั้ง เมื่อเกิดการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2534 มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2521) และบังคับใช้ธรรมนูญ

การปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่อย่างใดเลย

#### 1.14) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534)

พัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญกลับมาต่อเนื่องอีกครั้ง ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534) ที่คงหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2521) ไว้เกือบทุกประการ เพียงแต่เพิ่มให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจร่วมเข้าชื่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้อีกครั้ง

โดยภาพรวมแล้ว วิเคราะห์ได้ว่า พัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทย ช่วงก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) แม้จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ แต่กลับมีพัฒนาการของบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญค่อนข้างน้อย กล่าวคือ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พุทธศักราช 2475) จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534) จะมีความแตกต่างไม่มากนักในเรื่องของบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คือ

1.1) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องทำในรูปแบบของญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา องค์กรใดองค์กรหนึ่ง หรือสององค์กร หรือทั้งสามองค์กรร่วมกันในการเป็นผู้เสนอญัตติดังกล่าว แล้วแต่รายละเอียดที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ

1.2) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (2489) ต้องพิจารณาเป็นสามวาระ คือ วาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ เป็นการพิจารณาในขั้นตอนของการรับหลักการ โดยองค์กรผู้มีอำนาจในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จะพิจารณาว่า จะรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไว้พิจารณาต่อไปหรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับได้กำหนดวิธีการพิจารณาในวาระที่ 1 ไว้ให้ทำด้วย “วิธีเรียกชื่อ” และตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534) เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับได้บัญญัติเพิ่มขั้นตอนของการลงคะแนนโดยเปิดเผยเข้ามาด้วย ในส่วนของคะแนนเสียงที่ต้องใช้เพื่อให้ความเห็นชอบในวาระที่ 1 จะมีทั้งเสียงข้างมากธรรมดาและในรูปแบบของเสียงข้างมากพิเศษ โดยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา ได้แก่ คะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งแล้ว ส่วนคะแนนเสียงข้างมากพิเศษ ได้แก่ คะแนนเสียงพิเศษไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และคะแนนเสียงพิเศษไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา วาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการ

ขึ้นมาก่อนหนึ่งคณะ ทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จากนั้นจึงนำร่างที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการเข้าสู่การเสนอรัฐสภา โดยการพิจารณาของรัฐสภาในวาระนี้ รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาแทบทุกฉบับรวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ให้ถือเอาคะแนนเสียงข้างมากเท่านั้นเป็นประมาณ และวาระที่สามให้ความเห็นชอบ จะมีการลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับได้กำหนดวิธีการลงคะแนนว่าให้ใช้ “วิธีเรียกชื่อ” นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534) ยังได้บัญญัติเพิ่มเติมให้เป็นการลงคะแนนโดยเปิดเผยอีกด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับจากนั้นเป็นต้นมาล้วนใช้หลักเกณฑ์เดียวกัน คะแนนเสียงที่ต้องใช้เพื่อให้ความเห็นชอบในวาระที่ 3 จะมีทั้งเสียงข้างมากธรรมดา ได้แก่ การใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 1 ใน 2 หรือกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา เสียงข้างมากพิเศษ ได้แก่ คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภา และเสียงข้างมากเด็ดขาด ได้แก่ ใช้คะแนนเสียงมากกว่า 1 ใน 2 หรือกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

1.3) ประชามติ มีรัฐธรรมนูญสามฉบับที่ทำให้มีการทำประชามติ โดยเป็นลักษณะของพระราชอำนาจในการให้ประชาชนทำประชามติให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2492) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2511) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2517)

นอกจากพัฒนาการของวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พุทธศักราช 2475) จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534) จะไม่มีพัฒนาการมากเท่าที่ควรแล้ว ยังปรากฏว่าในช่วงที่ประเทศไทยอยู่ในรัฐธรรมนูญที่ยกร่างขึ้นในสมัยรัฐบาลเผด็จการทหารพัฒนาการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยได้หยุดลงในหลายช่วง ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) (พุทธศักราช 2490) ที่บัญญัติถึงกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้แต่เพียงสั้นๆ ในมาตรา 93 ว่า “รัฐธรรมนูญนี้แก้ไขเพิ่มเติมได้โดยความเห็นชอบของรัฐสภา” และยังมีรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว จึงไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร (พุทธศักราช 2502) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร (พุทธศักราช 2515) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร (พุทธศักราช 2520) และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร (พุทธศักราช 2534)

จึงสรุปได้ว่า ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น พัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ไม่มี

พัฒนาการในส่วนของบทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมากนัก และยังมีการหยุดพัฒนาการลงเป็นระยะอีกด้วย

2) พัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540)

### 2.1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่มีความมุ่งหมายในการปฏิรูปประเทศเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่มีการเพิ่มข้อจำกัดทางเนื้อหา โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 313 (1) บัญญัติว่า “...ผู้ตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้” ทั้งนี้ จากข้อจำกัดทางเนื้อหาดังกล่าว ถือได้ว่า เป็นข้อจำกัดทางเนื้อหา และรูปแบบของรัฐ ทั้งนี้ในต่างประเทศก็มีหลายประเทศที่ได้กำหนดเรื่องข้อจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 89 วรรคสี่และวรรคห้าว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดนจะกระทำมิได้” และ “การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐบาลแบบสาธารณรัฐ ไม่อาจกระทำมิได้” จะเห็นได้ว่า เป็นข้อจำกัดทางเนื้อหาของ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นเดียวกันกับประเทศไทย ข้อจำกัดทางเนื้อหาในกรณีของรูปแบบของรัฐ ในขณะที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีข้อจำกัดทางเนื้อหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเรียกว่า “บทนิรันดร์” โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในสิทธิขั้นพื้นฐาน หรือหลักนิติธรรม จะกระทำไม่ได้ ถือได้ว่า เป็นข้อจำกัดทางเนื้อหาในกรณีของบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ ประชาธิปไตย และสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

### 2.2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว (พุทธศักราช 2549)

พัฒนาการบทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยมาหยุดลงอีกครั้งเมื่อมีการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน 2549 โดยได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) และต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

### 2.3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ผ่านความเห็นชอบจากการลงประชามติจึงได้มีการบังคับใช้ ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ใน มาตรา 291 ซึ่งมีหลักการทั้งในส่วนรูปแบบ และข้อจำกัดทางเนื้อหา

ของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญประการเดียว คือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีพัฒนาการในการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ และกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น เป็นร่างที่ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมเสนอโดยประชาชน ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 (4) ยังกำหนดให้การพิจารณาในวาระที่สองต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

#### 2.4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

พัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทย ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอีกครั้ง เมื่อมีการรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้มีการบังคับใช้ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้คณะรัฐประหารเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะมีมติร่วมกันให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ได้ โดยไม่ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จากบทบัญญัติดังกล่าวจะพบว่า คณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้นคือคณะรัฐประหาร ซึ่งไม่ได้มีความยึดโยงกับประชาชนแต่ประการใด อีกทั้งในวรรคสองของมาตรานี้ยังกำหนดอีกว่าให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามวรรคหนึ่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ สภานิติบัญญัติจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นมิได้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะเห็นด้วย จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติไว้อย่างจำกัด อีกทั้งหากจะแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องได้รับความเห็นจากคณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติด้วย พัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติมของบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงมีลักษณะที่ล่าหลังและไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างยิ่ง

#### 2.5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560)

ในส่วน of รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ได้มีการบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เช่นกัน ในมาตรา 255 และได้บัญญัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 256 ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น ถือได้ว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่มีหลักเกณฑ์และวิธีการในแก้ไขเพิ่มเติมต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ

ที่ผ่านมา และถูกมองว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขยากมากที่สุดเท่าที่ประเทศไทยเคยมีรัฐธรรมนูญ บังคับใช้ โดยมีกระบวนการแก้ไข ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) บัญญัติกำหนดให้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงหลักการเรื่องข้อจำกัดทางเนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ เช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ทั้งยังเป็นข้อจำกัดทางเนื้อหากรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนของ ระบอบการปกครองและรูปแบบของรัฐเท่านั้น

ทางด้านผู้มีสิทธิเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยังคงเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเดียวกัน กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือ 1) คณะรัฐมนตรี 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ สภาผู้แทนราษฎร

3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของ จำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และ 4) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้า หมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทั้งนี้ รัฐสภาเป็นองค์กรผู้มีอำนาจในการ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

สิ่งที่ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีพัฒนาการเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่แตกต่าง จากรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา คือรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่มีขั้นตอน วิธีการพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ซับซ้อนและทำได้ยากมากที่สุด กล่าวคือ การออก เสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียง เห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มี อยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิก ไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภา เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังได้เพิ่มสองขั้นตอน สำคัญ ซึ่งไม่เคยมีขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ คือ ขั้นตอนของการออกเสียงประชามติ และการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2492) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2511) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2517) เคยกำหนดเรื่องของการทำประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไว้ แต่เป็นบทบัญญัติในลักษณะของพระราชอำนาจที่องค์พระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชดำริ ให้ความเห็นชอบให้ประชาชนลงประชามติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การทำประชามติไม่ใช่เรื่องของพระราชอำนาจ แต่เป็นกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเข้าหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จึงจะจัดให้มีการลงประชามติ กล่าวคือ การที่จะทำประชามติ ให้ความเห็นชอบในร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากประชาชนตามมาตรา 256 ต้องเป็นเรื่องที่กำหนดไว้ในส่วนของหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้เท่านั้น หากเป็นกรณีอื่น นอกเหนือไปจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (8) ไม่ต้องทำการลงประชามติแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่โดยหลักการแล้วต้องมีการทำประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตัดสินใจที่จะเสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของสภาทั้งสองเป็นผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (9) ยังบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ โดยก่อนนายกรัฐมนตรี นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภารวมกัน เสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี โดยความเห็นที่จะเสนอได้นั้นต้องเป็นกรณี มีความเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐอันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 255 หรือมีความเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติ หรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจศาล

หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้ โดยให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าว ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ซึ่งในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้ ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้แต่อย่างใด และแม้แต่รัฐธรรมนูญของสหพันธ์รัฐเยอรมนีก็ไม่ได้บัญญัติถึงการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไว้เช่นกัน เพียงแต่ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้วินิจฉัยว่าตนเองมีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม โดยให้เหตุผลว่า มาตรา 79 (1) กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องทำโดยกฎหมาย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญจึงตรวจสอบได้ว่ากฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นไปตามกระบวนการตราและข้อจำกัดทางเนื้อหาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่ แต่ถึงแม้ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์รัฐเยอรมนีจะเห็นว่า ตนเองมีอำนาจดังกล่าว แต่ก็ได้ใช้อำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอย่างระมัดระวังยิ่ง กล่าวคือ แม้ว่าถึงศาลรัฐธรรมนูญจะได้มีโอกาสตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกหลายครั้ง แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่เคยวินิจฉัยเลยว่า กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ละเมิดข้อจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ซึ่งในภาพรวมของพัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญฉบับนี้พบว่า มีความยุ่งยากและซับซ้อนค่อนข้างมาก มีการให้ความเห็นชอบในวาระที่สามที่มีความซับซ้อนและทำได้ยาก กล่าวคือ คณะเสียดังกล่าวเห็นชอบในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญต้องมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา นอกจากนี้หากเข้าเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (8) ยังต้องมีการทำประชามติ และการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดย

<sup>5</sup> ปิยนุตร แสงกนกกุล, *อ้างถึงแล้ว เจริญธรรมที่ 20*, น. 207.



