



การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

The Constitutional Amendment Comparative Study Constitution of The Kingdom of Thailand B.E. 2540 Constitution of The Kingdom of Thailand B.E. 2550 and Constitution of The Kingdom of Thailand B.E. 2560

นันทชัย รักษ์จินดา^{1*}

Nantachai Rukjinda^{1*}

¹ ผู้อำนวยการสำนักงานบุคลากร, มหาวิทยาลัยตาปี

¹ Personnel Director, Tapee University

* Corresponding author, E-mail: Nantachai@tapee.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560 ในลักษณะศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างและกระบวนการภายใต้ระบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional System) ผลการวิจัยพบว่า ในส่วนของหลักการภาพใหญ่ (โครงสร้าง) นั้น รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดำรงอยู่ในรูปแบบเดียวกัน ในทางเบ็ดเสร็จผ่านการกำหนดหมวดว่าด้วยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ โดยในส่วนของหลักการภาพขยาย (กระบวนการ) ซึ่งประกอบด้วย 5 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ 1) ประเด็นการริเริ่ม พบว่ามีความแตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 กำหนดองค์กรผู้ริเริ่มยุติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เพียงสององค์กร ได้แก่ ฝ่ายบริหารโดยรัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 และ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 นั้น ได้ขยายสิทธิให้ภาคประชาชนสามารถเสนอญัตติได้อีกทางหนึ่ง 2) ประเด็นเสียงสนับสนุนญัตติ พบว่ามีความเหมือนกันตามกรณี กล่าวคือ กรณีรัฐบาล จะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี กรณีสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา จะต้องเสียงสนับสนุนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ กรณีภาคประชาชน จะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอญัตติจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน 3) ประเด็นรูปแบบกฎหมายเพื่อการเสนอญัตติ พบว่ามีความเหมือนกัน กล่าวคือ จัดทำเป็น “ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม” 4) ประเด็นองค์กรผู้รับผิดชอบในการพิจารณา พบว่ามีความเหมือนกันในหลักการ กล่าวคือ ให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณา แบ่งออกเป็น 3 วาระ ได้แก่ ขั้นรับหลักการ ขั้นพิจารณาเป็นรายมาตราและชั้นลงมติ ทั้งนี้ ในส่วนของวิธีปฏิบัติในทางรายละเอียด พบว่ามีความแตกต่างกันตามบริบท และ 5) ประเด็นการประชาติ พบว่ามีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560 บัญญัติให้มีกระบวนการประชาติเชิงบังคับในบางประเด็นของการแก้ไขเพิ่มเติมก่อนการประกาศใช้ ซึ่งรัฐธรรมนูญอีกสองฉบับไม่มีการบัญญัติกลไกดังกล่าวไว้แต่อย่างใด โดยสรุปแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 จะมีความแตกต่างของกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยภาพรวมไปในทิศทางที่ง่ายกว่าส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 มีนัยของกระบวนการในทางเหมือนกัน



และยากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 คงมีเพียงกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นเฉพาะกรณีของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560 เท่านั้น ที่สงวนไว้ซึ่งกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมในทางที่ยากขึ้นไปกว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550

คำสำคัญ: ระบบรัฐธรรมนูญ, การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, การประชามติ

Abstract

The purpose of this research was to study the processes of 3 copies of Thai constitutional amendment, namely the 1997, 2007 and 2017 constitutions. Comparative structures and processes under the Constitutional System were studied. The results of the research showed that the big picture principle (Structure) of all three constitutions existed in the same comprehensive format through the definition of sections on the specific constitutional amendment. Regarding to the principle magnification (process) consisted of 5 important issues. Including, 1) the issue of originality was found that there were differences, in other words, the 1997 constitution specified only 2 initiator organizations of the constitutional amendment, namely the management by government and legislation by House of Representatives or Parliament. However, the 2007 and 2017 constitutions extended rights for public sectors to submit proposals. 2) Supporting resolutions were similar as cases. That was to say, the government had to pass the approval of cabinet. In the case of House of Representatives or Parliament, there were supported votes of not less than 1 in 5 of the existing members. In the case of the public sectors, there were at least fifty thousand nominated voters. 3) Legal issues regarding the submission of proposals were similar. That was to say, "a constitutional amendment draft" was written. 4) Organizations were responsible for consideration. The same principle was found that parliament had to be speculator. 3 agendas were divided namely accepting principals, considering each section, and voting. Details of practices were different according to contexts. And 5) the issue of referendum were different. In case of the 2007 Constitution there was a mandatory referendum process in some issues before promulgation. The two Constitutions did not have any mechanism to be stipulated. In summary, the 1997 constitution had a difference in the processes of the constitutional amendment as a whole in an easier way. The 2007 and 2017 constitutions had implications for the process in the same way and more difficult than the 1997 constitution. There is only the amendment process on the only issue of the 2017 constitution reserved the additional amendment processes in a more difficult way than the 2007 constitution.

