



**RIG
ROCK 5**

12

ชุดข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Brief)
เพื่อการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างและเนื้อหา
ของรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปประเทศ

ประเด็นสำคัญที่พึงมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ



การแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ

อ.ดร.พีชชา ใจสมคม¹



1

ความสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดซึ่งมีความสำคัญต่อการกำหนดโครงสร้างพื้นฐานแห่งรัฐ บทบัญญัติกฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ แต่เมื่อสถานการณ์บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไป หรือความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลง จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงนั้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ ซึ่งตามปกติจะมีวิธีการแก้ไขใน 2 ระดับ คือ สามารถแก้ไขได้ง่าย หรือแก้ไขได้ยาก

¹ อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

แต่ส่วนใหญ่หลายประเทศกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นทำได้ยาก เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้มีอำนาจกระทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญนั้นได้ตามอำเภอใจ เพื่อประโยชน์ต่อบุคคลเพียงบางกลุ่ม ซึ่งจะเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2

ประเด็นสำคัญที่พึงมีในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

2.1 อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

หลักการที่ทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นทำได้ยากกว่าการแก้ไขกฎหมายธรรมดา มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจจากผู้แทนประชาชนอาจไม่ใช่เจตนารมณ์ของประชาชนเสมอไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจนั้นทำโดยเสียงข้างมากของกลุ่มที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้แทนซึ่งการตัดสินใจนั้นอาจมีปัจจัยอื่น เช่น ความเป็นพรรคการเมืองหรือความขัดแย้งกับองค์กรอื่น ดังนั้น การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นอกเหนือจากการให้องค์กรนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ จึงเป็นหลักการสำคัญที่สามารถป้องกันไม่ให้ผู้แทนใช้เสียงข้างมากในสภาแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ตามความพอใจ โดยการคืนอำนาจตัดสินใจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสู่ประชาชน ดังนั้น ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงควรกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตรง



โดยกำหนดให้ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญไปผ่านการลงประชามติทุกครั้ง การลงประชามติได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นได้

กระบวนการออกเสียงประชามติมีความสำคัญ เพราะประชาชนเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ถ้าขั้นตอนสุดท้ายมีการทำประชามติว่าประชาชนเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นหรือไม่ จะสร้างความชอบธรรมที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เมื่อประชาชนเห็นชอบรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐธรรมนูญมีความศักดิ์สิทธิ์ มีความสมบูรณ์ในทางกฎหมาย หรือหากมีประเด็นถกเถียงในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังเช่นข้อถกเถียงที่ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถทำได้เฉพาะแก้รายมาตรา รัฐสภาไม่มีอำนาจตั้งหมวดใหม่ เพื่อไปจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่นั้น กระบวนการออกเสียงประชามติ เป็นกระบวนการที่สามารถชี้ขาดโดยให้ประชาชนเป็นผู้พิจารณาในท้ายที่สุด

นอกเหนือจากการลงประชามติแล้ว การขยายสิทธิให้ภาคประชาชนสามารถเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้นั้น ถือเป็น การอนุวัตให้เกิดระบบการใช้สิทธิโดยตรงของประชาชนตามหลักการสัญญาประชาคม ทำให้รัฐธรรมนูญมีความยืดหยุ่นใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น จึงเป็นหลักการสำคัญที่ควรต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในอนาคต และควรกำหนดหลักการมีส่วนร่วมนี้ให้กับประชาชนโดยแบ่งกลุ่มตามฐานอาชีพ อายุ เพศ การนับถือศาสนา และนักวิชาการด้านต่าง ๆ เพื่อการมีส่วนร่วมในทางประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นต่อกรณีการพิจารณาญัตติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยที่ประชุมรัฐสภา อันมีผลกระทบไม่ว่าในทางใด ๆ ต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

นอกจากนี้ ควรมีการทำความเข้าใจและกำหนดหลักการว่าด้วยการจัดเวทีสัมมนาวิชาการเพื่อการสื่อสารสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญของประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อประชาชน รวมถึงควรมีการกำหนดหลักการ รายละเอียดในการประชามติประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ



2.2 บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญต่อการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