ศาลรัฐธรรมนูญ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในรูปแบบดังกล่าวมีความแตกต่างจากพัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษามา

ในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา จะกำหนดขั้นตอนพิเศษในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไว้เพียงขั้นตอนเดียวเท่านั้น กล่าวคือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีขั้นตอนของการลงประชามติ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา จะขั้นตอนการให้สัตยาบันของมลรัฐ ส่วนรัฐธรรมนูญของสหพันธ์รัฐเยอรมนีแม้จะไม่ได้กำหนดขั้นตอนพิเศษในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญไว้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ตีความให้ตนเองมีอำนาจหน้าที่เข้ามาควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ ต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศไทยที่มีกำหนดไว้ทั้งเรื่องของการลงประชามติ และการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยศาลรัฐธรรมนูญ

แต่ถึงแม้ว่า กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (8) และ (9) จะเป็นกระบวนการที่เพิ่งบัญญัติขึ้นครั้งแรกในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งเรื่องของการทำประชามติ และการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม โดยศาลรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่อาจกล่าวได้อย่างเต็มทีนักกว่า กระบวนการทั้งสองขั้นตอนนั้นตัดขาดจากพัฒนาการของรัฐธรรมนูญในอดีตอย่างสิ้นเชิง ในส่วนของกระบวนการทำประชามติอย่างที่ได้อธิบายไว้แล้วว่า ประเทศไทยเคยกำหนดให้มีการทำประชามติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาแล้ว ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2492) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2511) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2517) เคยกำหนดเรื่องของการทำประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไว้ แต่เป็นบทบัญญัติในลักษณะของพระราชอำนาจที่องค์พระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชดำริให้ความเห็นชอบให้ประชาชนลงประชามติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้การทำประชามติเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงไม่ใช่ลักษณะของพระราชอำนาจ อีกทั้ง เมื่อพิจารณาให้ดีแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้หลังการลงประชามติให้ความเห็นชอบจากประชาชน<sup>6</sup> ซึ่งจากทฤษฎีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเมื่อประชาชนเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญผ่านการลงประชามติแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ควรได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของอำนาจสถาปนา ซึ่งในกรณีนี้คือประชาชนผ่านการลงประชามติเช่นกัน

<sup>6</sup> มีการจัดให้มีการลงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 มีผู้ให้ความเห็นชอบ 16,820,402 และมีผู้ไม่เห็นชอบ 10,598,037

ส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยศาลรัฐธรรมนูญนั้น แม้จะไม่เคยมีบัญญัติมาก่อน ด้วยศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทย เพิ่งสถาปนาขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) แต่ก็ได้เคยปรากฏว่า ในช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) บังคับใช้ ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 15-18/2556 โดยศาลรัฐธรรมนูญได้เข้าไปวินิจฉัยในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาว่ากระบวนการตราร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น มีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ก็ได้จำกัดขอบเขตไว้อย่างจำกัดกล่าวคือ เป็นกรณีที่มีข้อสงสัยว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ หรือไม่ หรือมีลักษณะเป็นสิ่งที่ต้องทำประชามติตามรัฐธรรมนูญ 256 (8) หรือไม่ ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจมีข้อสงสัยเกิดขึ้นได้ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องมอบให้เป็นหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรตุลาการทำหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยในคดีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เข้าลักษณะกรณีดังกล่าว

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ทั้งการทำประชามติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (8) และการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (9) เป็นบทบัญญัติที่ยังมีความสอดคล้องกับพัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่ผ่านมา และมีเหตุความจำเป็นในการบัญญัติไว้เช่นนั้นอยู่บ้าง ซึ่งต่างจากบทบัญญัติในการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (6) ที่กำหนดให้คะแนนเสียงเห็นชอบในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ต้องมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยที่ผ่านมานี้ไม่เคยมีการกำหนดบทบัญญัติหรือมีแนวปฏิบัติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทย ตามกระบวนการนี้มาก่อน โดยกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (6) อาจทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้อย่างเกินความจำเป็น เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา

ทั้งนี้ ยังมีข้อสังเกตในประการสำคัญว่า บทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยในปัจจุบัน มีความสอดคล้องกับสภาพสังคมไทยหรือไม่ เนื่องจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมของแต่ละประเทศที่ได้ทำการศึกษา จะมีความสอดคล้องกับลักษณะสภาพสังคมของประเทศตนเอง เช่น ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เคยอยู่ใต้การปกครองในระบบเผด็จการโดยนาซี จึงได้มีการบัญญัติข้อจำกัดทางด้านเนื้อหาของบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในเรื่องของบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพพื้นฐาน และหลักนิติรัฐ ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการลงประชามติ จึงได้บัญญัติให้ต้องมีการลงประชามติด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และสหรัฐอเมริกา คือ ประเทศที่เกิดขึ้นจากการรวมกันระหว่างมลรัฐต่างๆ ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น จึงต้องได้รับความเห็นชอบจำนวน 2 ใน 3 ของมลรัฐต่างๆ โดยในไทยจากการศึกษาพัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาจะพบว่า มีลักษณะที่สำคัญสองประการ คือ 1) มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ไม่ซับซ้อน และ 2) มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบ่อย จำนวนถึง 22 ครั้ง การบัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีความซับซ้อนและทำได้ยาก จึงอาจไม่สอดคล้องกับลักษณะสภาพของสังคมไทย

จึงสรุปได้ว่า ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น พัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ในช่วงต้นคือตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มีพัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต่อเนื่องและก้าวหน้า มีทั้งการกำหนดให้มีข้อจำกัดทางเนื้อหาของบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเป็นผู้เสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่พัฒนาการดังกล่าวได้หยุดลงตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เป็นต้นมา ที่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะเป็นไปได้โดยเจตนารมณ์ของคณะรัฐประหารเท่านั้น และแม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะได้กำหนดให้มีข้อจำกัดทางเนื้อหาของบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเป็นผู้เสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อีกครั้งเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) แต่ก็ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เพิ่มเติมอย่างซับซ้อนยิ่งกว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมเท่าที่เคยมีการบังคับใช้และมากกว่ารัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะมีพัฒนาการเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ก็

พัฒนาการในทางที่มีความซับซ้อนมากขึ้น และทำได้ยากมากขึ้น นอกจากนี้ยังไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมของไทยที่รัฐธรรมนูญมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบ่อย การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ซับซ้อนและแก้ไขได้ยาก อาจทำให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการที่ไม่ได้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยได้ เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อาจไม่สามารถทำได้ในทางปฏิบัติจริง

ในส่วนของต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ละประเทศก็จะมีพัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกันไป โดยทุกประเทศที่ได้ทำการศึกษจะมีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบยาก แต่จะมีรูปแบบและข้อจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกันไป ในรายละเอียดของแต่ละประเทศ ซึ่งพัฒนาการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศที่ได้ทำการศึกษามีพัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต่อเนื่อง และก้าวหน้ามากกว่าของประเทศไทย เนื่องจากในต่างประเทศรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะมีการบังคับที่ยาวนานและไม่ได้มีการยกเลิกบ่อยเช่นประเทศไทย ทำให้บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีความต่อเนื่อง และไม่เปลี่ยนแปลงบ่อย อีกทั้ง ในประเทศที่ได้ทำการศึกษารัฐธรรมนูญถูกสร้างขึ้นโดยเจตจำนงของประชาชนเป็นใหญ่ บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน ทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแม้จะกระทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายปกติ แต่ก็ไม่ได้ถึงขนาดจะแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้เลย เพราะเจตนารมณ์ของประชาชนย่อมมีวันเปลี่ยนแปลงไป รัฐธรรมนูญจึงควรแก้ไขได้เพื่อให้สะท้อนกับเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