Keywords: Constitutional System, Constitutional Amendment, Referendum

บทนำ

นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา โดยเฉพาะเหตุการณ์ปฏิวัติประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1776 และเหตุการณ์ปฏิวัติประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1789 (พจนานัย ไชยรังสี และ สุรพล ราชกัณฑ์ รัช.(2541)) ส่งผลให้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ซึ่งตั้งมั่นอยู่บนหลักการสำคัญสามประการ ได้แก่ หลักการรับรองสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชน หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และ หลักการเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์.2550) เกิดการยอมรับเป็นวงกว้าง โดยเฉพาะในรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ภายใต้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนั้น รัฐธรรมนูญจะดำรงฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดและมีบทบาทในทางกำหนดโครงสร้างพื้นฐานแห่งรัฐ อาทิ รูปแบบรัฐ รูปแบบการปกครอง รูปแบบประมุขแห่งรัฐ ตลอดจนความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมืองแห่งรัฐและการสร้างหลักประกันในเรื่องของสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชน เป็นต้น จากบทบาทดังกล่าว รัฐธรรมนูญจึงเปรียบเสมือนภาพสะท้อนแบบแผนและบรรทัดฐานของรัฐในลักษณะ “สัญญาประชาคม (Social Contract)” ระหว่างรัฐกับประชาชนซึ่งถ่ายทอดออกมาเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงผูกโยงอยู่กับบริบทสังคมการเมืองภายในรัฐอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ หากสภาพการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไปในทางไม่สอดคล้องกับสัญญาประชาคมที่บัญญัติไว้โดยรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญก็จะถูกปรับเปลี่ยนแก้ไขให้เกิดความสอดคล้องกับบริบทการเมืองที่เปลี่ยนไปนั้น ซึ่งนั่นคือความเป็นพลวัต (Dynamic)

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ ถือเป็นกลไกทางปกติที่รัฐธรรมนูญจะนิยมบัญญัติไว้ในตัวของรัฐธรรมนูญเอง ในลักษณะ “เตรียมการพร้อมอย่างเบ็ดเสร็จ” เพื่อเป็นวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญภายหลังจากที่มีการบังคับใช้แล้วซึ่งเป็นความจำเป็น ทั้งนี้ เพื่อให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีความเป็นพลวัต สอดรับกับสภาพการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่แข็งกระด้างและตายตัว

กรณีของประเทศไทยนั้น มีการยอมรับในการนำเอา “ระบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional System)” มาบังคับใช้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปฐม กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 โดยมาตรการที่ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ ต่างได้รับการบรรจุไว้ควบคู่กับรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของประเทศไทยตลอดมาอย่างไม่ขาดสายจนกระทั่งปัจจุบัน

ประเด็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญทางกฎหมายมหาชน ในช่วงของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 จนนำไปสู่การเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ (the Constitutional Court) เมื่อปี พ.ศ. 2555 กล่าวคือ มีการเสนอญัตติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ในทาง “ยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ” จากการเสนอญัตติดังกล่าวได้ปรากฏฝ่ายผู้ไม่เห็นด้วยและได้มีการเสนอประเด็นไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ทำการพิจารณาวินิจฉัยว่าจะกระทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับได้หรือไม่” เป็นประเด็นสำคัญ

ต่อกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ 18-22/2555 ความโดยย่อว่า “อำนาจสถาปนา รัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของประชาชนอันเป็นที่มาโดยตรงในการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ โดยถือว่ามีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งระบบกฎหมายและองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครอง เมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งมีเพียงอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะให้องค์กรนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญนั้นเองกลับไปแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นเหมือนการใช้อำนาจแก้ไขกฎหมายธรรมดา แม้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา 291 ของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน ก็ควรจะให้ประชาชนได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หรือรัฐสภาจะใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราก็เป็นความเหมาะสมและเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการดังกล่าวได้(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2555.))”

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าว ยืนยันในทางหลักการว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (ยกเว้นขึ้นใหม่ทั้งฉบับ) นั้น ไม่อาจกระทำได้โดยตรง จะต้องนำเอากระบวนการประชามติ (Referendum) เพื่อสอบถามสัญญาประชาคมจากประชาชนเสียก่อนว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่ต่อวิธีการดังกล่าว จึงจะพึงกระทำได้

นอกจากนั้น ในเหตุการณ์ปัจจุบัน อันเป็นการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 กล่าวคือ ในช่วงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2562 ที่ผ่านมา ได้มีฉันทามติของสภาผู้แทนราษฎร โดยประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงนามแต่งตั้ง “กรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” ขึ้นเป็นการเฉพาะกิจ เพื่อรับผิดชอบศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

จากข้อพิพาททางข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงที่ผู้วิจัยยกแสดงไว้เป็นตัวอย่าง ย่อมกระจางชัดว่ามาตรการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นประเด็นทางกฎหมายประการสำคัญ ด้วยพหุปัจจัยเหล่านี้ ผู้วิจัยจึงนำเอาประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมมาเป็นหัวข้อในการวิจัย โดยศึกษาในเชิงเปรียบเทียบโครงสร้างและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในลักษณะเปรียบเทียบ ระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560

แนวคิดทฤษฎี

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ได้นำเอาแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายที่สำคัญและเกี่ยวข้องมาประกอบ ดังต่อไปนี้

1) ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract Theory) กล่าวคือ เป็นหลักการในทางสังคมศาสตร์ โดยในปัจจุบันนี้ ได้เกิดการยอมรับให้ทฤษฎีสัญญาประชาคม เป็นข้อสาระเพื่ออธิบายในเรื่องของที่มาแห่งอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ในลักษณะอ้างอิงความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจทางสังคมการเมือง อันเกิดจากความตกลงร่วมกันของคนในสังคมนั้น ๆ มิใช่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ (โกเมศ ขวัญเมือง, 2555) เพื่อเป็นช่องทางในการแสดงออกทางเจตนารมณ์ของประชาชนในสังคม โดยเฉพาะต่อกรณีแนวคิดสัญญาประชาคมที่เสนอไว้โดย “ฌัก จาค รูสโซ (Jean Jacques Rousseau)” ซึ่งเขาเห็นว่าสัญญาประชาคมนั้น เป็นสัญญาเชิงศีลธรรม (Moral Contract) อันเป็นสัญญาที่ก่อกำเนิดมาจากฉันทามติของทุก ๆ คนในประชาคมนั้น โดยแต่ละคนต่างมีข้อผูกพันสองประการด้วยกัน กล่าวคือ ประการแรกเป็นข้อผูกพันกับสมาชิกในสังคม และประการที่สองเป็นข้อผูกพันกับรัฐ (ทีนพันธ์ นาคะตะ, 2541) ดังนั้น “รัฐ (State)” จึงเป็นการรวมตัวกันของทุก ๆ คนในประชาคมนั้น ภายใต้เจตจำนงร่วมกัน (General Will) หรือก็คือ “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” จากแนวคิดตั้งต้นดังกล่าว ภายหลังได้รับการพัฒนาไปสู่ระบอบการปกครองที่เรียกว่า “ระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Democratic Direct Regime)”

2) ทฤษฎีการจตุรัสอำนาจ (Separation of Powers Theory) กล่าวคือ ทฤษฎีการจตุรัสอำนาจนั้น ในอดีตมักนิยมเรียกว่า “ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ” ซึ่งเป็นทฤษฎีทางกฎหมายเพื่ออธิบายถึง “อำนาจรัฐ” และ “การจัดสรรอำนาจรัฐ” ไปพร้อมกับ “การถ่วงดุลระหว่างอำนาจรัฐ” ทั้งนี้ เพื่อมิให้อำนาจรัฐ ซึ่งได้รับมาจากประชาชนตามสัญญาประชาคม ตกอยู่แก่องค์กรหรือบุคคลใดแต่เพียงผู้เดียว ในทางรวมศูนย์ โดยอำนาจรัฐนี้หมายถึง “อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ” หรือก็คือ “อำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครอง” เป็นสำคัญ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสรรอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐนี้ เป็นที่ยอมรับอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการเสนอแนวคิดของ “มองเตสกีเออ (Montesquieu)” ที่อธิบายถึงองค์ประกอบของอำนาจอธิปไตยในทางแจกแจงข้อสาระว่าประกอบด้วยสามอำนาจสำคัญ ได้แก่ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ (พรชัย เลื่อนฉวี. (2546)) โดยนัยแห่งบทบาทของอำนาจทั้งสามเหล่านั้น จะต้องเป็นไปในทางถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน มิให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ที่บุคคลหรือองค์กรใดเพียงองค์กรเดียว ตามอิทธิพลความคิดที่ว่า “อำนาจย่อมหยุดยั้งได้โดยอำนาจ (Power Stop Power)” โดยหลักการถ่วงดุลอำนาจเช่นที่กล่าวนี้ มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันด้านสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ

3) หลักนิติรัฐ (Legal State) กล่าวคือ เป็นหลักการทางกฎหมาย อันมีต้นกำเนิดแนวความคิดและการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมมาจากประเทศเยอรมนี แปลความอย่างง่ายได้ว่า การปกครองโดยกฎหมายมิใช่การปกครองโดยอำเภอใจของผู้ปกครอง ด้วยเหตุที่วิธีคิดทางนิติรัฐ จะต้องดำเนินไปในลักษณะที่ “รัฐ (State)” จะต้องควบคู่ไปพร้อมกับกับ “นิติ (Legal)” หรือ “กฎหมาย (Law)” ดังนั้น ประเทศที่เป็นนิติรัฐจึงต้องมีกฎหมายเป็นหลักในการปกครองประเทศ ผู้ปกครองจะกระทำใด ๆ หรือดำเนินการใดได้ต้องมีกฎหมายรองรับ หรือก็คือ “กฎหมายต้องมอบหรือให้อำนาจไว้” กล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า นิติรัฐนั้นเป็นรัฐที่ปกครอง “โดยกฎหมาย (by legal)” มิใช่ปกครอง “โดยอำนาจบารมี (by power)” กล่าวคือ ถือกฎหมายเป็นใหญ่ ผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นรอง (บรรหาญ จงเจริญประเสริฐ, 2557) ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐจึงมีลักษณะเป็น “หลักคิด (Conception)” ที่ส่งผลต่อ “หลักปฏิบัติ (Procedure)” ทำให้ผลของหลักนิติรัฐจึงอนุวัตผลต่อบุคคล ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใด ก็ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอย่างเดียวกัน และยังทำให้หลักความเสมอภาค มีความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติด้วยอย่างมีนัยสำคัญ

4) แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) กล่าวคือ เป็นแนวความคิดในทางอนุวัตรการที่นำเอารัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรมาเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infra-structure) ในการจัดองค์การเพื่อบริหารรัฐ กล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า เป็นการใช้อนุวัตรรัฐธรรมนูญในลักษณะสัญญาประชาคม เพื่อเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกการปกครองของรัฐ ในทางจำกัดอำนาจผู้ปกครองให้อยู่ภายใต้กฎหมายไปพร้อมกับการสร้างหลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนี้ ถือเป็นหลักการสำคัญในช่วงศตวรรษที่ 18 อันส่งผลโดยตรงต่อที่มาของ “คำประกาศเอกราชแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1776” และ “คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองแห่งฝรั่งเศส ค.ศ. 1789” อย่างมีนัยสำคัญ สำหรับในยุคปัจจุบันนั้น แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ได้กลายเป็นวัตถุประสงคัลำดับแรกและเป็นบรรทัดฐานทางสังคม (Social Norm) เพื่อการสถาปนารัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ ถัดจากนั้นจึงจะเป็นวัตถุประสงคในการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาลภายใต้หลักนิติรัฐ ไปพร้อมกับการสร้างหลักประกันด้านสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และวัตถุประสงค์ประการสุดท้าย คือเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมโดยรัฐธรรมนูญ

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ดำเนินการศึกษาในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) กล่าวคือ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นสำคัญ โดยศึกษาค้นคว้าจากตำรา เอกสาร บทความทางวิชาการ ตลอดจนถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ผลการวิจัย

กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560 ปรากฏข้อสาระสำคัญตามลำดับ ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540

(ก) การสถาปนาและการจัดทำ : เกิดขึ้นจากกระแสสังคมภาคประชาชนที่เรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปการเมืองของประเทศไทยอย่างเต็มรูปแบบ ตั้งต้นจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ (Dark May) เมื่อปี พ.ศ. 2535 ต่อเนื่องถึงปี พ.ศ.2539 ผ่านการศึกษาวิเคราะห์และวิจัยในการปฏิรูปโครงสร้างระบบการเมืองจากหลายภาคส่วน อาทิ สถาบันการศึกษา สื่อมวลชน เป็นต้น โดยมีสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับผิดชอบหลัก จนนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2534 ซึ่งบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น เพื่อจัดตั้ง “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้นเป็นการเฉพาะกิจในการรับผิดชอบจัดทำ “ร่างรัฐธรรมนูญ” โดยมีเจตนารมณ์ใช้บังคับในทางถาวร

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้สรรสร้างระบบการเมืองในทางปฏิรูปไว้หลากหลายประการ อาทิ การรับรองสิทธิของประชาชนในทางตรง การจัดให้มีระบบองค์กรอิสระ การจัดให้มีระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ การจัดให้มีระบบศาลกฎหมายมหาชน ได้แก่ ศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ การจัดให้มีระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักการกระจายอำนาจ เป็นต้น ซึ่งระบบการเมืองเหล่านี้ ได้รับการอนุรักษ์ในทางต่อยอดความคิดมาสู่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560 มาเป็นลำดับอย่างมีนัยสำคัญ

(ข) การจัดโครงสร้างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : โครงสร้างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ใน “หมวด 12 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” เป็นการเฉพาะในทางเบ็ดเสร็จ ประกอบด้วย

(1) การริเริ่ม : องค์กรที่มีอำนาจเสนอญัตติ จำนวน 2 องค์กร ได้แก่ ฝ่ายบริหาร โดย “รัฐบาล” หรือฝ่ายนิติบัญญัติ โดย “สภาผู้แทนราษฎร” หรือ “สภาผู้แทนราษฎรร่วมกับวุฒิสภา” (มาตรา 313 (1))

(2) เสียงสนับสนุนญัตติ : กรณีฝ่ายบริหาร จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี กรณีฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎร หรือสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับวุฒิสภา จะต้องมียกเสียงสนับสนุนตามกรณี ในสัดส่วน 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ (มาตรา 313 (1))

(3) รูปแบบกฎหมายเพื่อการเสนอญัตติ : จัดทำเป็น “ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม” (มาตรา 313 (2)) ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติจะกระทำโดยใช้ชื่อร่างกฎหมายว่า “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช” โดยการเสนอญัตติดังนี้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐ (ราชอาณาจักร) จะเสนอไม่ได้

(4) องค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณา : เป็นอำนาจของ “รัฐสภา” โดยจัดให้มีขั้นตอนการพิจารณาแบ่งออกเป็น 3 วาระ (มาตรา 313 (2)) ได้แก่

ขั้นรับหลักการ กล่าวคือ ใช้วิธีการเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย โดยจะต้องมีเสียงสนับสนุนเพื่ออนุมัติหลักการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 50) ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา (มาตรา 313 (3))

ขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา กล่าวคือ การอภิปรายข้อสาระเรียงลำดับมาตรา จะต้องมีการเห็นชอบรายมาตราโดยอาศัยเสียงข้างมากเป็นประมาณ (มาตรา 313 (4)) ทั้งนี้ มาตรา 313 (5) ได้กำหนดเงื่อนไขเวลาเพื่อรอการพิจารณาในวาระที่สามไว้ กล่าวคือ จะต้องรอไว้ 15 วัน นับแต่วันพิจารณาในวาระที่สองแล้วเสร็จก่อนจะนำไปสู่การพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

ขั้นลงมติ กล่าวคือ ทำการลงมติโดยใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย โดยยึดถือเสียงข้างมากเกินกว่ากึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 51) จากจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา (มาตรา 313 (6))

(5) การประกาศใช้ : เมื่อร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ผ่านกระบวนการเห็นชอบในการพิจารณาทั้งสามวาระแล้ว ขั้นตอนสุดท้ายคือ การเสนอทูลเกล้าฯร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ (มาตรา 313 (7))

(ค) พัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติม : รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ตลอดอายุของการบังคับใช้ปรากฏการแก้ไขเพิ่มเติมเพียงครั้งเดียว กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2548

2) รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550

(ก) การสถาปนาและการจัดทำ : รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 จัดทำขึ้นภายหลังการรัฐประหารยึดอำนาจโดย “คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.)” ซึ่งอำนาจในการสถาปนาและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นไปตามวิธีการและขั้นตอนที่กำหนดไว้โดย “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549” อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่คณะผู้ก่อการให้มีขึ้น การดำเนินการดังกล่าวถือเป็น “วิธีการโดยนิตินัย” ผ่านความรับผิดชอบจัดทำโดย “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเมื่อมีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ “กรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)” ได้จัดให้มีการประชามติจากประชาชนโดยตรง ในวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 เพื่อสอบถามมติเห็นชอบก่อนการประกาศใช้ อันถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่ใช้วิธีการประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

(ข) การจัดโครงสร้างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : โครงสร้างของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ใน “หมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” เป็นการเฉพาะในทางเบ็ดเสร็จ ประกอบด้วย

(1) การริเริ่ม : องค์กรที่มีอำนาจเสนอญัตติ จำนวน 3 องค์กร ได้แก่ ฝ่ายบริหาร โดย “รัฐบาล” หรือ ฝ่ายนิติบัญญัติ โดย “สภาผู้แทนราษฎร” หรือ “สภาผู้แทนราษฎรร่วมกับวุฒิสภา” หรือภาคประชาชน (มาตรา 291 (1))

(2) เสียงสนับสนุนญัตติ : กรณีฝ่ายบริหาร และ กรณีฝ่ายนิติบัญญัติ ใช้คะแนนเสียงเช่นฐานเดียวกับกรณีของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ส่วนกรณีภาคประชาชน จะต้องมีการเข้าชื่อเสนอญัตติโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน (มาตรา 291 (1))

(3) รูปแบบกฎหมายเพื่อการเสนอญัตติ : จัดทำเป็น “ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม” (มาตรา 291 (2)) เช่นเดียวกับกรณีของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 โดยยังคงมีข้อสงวนสิทธิเกี่ยวกับการเสนอญัตติเพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐอยู่เช่นเดิม

(4) องค์กรผู้พิจารณา : เป็นอำนาจของ “รัฐสภา” โดยจัดให้มีขั้นตอนการพิจารณาแบ่งออกเป็น 3 วาระ (มาตรา 291 (3)) ได้แก่

ขั้นรับหลักการ กล่าวคือ ใช้ฐานวิธีการเช่นเดียวกับกรณีของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ทุกประการ

ขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา กล่าวคือ ยังคงดำรงในหลักการเช่นเดียวกับกรณีของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 แต่เพิ่มเติมขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้เป็นการต่างหาก เมื่อกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนั้น เสนอโดยภาคประชาชน (มาตรา 291 (4)) ทั้งนี้ ในส่วนของเงื่อนไขเวลาบังคับเพื่อรอไว้ 15 วัน ก่อนเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สามยังคงมีอยู่เช่นเดิม (มาตรา 291 (5))

ขั้นลงมติ กล่าวคือ ใช้ฐานวิธีการเช่นเดียวกับกรณีของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 (มาตรา 291 (6))

(5) การประกาศใช้ : เป็นไปตามรูปแบบพิธีการเดิมของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 (มาตรา 291 (7))

(ค) พัฒนาการแก้ไขเพิ่มเติม : รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ตลอดอายุของการบังคับใช้ ปรากฏการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนสองครั้งในปีเดียวกัน กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2554

3) รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560

(ก) การสถาปนาและการจัดทำ: รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560 จัดทำขึ้นภายหลังการรัฐประหารยึดอำนาจโดย “คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)” ซึ่งอำนาจในการสถาปนาและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กล่าวได้ว่าดำเนินไปในทิศทางและรูปแบบเดียวกับสมัยการสถาปนาและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ดำเนินการตามวิธีการและขั้นตอนซึ่งรวมถึงการออกเสียงประชามติ ที่กำหนดไว้อย่างเบ็ดเสร็จใน “รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว” ที่คณะผู้ก่อการกำหนดขึ้นเป็นมูลฐาน ในที่นี้ คือ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557” และ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559” ผ่านความรับผิดชอบจัดทำโดย “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” โดยจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ.2559