จากแนวความคิดว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ จึงสร้างระบบป้องกันเพื่อไม่ให้กฎหมายอื่น ๆ นั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เช่น กำหนดให้ศาลยุติธรรม หรือศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจวินิจฉัยว่า กฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่ออกกฎหมายและตีความกฎหมายก็จะมีผลต่อหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะผู้บัญญัติกฎหมายคงไม่ตีความกฎหมายที่ตนเองบัญญัติว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็เช่นเดียวกัน หากให้องค์กรนิติบัญญัติเป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น ก็ย่อมทำให้ประชาชนขาดหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้น จึงได้มีแนวความคิดเรื่องการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยให้องค์กรอื่นมาตรวจสอบ นั่นก็คือ **ศาลรัฐธรรมนูญ** ซึ่งอาจจะบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าองค์กรใดมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่าองค์กรใดมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งการวินิจฉัยถึงอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้วพบว่ามีความแตกต่างกัน ดังนี้

● กรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ให้องค์กรใด มีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของหลายประเทศได้กำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เพียงใด เพื่อไม่ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเสียเอง เช่น มีการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เฉพาะแต่กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น กล่าวคือ มีอำนาจพิจารณาเพียงแค่กระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นกระทำขึ้นถูกต้องตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ แต่ไม่มีอำนาจตรวจสอบถึงเนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากแนวคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งเป็นอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจพิจารณาเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ



● กรณีไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า องค์กรใดมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมีความสัมพันธ์กับกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าศาลฯ มีอำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะมีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ทำได้โดยง่าย ซึ่งมีหลักการคล้ายกับกระบวนการนิติบัญญัติ โดยอาจให้รัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจให้ความเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น จึงบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมน้อย ทั้งนี้ อาจมีวัตถุประสงค์เพื่อคานอำนาจของ “ผู้แทน” ประชาชนในการแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่อาจฝ่าฝืนต่อเจตนารมณ์ของประชาชนได้ ในเมื่อกระบวนการในการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากไปกว่านั้น

● กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะมีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เปิดช่องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางตรงโดยการทำประชามติ

จากหลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็กรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง

หรือไม่ว่าองค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ตาม ประเด็นสำคัญคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง หากถือว่ารัฐธรรมนูญคือ “สัญญาประชาคม” ที่แสดงออกถึงเจตจำนงร่วมกันของประชาชน ดังนั้น กระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนและรัฐธรรมนูญมอบอำนาจการพิจารณาให้ความเห็นชอบแก่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใช้อำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญไปในทางที่ไม่ชอบและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 ที่บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา 255 เป็นเรื่องบทบัญญัติที่วางข้อจำกัดในเนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์กฎหมายไทยที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจน ภายหลังจากพร่องตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่ไม่มีบัญญัติโดยไปใช้เรื่องสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ การตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติสามารถตรวจสอบได้ทั้ง 2 มิติ คือ ตรวจสอบด้านเนื้อหาที่ในตัวบทเรียกว่าข้อความว่าขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ กับอีกมิติหนึ่งคือ การตรวจสอบกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติว่าเป็นการตราที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

2.3 ระยะเวลาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ระยะเวลาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาเพื่อควบคุมกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีประสิทธิภาพ เช่น ตามมาตรา 256 (5) ที่บัญญัติว่าเมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป หรือบทบัญญัติใน มาตรา 256 (7) เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (6) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา 81 มาใช้บังคับโดยอนุโลม จะเห็นได้ว่าระยะเวลา 15 วันนั้น เป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไปในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีความสำคัญจึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เพราะส่งผลต่อการให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว การกำหนดระยะเวลาที่สั้นเกินไปจะนำไปสู่การรวบรัดขั้นตอน ขาดการพิจารณาอย่างรอบคอบโดยอ้างระยะเวลาตามกฎหมาย ซึ่งนอกจากจะทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่มีประสิทธิภาพแล้ว ยังอาจเป็นการให้อำนาจอธิปไตยแก้ไขรัฐธรรมนูญได้โดยง่าย



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 www.kpi.ac.th
โทรศัพท์ 0-2141-9596 โทรสาร 0-2143-8177