อีกทั้ง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษามักจะมีเหตุผลและที่มาจากความบกพร่องของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่อาจไม่สอดคล้องกับสภาพสังคม หรือเจตนารมณ์ของประชาชนในขณะนั้น แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยกลับมาสเหตุหลักมาจากปัญหาทางการเมือง ซึ่งไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับสอดคล้องกับสภาพสังคม หรือเจตนารมณ์ของประชาชนในขณะนั้นแต่อย่างใดเลย

#### 4.2 วิเคราะห์แนวโน้มพัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

ในการวิเคราะห์แนวโน้มพัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย อาจแบ่งเรื่องที่จะทำการศึกษวิเคราะห์ได้ในสองประเด็น กล่าวคือ ประเด็นแรกแนวโน้มการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะเป็นอย่างไร และประเด็นสองบทบัญญัติของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญควรเป็นแบบไหน โดยมีรายละเอียดในการวิเคราะห์ ดังนี้

### 1.2.1 แนวโน้มของการแก้ไขเพิ่มเติมวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเฉพาะบทบัญญัติในมาตรา 256 ถูกวิเคราะห์ว่าเป็นบทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีความซับซ้อนค่อนข้างมาก และอาจมีลักษณะที่ไม่ได้สอดคล้องกับสภาพสังคมไทยที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง ซึ่งจนถึงปัจจุบันก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้วทั้งสิ้นจำนวน 22 ครั้ง ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งมีความซับซ้อนจนอาจทำให้แก้ไขเพิ่มเติมได้ยาก จึงอาจไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมไทยดังได้กล่าวไปแล้ว

อีกทั้ง ที่ผ่านมามีความคิดเห็นของบุคคลเป็นจำนวนมากที่ต้องการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยในการเลือกตั้งทั่วไปของประเทศเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 ได้มีหลายพรรคการเมืองชูประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นประเด็นหลักในการหาเสียงเลือกตั้ง เช่น ในกรณีของพรรคอนาคตใหม่<sup>7</sup> ที่ในการหาเสียงเลือกตั้งได้เน้นนโยบายการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นนโยบายเร่งด่วนนโยบายแรกที่จะทำทันทีหลังการเลือกตั้ง หากตนเองได้เป็นรัฐบาล<sup>8</sup> ทั้งนี้ นายปิยนุตร แสงกนกกุล เลขานุการพรรคอนาคตใหม่ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนว่า จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับทันที<sup>9</sup> การที่พรรคการเมืองต่างๆ โดยเฉพาะพรรคการเมืองขนาดใหญ่และพรรคการเมืองขนาดกลาง มีนโยบายการหาเสียงเลือกตั้งเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น แสดงให้เห็นว่ามีกลุ่มบุคคลจำนวนมากที่มีความประสงค์ที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงทำให้พรรคการเมืองเหล่านั้นใช้เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นนโยบายในการจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้มาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมืองของตน ซึ่งสะท้อนให้เห็นความต้องการของสังคมว่ามีความต้องการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอย่างมาก

ทั้งนี้ ภายหลังจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 พรรคการเมืองที่นำนโยบายเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาหาเสียง คือ<sup>10</sup> พรรคเพื่อไทย ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทน

<sup>7</sup> “ชนารปลุกแก้รัฐธรรมนูญทั้งฉบับ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2562, จาก

<https://www.naewna.com/politic/405850>

<sup>8</sup> “เลือกตั้ง 2562 : คำมั่นสัญญา 4 พรรคการเมืองบนเวทีปราศรัยส่งท้าย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน

2562, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-47664299>

<sup>9</sup> “ปิยนุตร'ชา'แหละรชน.60 ซัดฉบับคู่ขนานม.44 ผังระบอบ'รัฐ'ประหาร'ชั่ว'ลูกชั่ว'หลาน,”

สืบค้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2562, จาก <https://www.naewna.com/politic/382100>

<sup>10</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2562, จาก

[https://www.ect.go.th/ewt/ewt/ect\\_th/download/article/article\\_20190328165029.pdf](https://www.ect.go.th/ewt/ewt/ect_th/download/article/article_20190328165029.pdf)

ราษฎรมากเป็นอันดับ 1 ด้วยคะแนนเสียงรวม 7,920,630 คะแนน และพรรคอนาคตใหม่ ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากเป็นอันดับ 3 ด้วยคะแนนเสียงรวม 6,265,950 คะแนน ซึ่งกล่าวได้ว่า ผลการลงคะแนนนั้นสะท้อนเจตนารมณ์ของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวอย่างชัดเจน

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า แนวโน้มจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างแน่นอน เพราะเจตจำนงของประชาชนชี้ให้เห็นผ่านการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วยการลงคะแนนให้พรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อันเป็นการสะท้อนว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รวมไปถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ไม่สอดคล้องกับสภาพของสังคมและเจตนารมณ์ของประชาชนแต่อย่างใด

ส่วนประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันควรทำอย่างไรนั้น ได้มีแนวคิดของนักการเมือง และนักนิติศาสตร์ จำนวนหนึ่งเสนอว่า ให้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในบทบัญญัติมาตรา 256 เป็นอย่างแรก เพื่อที่จะให้มีการตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะดำเนินการร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับต่อไป

จะเห็นได้ว่า การที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้นั้น มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 256 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก่อนเป็นลำดับแรก

โดยสรุป ปัจจุบันมีความต้องการของประชาชนจำนวนมากที่แสดงออกผ่านการลงคะแนนเลือกตั้งทั่วไปถึงความประสงค์ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และรัฐบาลเองก็ได้มีการกำหนดเรื่องดังกล่าวเป็นหนึ่งในนโยบายรัฐบาล 12 นโยบายเร่งด่วน แต่การจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้มากขึ้น มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้เสียก่อน ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงมีความเป็นไปได้แน่นอนที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อเปิดทางไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเนื้อหาส่วนอื่น ๆ ในอนาคต

