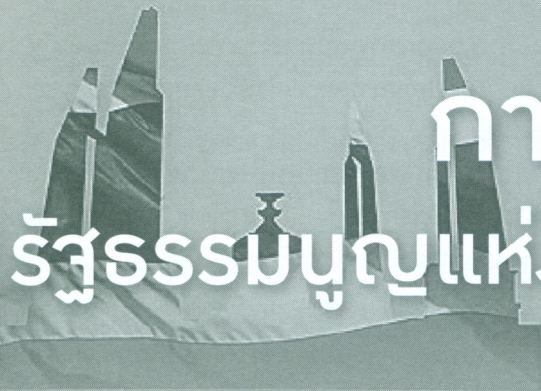




# ร่างรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย



# การแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

๒๕๕๐/๓๔



อรทัย อินตะไชยวงศ์

อาจารย์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Revision) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไม่ว่าโดยการแก้ไขถ้อยคำหรือข้อความเดิมที่มีอยู่แล้ว หรือโดยการเพิ่มเติมข้อความใหม่เข้าไป ซึ่งอำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ แต่เดิมไม่ได้กำหนดเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ การแก้ไขก็ทำไม่ได้ ส่วนองค์กรที่ลงมือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ถือว่ามีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ การที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้ นับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะรัฐธรรมนูญก็เหมือนกับกฎหมายอื่นโดยทั่วไปที่อาจล้าสมัยได้ หรือไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมือง นอกจากนี้ หากไม่ยอมให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อประชาชนเห็นว่าจำเป็นต้องแก้ไขแล้ว ความจำเป็นนั้นอาจนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารเพื่อล้มเลิกรัฐธรรมนูญในที่สุด<sup>1</sup>

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ อันเป็นแม่บทของกฎหมายทั้งปวงจึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์

และวิธีการ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แตกต่างจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดาทั่วไป โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้ยากกว่าการแก้ไขกฎหมายธรรมดาโดยทั่วไป เพราะอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นคืออำนาจเปลี่ยนแปลงองค์กรทางการเมืองที่สถาปนาขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ที่มีมาจากอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมือง เพราะฉะนั้นอำนาจเปลี่ยนแปลงองค์กรทางการเมือง ซึ่งแสดงออกโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ จึงเป็นอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุด อีกทั้งเป็นหลักคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

เมื่อประเทศไทย ที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายที่ยึดหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องกำหนดวิธีการหรือกระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษจากกฎหมายธรรมดา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงมีลักษณะการแก้ไขยากเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ

<sup>1</sup> วิษณุ เครืองาม ,กฎหมายรัฐธรรมนูญ, อ้างถึงใน มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551, หน้า 408.



เพราะมีข้อจำกัดผู้มีสิทธิเสนอขอแก้ไข ผู้พิจารณา วิธีการและระยะเวลาในการแก้ไขที่ตั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดไว้ดังนี้

### 1. ผู้มีสิทธิเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมาจากผู้มีสิทธิเสนอญัตติ ดังนี้<sup>2</sup>

1.1 คณะรัฐมนตรีโดยร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือ

1.2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือ

1.3 ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน

### 2. วิธีเสนอแก้ไข

วิธีเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้จัดทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร มีหลักการและเหตุผลของการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต่อประธานรัฐสภา

ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะเสนอมิได้<sup>3</sup>

### 3. การพิจารณาและลงมติ

การพิจารณาให้ทำเป็นสามวาระในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา) โดยมีประธานรัฐสภาเป็นประธานในที่ประชุมและให้ดำเนินการดังนี้<sup>4</sup>

3.1 การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีการเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา<sup>5</sup>

3.2 การพิจารณาในวาระที่สอง ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ<sup>6</sup>

3.3 เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาวาระที่สามต่อไป<sup>7</sup>

3.4 การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขึ้นสุดท้ายให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะออกให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา<sup>8</sup>

ซึ่งจะเห็นได้ว่า การที่กำหนดหลักเกณฑ์ เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาวาระที่สามต่อไป<sup>9</sup> นั้นเป็นการควบคุมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดระยะเวลาดำเนินการในการพิจารณาวาระที่สอง ก่อนที่รัฐสภาจะพิจารณาการลงมติในวาระที่สาม เป็นวาระขึ้นสุดท้าย จึงทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นการแก้ไขยาก และแตกต่างจากพิจารณาแก้ไขกฎหมายธรรมดาทั่วไปที่ไม่มีระยะเวลาดำเนินการในการพิจารณาวาระที่สองก่อนที่จะลงมติในวาระที่สาม

เมื่อลงมติในวาระที่สามให้ผ่านไปแล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 150 และมาตรา 151 มาใช้บังคับโดยอนุโลม<sup>10</sup>

เมื่อลงมติในวาระที่สามให้ผ่านไปแล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วัน เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้<sup>11</sup>