(ข) การจัดโครงสร้างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : โครงสร้างของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ใน “หมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” เป็นการเฉพาะในทางเบ็ดเสร็จ ประกอบด้วย

(1) การริเริ่ม : เป็นไปเช่นเดียวกับกรณีของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 ทุกประการ (มาตรา 256 (1))

(2) เสียงสนับสนุนยุติ : เป็นไปเช่นเดียวกับกรณีของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 ทุกประการ (มาตรา 256 (1))

(3) รูปแบบกฎหมายเพื่อการเสนอยุติ : ยังคงดำรงหลักการ ตลอดถึงรูปแบบ และวิธีการเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 ทุกประการ (มาตรา 256 (2))

(4) องค์กรผู้มีอำนาจพิจารณา : เป็นอำนาจของ “รัฐสภา” โดยจัดให้มีขั้นตอนการพิจารณาแบ่งออกเป็น 3 วาระ ได้แก่

ขั้นรับหลักการ กล่าวคือ ในส่วนของวิธีการลงคะแนนยังใช้วิธีการเดิม นั่นคือ การเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย โดยจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 50) ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา (หลักการเดิม) แต่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขความสมบูรณ์ของมติคะแนนตั้งต้นกึ่งหนึ่งไว้ในทางปลีกย่อยออกไป กล่าวคือ ในจำนวนเสียงกึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 50) นี้ จะต้องประกอบไปด้วยเสียงการเห็นชอบของสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาด้วย (เป็นหลักการใหม่ นัยทางที่ยากกว่าหลักการเดิม) (มาตรา 256 (3))

ขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา กล่าวคือ ยังคงดำรงในหลักการเช่นเดียวกับกรณีของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2550 ทุกประการ รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน (มาตรา 256 (4)) และเงื่อนไขเวลาบังคับเพื่อรอไว้ 15 วัน ก่อนเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สามด้วย (มาตรา 256 (5))

ขั้นลงมติ กล่าวคือ ในส่วนของวิธีการลงคะแนนและสัดส่วนคะแนนของสมาชิกรัฐสภายังใช้วิธีการเดิม นั่นคือ การเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย โดยจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 51) ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา (หลักการเดิม) แต่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขความสมบูรณ์ของมติคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งไว้ในทางปลีกย่อยออกไปอีก กล่าวคือ ในจำนวนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 51) นี้ จะต้องประกอบไปด้วยเสียงของ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (เป็นหลักการใหม่ นัยทางที่ยากกว่า) (มาตรา 256 (6))

(5) การจัดให้มีการออกเสียงประชามติ กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นบรรทัดฐานสำคัญของระบบการเมืองการปกครอง : การดำเนินการในกรณีนี้ ถือเป็นหลักการใหม่ (ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น) กล่าวคือ นำเอามาตรการออกเสียงประชามติเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นบรรทัดฐานสำคัญของระบบการเมืองการปกครองมาเป็นเงื่อนไขบังคับ เพื่อสอบถามความเห็นชอบจากประชาชนก่อนการประกาศใช้ มีอยู่ทั้งสิ้น 6 ประเด็น ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป การแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 2 พระมหากษัตริย์ การแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ และการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรือตามอำนาจได้ (มาตรา 256 (8))

(6) การเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา : ขั้นตอนกระบวนการในส่วนนี้ถือเป็นหลักการใหม่เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ให้สิทธิ (เชิงทางเลือก) แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาหรือของทั้งสองสภารวมกันแล้วแต่กรณี ทำการเสนอประเด็นหารือต่อประธานสภาของตนเพื่อเสนอคำร้องสู่ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ชัดต่อมาตรา 255 หรือไม่ กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐ หรือให้วินิจฉัยว่า ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ต้องด้วยกรณีที่จะต้องมีการประชามติจากประชาชนก่อนหรือไม่ (มาตรา 256 (9))

(7) การประกาศใช้ : โดยหลักการแล้วยังเป็นไปตามรูปแบบพิธีการเดิม แต่ได้กำหนดเงื่อนไขเวลาบังคับ (หลักการใหม่) กล่าวคือ เมื่อผ่านขั้นลงมติในวาระที่สามแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน ก่อนนำขึ้นเสนอทูลเกล้าฯ โดยขั้นตอนดังกล่าวนี้ ไม่มีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับก่อนหน้านี้แต่อย่างใด

(ค) พัฒนาการการแก้ไขเพิ่มเติม : ยังไม่ปรากฏการแก้ไขเพิ่มเติม (ณ เดือนเมษายน 2563)