#### 4.2.2 พัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่น่าจะเป็นในอนาคต

หลังจากที่ได้ทำการศึกษาถึงพัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผ่านมารวมถึงวิเคราะห์แนวโน้มของพัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยแล้ว ประเด็นต่อไปที่ควรทำการวิเคราะห์ คือ จากการศึกษาและวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น พัฒนาการ

ของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่น่าจะเป็นในอนาคตของประเทศไทยนั้นเป็นแบบไหน ซึ่งจะมีความสอดคล้องกับพัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา และลักษณะสภาพสังคมของไทยตามที่ได้ศึกษามา

ซึ่งจากการที่ได้ศึกษามาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจำนวนบ่อยครั้ง โดยตั้งแต่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติดังกล่าวไปแล้วทั้งสิ้นจำนวน 22 ครั้ง และนอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการนอกรัฐธรรมนูญได้แก่การรัฐประหารอีกจำนวน 19 ครั้ง จะเห็นได้ว่า ตลอดระยะเวลา 87 ของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ทั้งโดยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และวิธีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ จำนวนรวมถึง 41 ครั้ง ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจะพบว่า ประเทศไทยมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญบ่อยครั้งมาก

ในประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่มีการบังคับใช้มาอย่างยาวนานที่สุดถึงเกือบ 8 ปี จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตราไว้ ณ วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2548 ส่วนรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลังจากมีการบังคับใช้ไว้มากที่สุด ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534) ซึ่งตราไว้ ณ วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2534 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2535 บังคับใช้เพียง 1 ปี 4 เดือน ก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพุทธศักราช 2475 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้นจำนวน 20 ฉบับ มีรัฐธรรมนูญถึง 8 ฉบับที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญ 11 ฉบับที่ไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่ยกเลิกไปโดยการรัฐประหาร ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญทั้ง 8 ฉบับที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พุทธศักราช 2475) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) (พุทธศักราช 2490) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2517) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2521) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

ในต่างประเทศตามที่ได้ทำการศึกษามา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในยุคกฎหมายพื้นฐาน (Basic law) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 เป็นต้นมา มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จำนวนทั้งสิ้นเกินกว่า 50 ครั้ง ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 บังคับใช้ในปี

ค.ศ. 1958 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปแล้วทั้งสิ้นจำนวน 24 ครั้ง และสหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญของอเมริกา ในปี ค.ศ. 1787 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาแล้วจำนวน 27 ครั้ง

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญของประเทศที่ได้ทำการศึกษามาทุกประเทศ มีอายุยืนยาวมากกว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทย และมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่บ่อยครั้งกว่า ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่า ยิ่งกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีกระบวนการที่ไม่ซับซ้อนมากเกินไปนัก รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะยิ่งมีอายุยืนยาวมากขึ้น ในทางตรงกันข้าม หากรัฐธรรมนูญฉบับใดที่มีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมมีความซับซ้อน รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็อาจมีแนวโน้มที่จะอายุสั้น และถูกยกเลิกด้วยวิธีการที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

ซึ่งจากข้อมูลทั้งหมดที่ศึกษาและวิเคราะห์มา จะเห็นว่า พัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่น่าจะเป็นในอนาคต คือ ประเทศไทยน่าจะยังมีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือตัวรัฐธรรมนูญเองบ่อยครั้ง เพราะจากที่ได้ศึกษามา ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการรัฐประหารถึง 19 ครั้ง ตลอดระยะเวลา 87 ปีที่ผ่านมา ประกอบกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีความซับซ้อนและกระทำได้ยากดังที่เคยกล่าวไปแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน ด้วยวิธีการตามรัฐธรรมนูญจึงยังมีโอกาสน้อยลงไปอีก แนวโน้มพัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยในวันข้างหน้าจึงไม่น่าจะต่างจากอดีตที่ผ่านมาเท่าใด กล่าวโดยสรุป คือ มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการนอกรัฐธรรมนูญ มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการนอกรัฐธรรมนูญ เป็นวงจรสืบไปเหมือนที่เคยเป็นมา

การที่วงล้อประวัติศาสตร์ชีวิตของรัฐธรรมนูญไทย จะไม่ย้อนกลับไปในทิศทางเดิม ต้องมีการปลูกฝังความรักในระบอบประชาธิปไตย และไม่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลง ยกเลิกรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการนอกรัฐธรรมนูญ ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญก็ต้องทำหน้าที่ด้วยความเข้มแข็งและสุจริต ประกอบกับบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก็ต้องมีความสอดคล้องกับลักษณะสภาพของสังคมไทย รัฐธรรมนูญของไทยจึงจะมีชีวิตที่ยืนยาวกว่าที่เคยเป็นมา



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว จำนวน 22 ครั้ง ซึ่งการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ รัฐธรรมนูญฉบับนั้นต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก่อน ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จำนวน 14 ฉบับ และมีรัฐธรรมนูญฉบับที่ไม่ได้กล่าวถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จำนวน 6 ฉบับ ลักษณะของบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่แก้ไขได้ยาก (Constitutions rigides) เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เพื่อความมั่นคงของระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงไม่ควรที่จะแก้ไขได้ง่ายเกินไป โดยมากมักมีการกำหนดเงื่อนไขในการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้

นับตั้งแต่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมา ประเทศไทยก็ได้มีพัฒนาการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นลำดับ ทั้งในส่วนของผู้มีสิทธิเสนอ การพิจารณาข้อจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม โดยมีพัฒนาการพอสรุปได้ ดังนี้

ผู้มีสิทธิเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของไทยนั้น โดยส่วนมากแล้วสิทธิในการเสนอจะเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือสภาผู้แทนราษฎร จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ได้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ที่สามารถริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ และบทบัญญัติดังกล่าวก็ยังคงมีสืบมาในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อันเป็นการสะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น

ส่วนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญทุกฉบับ บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติทั้งหมด เพราะองค์กรนิติบัญญัติถือได้ว่าเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ที่ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนมาให้ออกกฎหมาย โดยจะทำในรูปแบบของร่าง

รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญถึง 11 ฉบับกำหนดให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องทำเป็นสามวาระ คือ วาระที่ 1 รับหลักการ วาระที่ 2 พิจารณาเรียงลำดับมาตรา และวาระที่ 3 ลงมติให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นไปด้วยความรอบคอบ

พัฒนาการของข้อจำกัดทางเนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เดิมทีก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ไม่เคยมีการบัญญัติถึงข้อจำกัดทางเนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เลย จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ได้บัญญัติถึงข้อจำกัดทางเนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นฉบับแรก และยังคงมีอยู่จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ส่วนพัฒนาการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในอดีตมีรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ ที่บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิในการออกเสียงลงประชามติได้แก่ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2492) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2511) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2517) แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นพระราชอำนาจ ต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่บัญญัติไว้ในมาตรา 256 (8) ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติเสียก่อน

สุดท้ายพัฒนาการของการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ประเทศไทยไม่เคยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด แต่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีความเห็นในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556 ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้ในมาตรา 256 (8) ให้มีองค์กรทำหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม คือ ศาลรัฐธรรมนูญ

ภาพรวมพัฒนาการของบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทย ในช่วงต้น มีพัฒนาการเกี่ยวกับบทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญค่อนข้างน้อย ทั้งนี้ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พุทธศักราช 2475) ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(พุทธศักราช 2534) มีความแตกต่างกันไม่มากในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ระหว่างช่วงระยะเวลาดังกล่าวยังมีรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ถูกยกร่างขึ้นในสมัยรัฐบาลที่มาจากจากรัฐประหาร โดยไม่ได้บทบัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ กระทั่งมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ซึ่งได้มีพัฒนาการสำคัญคือการเพิ่มข้อจำกัดทางเนื้อหาของบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก นอกจากนี้ยังมีพัฒนาการที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเป็นผู้มีสิทธิเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม โดยเริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) เป็นต้นมา เป็นการยืนยันแนวคิดเรื่องอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นของประชาชน

ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แม้จะคงหลักการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ไว้ในหลายส่วน แต่ก็เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีความซับซ้อนมากขึ้น และทำได้ยากมากขึ้น ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นสองระดับ คือ ระดับที่สำคัญมากก็จะบัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้อย่างยาก ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ไม่มีผลกระทบต่อรูปแบบของรัฐหรือโครงสร้างทางการเมือง จะกำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายปกติ โดยผู้ร่างให้เหตุผลว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์สำคัญในการพัฒนา ปฎิรูปการเมืองให้เป็นไปโดยสุจริต ขจัดการทุจริตคอร์รัปชันให้ลดน้อยลง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เกี่ยวกับกลไกในการปฏิรูปการเมืองดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดให้กระทำได้อย่างยากยิ่งกว่าปกติ ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ไม่สอดคล้องกับลักษณะสภาพการเมืองไทยที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อย การบัญญัติให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญมีความซับซ้อนมากขึ้น และแก้ไขได้ยากเกินไป อาจทำให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการที่ไม่ได้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย หรือเกิดวิกฤติทางรัฐธรรมนูญขึ้นได้ ดังปรากฏข้อเรียกร้องจากหลายภาคส่วน ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเริ่มต้นจากการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก่อนเป็นลำดับแรก เพื่อจะนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเนื้อหาส่วนอื่น ๆ เป็นลำดับต่อไป ซึ่งแม้แต่ในส่วนของรัฐบาลเองก็ได้กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นนโยบายรัฐบาล โดยในการแถลงนโยบายรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี ซึ่งแถลงต่อรัฐสภา ได้แถลงนโยบาย เรื่อง การสนับสนุนให้มีการศึกษา การรับฟังความเห็นของประชาชน และการดำเนินการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งจัดอยู่ในนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล 12 เรื่อง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงจะเห็นได้ว่า

1) บทบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยยังมีพัฒนาการไปมากเท่าไร ก็ยังมีปัญหาเรื่องความซับซ้อนของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้นเท่านั้น และความซับซ้อนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นพัฒนาการไปในทางที่แย่ลงกว่าที่ผ่านมา เพราะทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้ยาก ซึ่งมีลักษณะตรงกันข้ามกับลักษณะสภาพสังคมไทยที่วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญในอดีตไม่ได้ยากมากเกินไปนัก และมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง ทำให้บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กลายเป็นหนึ่งในประเด็นปัญหาของรัฐธรรมนูญเสียเอง ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ควรมีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับลักษณะสภาพสังคมของแต่ละประเทศ จึงจะเอื้ออำนวยให้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีชีวิตที่ยืนยาวได้มากขึ้น อันจะส่งผลต่อความมั่นคงของระบบการเมืองการปกครองในประเทศนั้นอีกด้วย

2) ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบ่อย ต่างจากวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษามาในบทที่ 3 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญน้อยครั้งมาก บางประเทศอย่างเช่นสหรัฐอเมริกาไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเลย ทำให้พัฒนาการของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอนลง

3) การแก้ไขเพิ่มเติมวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่ได้ทำการศึกษามาในบทที่ 3 มักมีแรงขับเคลื่อนมาจากการที่บทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับลักษณะสภาพสังคม หรือเจตนารมณ์ของประชาชนในประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ในขณะที่ของประเทศไทยทุกครั้งที่มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญและยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ ก็จะมีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใหม่ทุกครั้ง ตามแนวความคิดของผู้ร่าง ทำให้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยไม่สอดคล้องกับลักษณะสภาพสังคม และไม่ได้สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาจากผลที่ได้ศึกษามา จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยมีพัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต่อเนื่องและก้าวหน้าสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยและลักษณะสภาพสังคมไทย ดังนี้

5.2.1 ให้มีการผลักดันนโยบายรัฐบาล ซึ่งแถลงต่อรัฐสภา เรื่อง การสนับสนุนให้มีการศึกษาการรับฟังความเห็นของประชาชน และการดำเนินการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งจัดอยู่ใน

นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล 12 เรื่อง ซึ่งแม้จะเป็นนโยบายเร่งด่วน แต่กลับถูกกล่าวถึงในนโยบายรัฐบาลเพียงสั้น ๆ ดังนี้ “12.การสนับสนุนให้มีการศึกษา การรับฟังความเห็นของประชาชน และการดำเนินการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” โดยจะเห็นได้ว่า นโยบายดังกล่าวยังขาดความชัดเจนในส่วนของขั้นตอน วิธีปฏิบัติ และกำหนดระยะเวลา ทำให้ไม่อาจทราบโดยแน่ชัดได้ว่า การศึกษาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำในรูปแบบใด กระทำโดยหน่วยงานใด และเมื่อได้ผลการศึกษามาแล้วจะดำเนินการอย่างไรต่อไป อีกทั้งแม้จะระบุว่าการสนับสนุนให้มีการศึกษา การรับฟังความเห็นของประชาชน และการดำเนินการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล แต่กลับขาดความชัดเจนว่าต้องดำเนินการสนับสนุนให้มีการศึกษา รับฟังความเห็นของประชาชน และแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ภายในระยะเวลาเท่าไร ซึ่งขอเสนอแนวทางเพื่อทำให้นโยบายรัฐบาล เรื่อง การสนับสนุนให้มีการศึกษา การรับฟังความเห็นของประชาชน และการดำเนินการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

#### 1) รูปแบบของการศึกษา

การศึกษาโดยเฉพาะในการดำเนินการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อย่างยิ่งเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีความเห็นว่า ควรทำในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยศึกษาในสองประเด็นสำคัญ คือ 1. หลักเกณฑ์และวิธีการในแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และ 2. ประเด็นปัญหาในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ควรทำการแก้ไขเพิ่มเติม

จากประเด็นที่มีการรณรงค์ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จากทั้งพรรคการเมืองรัฐบาลและพรรคการเมืองฝ่ายค้าน จนได้รับการบรรจุเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล จะเห็นได้ว่า ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ประเด็นสำคัญประเด็นแรกที่ต้องศึกษาเพื่อนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาจากนโยบายของรัฐบาล ได้แก่ เรื่องของหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ต้องมีการศึกษาเพื่อนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นของหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก่อน เพื่อที่จะไปศึกษาถึงประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นอื่น ๆ ต่อไป ซึ่งในการศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ควรคำนึงถึงการหาหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับลักษณะสภาพสังคม และการเมืองของไทย เนื่องจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่จะมีประสิทธิภาพและใช้บังคับได้อย่างยาวนาน ต้องเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับลักษณะสภาพสังคมตลอดจนลักษณะสภาพการเมืองที่สอดคล้องกับประเทศนั้น ๆ มิใช่เพียงการนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไข

เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ มาปรับใช้กับประเทศของตน โดยขาดความตระหนักว่า แต่ละประเทศมีภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกันออกไป ส่งผลให้มีลักษณะสภาพทางสังคม และลักษณะสภาพทางการเมืองที่แตกต่างกันออกไปด้วย ตามที่ได้ศึกษามาในส่วนของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการทำประชามติ ในการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงมีขั้นตอนของการทำประชามติอยู่ด้วย เนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้รับแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องประชาธิปไตยทางตรงมา โดยเป็นแนวความคิดที่เฟื่องฟูได้รับความ นิยมมาตั้งแต่ช่วงสมัยการปฏิวัติ โดยได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของ Jean-Jacques Rousseau ผู้ให้กำเนิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอีกที ส่วนในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เคยผ่านเหตุการณ์ที่ถูกปกครองด้วยรัฐบาลเผด็จการนาซี จึงได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับบทนิรันดร์ขึ้น หรือแม้กระทั่งในสหรัฐอเมริกา ที่การแก้ไขเพิ่มเติมต้องได้รับความเห็นชอบจากมลรัฐต่างๆ ด้วย คะแนนเสียงถึง 3 ใน 4 ของแต่ละมลรัฐ ก็มาจากการที่สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่เกิดขึ้นจากการ รวมตัวกันของรัฐต่างๆ จำนวน 50 รัฐ ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงมีความจำเป็นต้องได้รับความ เห็นชอบจากรัฐเหล่านั้นด้วย จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น จะเป็นอย่างไรก็ตามแต่ก็ต้องมีความสอดคล้องกับภูมิหลังทาง ประวัติศาสตร์ของประเทศนั้นๆ ด้วย

สาเหตุที่ควรศึกษาประเด็นต่างๆ เหล่านี้ ในรูปแบบของคณะกรรมการ ก็เพื่อให้มี ผู้เชี่ยวชาญและผู้เกี่ยวข้องในหลายภาคส่วนเข้ามาร่วมกันแสดงความคิดเห็น รวมถึงเสนอแนะ หลักเกณฑ์และวิธีการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ควรจะเป็น รวมถึงสภาพปัญหาของ รัฐธรรมนูญในปัจจุบัน เพื่อที่จะนำเสนอขอความเห็นชอบจากประชาชนต่อไป โดยควรกำหนด กรอบในการทำงานของคณะกรรมการชุดนี้ ไม่เกิน 1 ปี เนื่องจากนโยบายการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญของรัฐบาลที่ถูกจัดอยู่ในนโยบายเร่งด่วน 12 นโยบายของรัฐบาล จึงไม่ควรใช้ ระยะเวลาในการศึกษายาวนานนัก ทั้งนี้ คณะกรรมการที่เข้ามาทำการศึกษาเรื่องหลักเกณฑ์และ วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญควรมีตัวแทนจากภาคประชาชนเข้ามาด้วย

## 2) การดำเนินการหลังจากได้รับผลการศึกษาแล้ว

หลังจากที่คณะกรรมการศึกษาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามข้อ 2) ได้ ศึกษาในสองประเด็นสำคัญ คือ 1. หลักเกณฑ์และวิธีการในแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และ 2. ประเด็นปัญหาในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ควรทำการแก้ไขเพิ่มเติมเสร็จสิ้นแล้ว ให้ คณะกรรมการร่างหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นมา และสรุป ประเด็นปัญหาที่ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จากนั้นนำร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และผลการศึกษาใน

ประเด็นปัญหาในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ควรทำการแก้ไขเพิ่มเติมไปทำประชามติขอความเห็นชอบจากประชาชน โดยถามประชาชนเป็นสองข้อ คือ 1. ประชาชนให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการในแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามที่คณะกรรมการชุดนี้ได้ยกร่างมาหรือไม่ และ 2. ประชาชนให้ความเห็นชอบว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นปัญหาตามผลการศึกษาของคณะกรรมการชุดนี้หรือไม่ หากประชาชนให้ความเห็นชอบในการทำประชามติทั้งสองส่วนแล้ว ให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่คณะกรรมการชุดนี้ได้ยกร่างขึ้นมา เพื่อที่จะนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามประเด็นที่คณะกรรมการได้ศึกษามาต่อไป

