

## บทความวิชาการ

วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศึกษาเปรียบเทียบ  
รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560

มูฮำหมัดซากี เจ๊ะหะ\* อับดุลฮาติม มาฮะ\*\*

\*ศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะอิสลามศึกษาและนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยฟาฏอนี

\*\* อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะอิสลามศึกษาและนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยฟาฏอนี

## บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับด้วยกันได้แก่ ฉบับ พ.ศ.2540 ฉบับ พ.ศ.2550 และฉบับ พ.ศ.2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันโดยศึกษาเปรียบเทียบในห้าประเด็นด้วยกันได้แก่ (1) ผู้มีสิทธิเสนอเสนอญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ (2) ข้อห้ามของการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ (3) รูปแบบของการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ (4) การพิจารณาญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ และ (5) การประกาศใช้ ผลการศึกษาพบว่าวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของทั้ง 3 ฉบับโดยภาพรวมแล้วจะมีความคล้ายคลึงกัน แต่จะพบความแตกต่างกันในข้อปลีกย่อย ได้แก่ ประเด็นผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและประเด็นการพิจารณาในวาระแรกและวาระที่สาม นอกจากนี้ยังพบความแตกต่างในประเด็นการประกาศใช้และการให้อำนาจแก่สมาชิกรัฐสภาในการเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาของตนเพื่อส่งต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตีความตลอดจนประเด็นการให้ประชาชนลงประชามติ

คำสำคัญ: วิธีการแก้ไขเพิ่มเติม, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ศึกษาเปรียบเทียบ



Article

Method of Amending the Constitution of the Kingdom of Thailand : A Comparative Study of the Constitution B.E 2540(1997) , Constitution B.E 2550(2007) , and Constitution B.E 2560(2017)

Muhammadzakee Cheha \* Abdul Halim Maha \*\*

\* Professor at the Department of Law, Faculty of Islamic Studies and Law, Fatoni University

\*\* Lecturer at the Department of Law, Faculty of Islamic Studies and Law, Fatoni University

Abstract

This academic article aims to study methods for amending the Constitution of the Kingdom of Thailand. by comparative study of 3 constitutions, namely Constitution B.E 2540(1997), Constitution B.E 2550(2007) , and Constitution B.E 2560(2017), by comparing five issues as well: (1) the persons who have the right to propose a constitutional amendment (2) the prohibition of proposing a constitutional amendment (3) the form of proposing a constitutional amendment (4) the consideration of a motion for an amendment to the Constitution; and (5) the promulgation. The results of the study showed that overall methods for amending the constitution of the above three constitutions were similar. However, there are the differences in the details including the issue of the person who has the right to propose an amendment to the Constitution and the issue of consideration in the first and third readings. There were also differences in the issue of the promulgation and the authorization of members of parliament to submit their opinions to the Speaker of the House for further interpretation to the Constitutional Court, as well as the issue of allowing the people to vote for a referendum.

**Keywords:** method of amendment, constitution of the Kingdom of Thailand, comparative study



## บทนำ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไม่ว่าโดยการแก้ไขถ้อยคำหรือข้อความเดิมที่มีอยู่แล้ว หรือโดยเพิ่มเติมข้อความใหม่เข้าไป การที่ทำให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้นับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะรัฐธรรมนูญก็เหมือนกับกฎหมายอื่นโดยทั่วไปที่อาจล้าสมัยได้ หรือไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมือง, (พรชัย เลื่อนฉวี, 2546:35) นอกจากนี้ หากไม่ยอมให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อประชาชนเห็นว่าจำเป็นต้องแก้ไขแล้ว ความจำเป็นนั้นอาจนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารเพื่อล้มเลิกรัฐธรรมนูญในที่สุด (ฐากร ศิริยุทธพัฒนา, 2561:114)