การอภิปรายผล

จากการศึกษาวิจัย ปรากฏข้ออภิปรายผลในประเด็นต่าง ๆ ตามลำดับ ดังนี้

1) ประเด็นอำนาจสถาปนาและการจัดทำรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาเปรียบเทียบ พบว่า รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 และ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560 มีจุดเริ่มต้นของสาเหตุ ตลอดถึงเส้นทางของการสถาปนาและจัดทำรัฐธรรมนูญในรูปแบบเดียวกัน กล่าวคือ เกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหาร โดยคณะผู้ก่อการจะส่งต่อเจตจำนงไปสู่การสถาปนาอำนาจจัดให้มีและวางกรอบกระบวนการจัดทำ ผ่าน “รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว” เพื่อให้เป็น “วิธีการเชิงนิติบัญญัติ” โดยมอบหมายให้องค์กรเฉพาะกิจ ได้แก่ สภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญตามกรณี รับผิดชอบจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ถัดจากนั้นเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ จึงนำไปสู่กระบวนการประชุมมติ เพื่อสอบถามความเห็นจากประชาชนก่อนการประกาศบังคับใช้ ในส่วนของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 นั้น พบว่ามีจุดเริ่มต้นของสาเหตุ ตลอดถึงเส้นทางของการสถาปนาและจัดทำรัฐธรรมนูญในรูปแบบที่ต่างออกไป กล่าวคือ เกิดขึ้นจากกระแสสังคมเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูประบบการเมืองในทางบ่มเพาะเจตจำนงมาจากช่วงปี พ.ศ. 2535 ต่อเนื่องถึงปี พ.ศ.2539 ผ่านการศึกษาวิเคราะห์และวิจัยในการปฏิรูปโครงสร้างระบบการเมืองจากหลายภาคส่วน อาทิ สถาบันการศึกษา สื่อมวลชน องค์กรภาคประชาชน เป็นต้น โดยมีสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับผิดชอบหลักการภาพใหญ่ จนกลายเป็นฉันทามติร่วมและนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2534 ซึ่งบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น เพื่อเพิ่มเติมมาตรการในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในทางปฏิรูประบบการเมืองโดยองค์กรเฉพาะกิจ กล่าวคือ “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งต่อผลที่ได้จากการปฏิรูปดังกล่าวได้กลายเป็นบรรทัดฐานทางระบบการเมืองในทางมรดกตกทอดมาสู่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 อย่างมีนัยสำคัญ อาทิ ระบบบัญชีรายชื่อของสภาผู้แทนราษฎร ระบบองค์กรอิสระ ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ระบบศาลกฎหมายมหาชน ระบบนิติรัฐ ระบบนิติธรรม เป็นต้น

2) ประเด็นการจัดโครงสร้างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาเปรียบเทียบ พบว่า การจัดโครงสร้างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับนั้น ดำรงอยู่ในรูปแบบเดียวกันตามหลักการสากล กล่าวคือ จัดไว้เป็นหมวดเฉพาะว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในทางเบ็ดเสร็จในตัวรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นวิธีการตาม “ระบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional System)” ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในหมวด 12 ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560 บัญญัติไว้ในหมวดเดียวกัน คือ หมวด 15

การบัญญัติหมวดเฉพาะว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ สะท้อนภาพในทาง “การเตรียมความพร้อม” ให้รัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่นั้น สามารถปรับแก้ให้เกิดความสอดคล้องกับพลวัตสังคม กล่าวคือ ไม่แข็งกระด้างและตายตัว ซึ่งการปรับเปลี่ยนแก้ไขที่กล่าวนี้ ย่อมไม่อาจฝ่าฝืนสัญญาประชาคมไปได้ ดังตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555 ที่ได้ยืนยันในหลักการดังกล่าวไว้ กล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า รัฐธรรมนูญ คือ “ภาชนะ” เพื่อการรองรับสัญญาประชาคมตามพลวัตและตามกาล ดังนั้น กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงเป็นสิ่งจำเป็นในลักษณะ “ส่วนควบ” ที่รัฐธรรมนูญจะขาดไปเสียมิได้