5.2.2 สร้างความตระหนักถึงคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยและความสำคัญของรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการรัฐประหารอันจะส่งผลทำให้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง และกระทบต่อการพัฒนาการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ด้วยการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาใหม่ เนื่องจากในปัจจุบันบุคคลที่จะได้ศึกษารัฐธรรมนูญ ได้แก่ บุคคลที่ศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาในคณะนิติศาสตร์ และคณะรัฐศาสตร์เท่านั้น จึงควรกำหนดให้มีวิชารัฐธรรมนูญ และกำหนดเป็นวิชาบังคับในการศึกษาปี 1 ของทุกคณะในระดับอุดมศึกษา เพื่อปลูกฝังให้ทุกคนเห็นค่า และความสำคัญของรัฐธรรมนูญ เพราะการที่จะพิทักษ์รัฐธรรมนูญได้ดีที่สุด ไม่ใช่การฝากหน้าที่ในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญไว้ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่ควรทำให้ประชาชนคนไทยทุกคน รู้สึกว่า หน้าที่ในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญเป็นของตน

5.2.3 วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ควรจะเป็นสำหรับประเทศไทย ขอเสนอว่า จากที่ได้ทำการศึกษามาทั้งหมด ลักษณะสภาพสังคมของประเทศไทยมีลักษณะการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง กล่าวคือ มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จำนวน 22 ครั้ง ประกอบกับบทบัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะการแก้ไขรัฐธรรมนูญแบบไม่ยากมากเกินไปนัก โดยก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะทำให้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับพระราชบัญญัติด้วยการกำหนดให้ใช้เสียงข้างมากพิเศษ คือ ต้องใช้คะแนนเสียง 2 ใน 3 หรือ 3 ใน 4 ในการรับหลักการ และการให้ความเห็นชอบ อาจมีรัฐธรรมนูญบางฉบับที่เพิ่มขึ้นตอนเรื่องของการทำประชามติเข้ามา ส่วนหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) จะมีเพิ่มเงื่อนไขเรื่องข้อจำกัดทางเนื้อหาของ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาเท่านั้น แต่ก็ยังเน้นเรื่องของการใช้มติเสียงข้างมากพิเศษเป็นสำคัญ แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกลับมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ซับซ้อนดังเคยได้กล่าวไว้แล้ว จึงมีลักษณะเป็นบทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ไม่

สอดคล้องกับสภาพสังคมไทย ดังนั้น บทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยจึงควรมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ไม่ยากและซับซ้อนจนเกินไป โดยอาจกำหนดแต่เพียงว่า ต้องใช้คะแนนเสียงข้างมากพิเศษในการให้ความเห็นชอบ และผ่านการทำประชามติให้ความเห็นชอบจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่งก็เพียงพอ







บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กระมล ทองธรรมชาติ และเซาวนะ ไตรมาส. วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน : พร้อมด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2544. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: บรรณกิจ, 2545.
- กล้า สมุทวณิช. “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญไทยมาจากไหน ย้อนอ่านคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ.” [https://www.matichon.co.th/columnists/news\\_423661](https://www.matichon.co.th/columnists/news_423661), 11 มีนาคม 2562.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2561.
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา, พิมพ์ครั้งที่ 1. นครปฐม : ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ, 2544.
- ชาอุทัย แสงศักดิ์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560.
- ชมพูนุท ตั้งถาวร. กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2556.
- ฐากร ศิริยุทธ์วัฒนา. กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ และระบอบประชาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2561.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.
- แดนชัย ไชวิเศษ. “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.” [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/download/article/article\\_20180103142031.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20180103142031.pdf), 15 กันยายน 2561.
- นันทวัฒน์ บรรณานันท์. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง สถานะและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ  
ไทยภายใต้กรอบทิศทาง การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2557.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. “กระบวนการที่นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งล่าสุด  
ของประเทศฝรั่งเศส.”

<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1429>, 27 พฤศจิกายน 2561.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. “ความเป็นมาของการจัดตั้งผู้พิทักษ์สิทธิประชาชนในฝรั่งเศส.”

<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1433>, 27 พฤศจิกายน 2561.

บรรเจิด สิงคะเนติ. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

ปิยนุตร แสงกนกกุล. กฎหมายรัฐธรรมนูญ: การก่อตั้งรัฐธรรมนูญและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ.

กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

ปัญญา อุดชาชน. “พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม: รากฐานการ

กำเนิดศาลรัฐธรรมนูญ.” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. น. 13-49(กันยายน – ธันวาคม 2555).

ปัญญา อุดชาชน. “สิทธิและเสรีภาพของพลเมืองอเมริกันภายใต้หลักประชาธิปไตย.”

วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. น. 1-33(มกราคม – เมษายน 2557).

ปัญญา อุดชาชน. “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ.”

[http://www.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/download/article/article\\_20170124112940.pdf](http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20170124112940.pdf), 11 มีนาคม 2562.

ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์. “ประชามติ.”

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%95%E0%B8%B4>, 8 ตุลาคม 2561.

“ฝ่ายรายงานการประชุม กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.”

รวมการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 – 2539.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.

พูนศักดิ์ ใสสารจ. “รายงานการวิจัย รูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.”

กรุงเทพมหานคร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว) (2538.)

ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป). พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ประวัติศาสตร์ความคิดนิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพมหานคร: อานกฤตมาศ, 2561.

อนัญ ยศสุนทร. “อำนาจหน้าที่ขององค์กรการตรวจเงินแผ่นดิน: ฝรั่งเศสและอังกฤษ.”

[http://lawdrafter.blogspot.com/2017/03/blog-post\\_8.html](http://lawdrafter.blogspot.com/2017/03/blog-post_8.html), 27 พฤศจิกายน 2561.



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

ศรวิศ มลสุวรรณ

ประวัติการศึกษา

พ.ศ 2553 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

พ.ศ. 2553 - 2556 รับราชการตำแหน่ง

ผู้ช่วยนิติกรเทศบาลตำบลบางพระ

พ.ศ. 2556 - ปัจจุบัน รับราชการตำแหน่ง

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