<sup>2</sup> มาตรา 291 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

<sup>3</sup> มาตรา 291(1) วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

<sup>4</sup> มาตรา 291 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

<sup>5</sup> มาตรา 291 (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

<sup>6</sup> มาตรา 291 (4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

<sup>7</sup> มาตรา 291 (5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

<sup>8</sup> มาตรา 291 (6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

<sup>9</sup> มาตรา 291 (4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

<sup>10</sup> มาตรา 291 (7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

<sup>11</sup> มาตรา 150 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550



แต่ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงไม่เห็นชอบด้วยในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนั้นและพระราชทานคืนมายังรัฐสภาภายใน 90 วันนับตั้งแต่วันที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าถวาย อันถือว่าทรงยับยั้ง<sup>12</sup> (VETO) ซึ่งเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงยับยั้ง (VETO) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม โดยขัดแย้งหรือโดยปริยายก็ตาม รัฐสภาจะต้องพิจารณาทบทวนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนั้นอีกครั้งหนึ่ง และหากรัฐสภาลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนั้นด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนั้นทูลเกล้าถวายอีกครั้งหนึ่ง และหากพระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วัน นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนั้นไปประกาศใช้โดยไม่มีพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์<sup>13</sup> แต่ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่พระมหากษัตริย์ทรงยับยั้ง (VETO) โดยขัดแย้งหรือปริยายด้วยคะแนนเสียงไม่ถึง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสองสภา ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนั้นก็ตกไป นำไปประกาศใช้ไม่ได้

ซึ่งในรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักการข้อห้ามปฏิบัติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ 2 เรื่อง คือ “ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะเสนอมิได้”<sup>14</sup> ดังนั้น รัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แต่ก็มีควมจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐธรรมนูญต้องสามารถทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ด้วยเหตุเพราะการมีรัฐธรรมนูญก็เหมือนกับกฎหมายอื่นโดยทั่วไปที่อาจล้าสมัย หรืออาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมืองในเวลาต่อมา หรือการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ก็เท่ากับเป็นการระบายความรู้สึกนึกคิดและความต้องการของประชาชนในแต่ละสมัยให้ปรากฏออกมาแทนที่จะอัดอั้นไว้หากไม่ยอมให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้เมื่อประชาชนเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลง อาจเป็นเหตุให้นำไปสู่การปฏิวัติ (Revolution) หรือรัฐประหาร (Coup d' Etate) เพื่อล้มเลิกรัฐธรรมนูญนั้น ด้วยเหตุนี้เองจึงมีความจำเป็นที่ต้องให้มี การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ) ได้ อย่างไรก็ตามการแก้ไขนี้

ไม่สามารถกระทำได้ในทุกกรณี กล่าวคือ จะมีการห้ามมิให้แก้ไขหลักการบางประการ ซึ่งเป็นหลักการที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหลักการที่มีอาจเปลี่ยนแปลงได้” (Immutable Principles) หรือ “บทบัญญัติถาวร” (Eternity Clause) คือ หลักระบอบการปกครอง รูปแบบของรัฐ หรือหลักสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เป็นหลักการที่ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยเด็ดขาด

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนสามารถเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมีข้อกำหนดให้ผู้เข้าชื่อเสนอแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญตั้งตัวแทนเข้าชี้แจงเหตุผลและร่วมเป็นกรรมการเพื่อพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ง่ายขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทำให้เกิดผลดีแก่ประชาชนซึ่งจะมีบทบาทและส่วนร่วมมากขึ้นในการกำหนดวิถีชีวิตของตน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามวิถีทางรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ใน 2 รูปแบบคือการแก้ไขเพิ่มเติมบางมาตรา (Partial Revision) คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพียงบางส่วน และการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ (Total Revision) คือ ยกเลิกฉบับเก่าและยกร่างฉบับใหม่ ถึงแม้จะปรากฏว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 291 มิได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนถึงกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ต้องแก้ไขเพิ่มเติมบางมาตราหรือทั้งฉบับก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า การจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ควรให้ประชาชนมีส่วนในการจัดทำด้วย ซึ่งกระทำในลักษณะของการให้สิทธิประชาชนออกเสียงประชามติดีกว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยในร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งฉบับหรือบางส่วน แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มิได้บัญญัติให้มีการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้บัญญัติให้รัฐสภาลงมติ ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงสมควรให้เพิ่มเติมหลักการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ

<sup>12</sup> มาตรา 151 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

<sup>13</sup> มาตรา 151 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

<sup>14</sup> มาตรา 291(1) วรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550



แก้ไขเพิ่มเติมก่อนที่จะมีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบตามที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีกระบวนการผ่านการลงประชามติโดยตรงของประชาชน ประชาชนจึงเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะทั้งฉบับหรือบางมาตราก็ตาม จึงควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก่อน ซึ่งสอดคล้องตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในลักษณะยกเลิกทั้งฉบับนั้น ศาลเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญมาตรา 291 แม้จะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มาจากการลงประชามติของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ก็ควรจะได้ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่า สมควรที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หรือรัฐสภาจะใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมเป็นรายมาตราก็เป็นความเหมาะสม และเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการดังกล่าวนี้ได้ ซึ่งจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 291