3) ประเด็นกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาเปรียบเทียบ พบว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาจากหลักการภาพใหญ่ (โครงสร้าง) พบว่า รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดำรงอยู่ในบริบทเดียวกัน กล่าวคือ มีการกำหนดหมวดว่าด้วยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณาในส่วนของภาพขยาย (กระบวนการ) อันประกอบด้วย 5 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ 1) ประเด็นการริเริ่ม พบว่ามีความแตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 กำหนดองค์กรผู้ริเริ่มยุติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เพียง 2 องค์กร ได้แก่ ฝ่ายบริหารโดยรัฐบาล และฝ่ายนิติบัญญัติโดยรัฐสภา ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560 นั้น ได้ขยายสิทธิให้ภาคประชาชนสามารถเสนอญัตติได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งการขยายสิทธิให้ภาคประชาชนสามารถเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้นั้น ถือเป็นกระบวนการให้เกิดระบบการใช้สิทธิโดยตรงของประชาชนตามหลักการสัญญาประชาคมที่เสนอไว้โดย “รุสโซ” ยังผลให้รัฐธรรมนูญมีความยึดโยงใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น 2) ประเด็นเสียงสนับสนุนญัตติ พบว่ามีความเหมือนกันตามกรณี กล่าวคือ กรณีรัฐบาล จะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี กรณีรัฐสภา จะต้องมีความเสียงสนับสนุนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ส่วนกรณีภาคประชาชน จะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอญัตติไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน 3) ประเด็นรูปแบบกฎหมายเพื่อการเสนอญัตติ พบว่ามีความเหมือนกัน กล่าวคือ จัดทำเป็น “ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม” 4) ประเด็นองค์กรผู้รับผิดชอบในการพิจารณา พบว่ามีความเหมือนกันในหลักการ กล่าวคือ ให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณา โดยแบ่งออกเป็น 3 วาระ ได้แก่ ขั้นรับหลักการ ขั้นพิจารณาเป็นรายมาตรา และขั้นลงมติ ทั้งนี้ ในส่วนของวิธีปฏิบัติในทางรายละเอียด พบว่ามีความแตกต่างกันตามบริบท โดยเฉพาะในขั้นพิจารณารายมาตราและขั้นลงมติของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560 นั้น มีรายละเอียดวิธีการที่ซับซ้อนกว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับ ได้สงวนอัตลักษณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและรูปแบบรัฐ (ราชอาณาจักร) ไว้ในทางเคร่งครัด กล่าวคือ เป็นเจตนารมณ์มั่นคงของรัฐธรรมนูญ โดยห้ามมิให้ทำการเสนอญัตติเพื่อแก้ไขหลักการทั้งสองอย่างเด็ดขาด 5) ประเด็นการประชาคมติ พบว่ามีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560 บัญญัติให้มีกระบวนการประชาคมติเชิงบังคับในกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนั้น เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบรรทัดฐานทางการเมืองการปกครอง ซึ่งรัฐธรรมนูญอีกสองฉบับก่อนหน้านี้ ไม่มีการบัญญัติกลไกดังกล่าวไว้แต่อย่างใด

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยเกิดบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังนี้

สรุป : การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับนี้ เมื่อพิจารณาจากหลักการภาพใหญ่ (โครงสร้าง) พบว่า รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดำรงอยู่ในบริบทเดียวกัน กล่าวคือ มีการกำหนดหมวดว่าด้วยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ แต่ในส่วนของหลักการภาพขยาย (รายละเอียด) ยังคงปรากฏความแตกต่างกัน โดยรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 จะมีความแตกต่างของกระบวนการออกไปในทางง่ายกว่ารัฐธรรมนูญอีกสองฉบับ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 นั้น มีนัยของกระบวนการในทางเหมือนกันและยากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 อย่างไรก็ตาม กรณีของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560 มีการบัญญัติกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นเฉพาะ โดยสงวนไว้ซึ่งกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมในทางที่ยากขึ้นไปกว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 อาทิ การกำหนดสัดส่วน



คะแนนขั้นรับหลักการและชั้นลงมติในทางเทคนิค ที่จะต้องไปพิจารณาถึงสัดส่วนการลงคะแนนของ วุฒิสภาเป็นการเฉพาะกรณีด้วย หรือ การกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติจากประชาชน เมื่อกรณีการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนั้น เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบรรทัดฐานทางการเมืองการปกครอง ก่อนที่จะทำการประกาศใช้ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ : ข้อเสนอแนะของการวิจัยในครั้งนี้ เป็นการเสนอแนะต่อกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในทางหลักการ (Conception) เพื่อให้สามารถนำไปเป็นข้อมูลทางวิชาการเชิงประกอบในทางอนุวัตรไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมด้านสารบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ภายใต้วิธีการของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560

1) ควรกำหนดหลักการว่าด้วย การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนโดยแบ่งกลุ่มตามฐานอาชีพ อายุ เพศ การนับถือศาสนาและนักวิชาการด้านต่าง ๆ เพื่อการมีส่วนร่วมในทางประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นต่อกรณีการพิจารณาญัตติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยที่ประชุมรัฐสภา อันมีผลกระทบไม่ว่าในทางใด ๆ ต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ ในวาระขั้นรับหลักการ และ ในวาระขั้นพิจารณาตามมาตรา

2) ควรกำหนดหลักการว่าด้วย การจัดเวทีสัมมนาวิชาการเพื่อการสื่อสารสร้างความเข้าใจ ในทางแจ่มแจ้งข้อสาระของประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อประชาชน ตามนัยแห่งมาตรา 256 (9) ก่อนจัดให้มีการประชามติในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป การแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 2 พระมหากษัตริย์ การแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ และการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้

บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2550). วัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจการเมืองและรัฐธรรมนูญ. สืบค้นเมื่อ 8 ม.ค. 2563 จาก <http://www.public-law.net>
- โกเมศ ขวัญเมือง. (2555). กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองเปรียบเทียบ (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์กฎหมาย.
- ทินพันธ์ นาคะตะ. (2541). นักคิดผู้ยิ่งใหญ่ของโลก ปรัชญาและทฤษฎีการเมือง. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสาร และตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์.
- บรรหาญ จงเจริญประเสริฐ. (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์). ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมและนิติรัฐ. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- พจนาลัย ไชยรังสี และ สุรพล ราชกัณธารักษ์. (2541). การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส (พิมพ์ ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พรชัย เลื่อนฉวี. (2546). กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต).
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2555). คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 18-22/2555 สืบค้นเมื่อ 9 ม.ค. 2563 จาก http://web.krisdika.go.th/data/comment_concourt/2555/cc_26534.htm