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศอันเป็นแม่บทของกฎหมายทั้งปวงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ซึ่งแตกต่างจากการแก้ไขพระราชบัญญัติ โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะทำได้ยากกว่า เพื่อให้รัฐธรรมนูญมั่นคงถาวรมีเสถียรภาพ (ณัฐกร วิทิตานนท์, 2554:111) ซึ่งในบทความวิชาการฉบับนี้จึงจะศึกษาเปรียบเทียบวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับด้วยกัน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (ฉบับที่ 16) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 (ฉบับที่ 18) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน(ฉบับที่ 20) เพื่อให้เห็นถึงความเหมือนและความแตกต่างเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

## ความเป็นมาของของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นกฎหมายสูงสุดว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครองประเทศไทยที่เป็นลายลักษณ์อักษร ฉบับที่ 16 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ปัจจุบันรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สิ้นสุดลงแล้ว ด้วยการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ออกประกาศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2549 ทั้งนี้คณะปฏิรูปฯ ได้ออกประกาศคงบทบัญญัติบางหมวดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2549 ไว้ภายหลัง (อ้างจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/>)

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 นี้ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่ริเริ่มขึ้นโดยพรรคชาติไทย นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองเข้ามาดำเนินการและได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 99 คน โดย 76 คนเป็นตัวแทนของแต่ละจังหวัด และอีก 23 คนมาจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มาจาก การเลือกตั้งฉบับเดียวของประเทศไทย โดยก่อนหน้านี้ 15 ฉบับมาจากคณะรัฐมนตรีที่มาจากการแต่งตั้งหรือรัฐบาลทหาร รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถูกเรียกว่าเป็น "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน" เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่าง (มานิตย์ จุมปา, 2543:7-12)



### ความเป็นมาของของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 18 ซึ่งจัดร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ในระหว่าง พ.ศ. 2549–2550 ภายหลังการรัฐประหารในประเทศ โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อคณะเป็น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ปีเดียวกัน ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน กรุงเทพมหานคร มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก หน้า 1 ในวันเดียวกันนั้น และมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายทันที แทนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2560:369)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้เป็นกฎหมายไทยฉบับแรกที่เมื่อร่างเสร็จและได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ได้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบ และจัดให้มีการลงประชามติเพื่อขอความเห็นชอบ ณ วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ผลปรากฏว่าผู้มาลงประชามติร้อยละ 57.81 เห็นชอบ และร้อยละ 42.19 ไม่เห็นชอบ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) จึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ให้ทรงลงพระปรมาภิไธย (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2560:369)

### ความเป็นมาของของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันซึ่งเป็นฉบับที่ 20 มีที่มาจากการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2558 เพื่อจัดทำร่าง ฉบับใหม่ ประกอบด้วยสมาชิก 21 คน มีมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน<sup>11</sup> เมื่อร่างเสร็จแล้ว มีการลงประชามติในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2559 ซึ่งผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 61.35 เห็นชอบ พระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 หลังมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับผ่านประชามติตามพระบรมราชวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกวิจารณ์ว่าเป็นการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 250 คนที่มาจากการแต่งตั้งหรือคัดเลือกโดย คสช. ทั้งหมด การรณรงค์ให้ความรู้และให้ลงมติคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญถูกปิดกั้น และคำถามพ่วงในประชามติมีความซับซ้อนเข้าใจยาก ซึ่งมีผลให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจร่วมลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนเนื้อหาอื่น เช่น การแก้ไขให้ "สิทธิ" หลายประการของประชาชนกลายเป็น "หน้าที่" ของรัฐ ตลอดจนบทเฉพาะกาลที่รับรองบรรดาประกาศและคำสั่งของ คสช. (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2560:442)



## เปรียบเทียบวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

วิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของทั้ง 3 ฉบับนี้ จะมีการเปรียบเทียบใน 5 ประเด็นด้วยกัน ได้แก่ (1) ผู้มีสิทธิเสนอเสนอญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ (2) ข้อห้ามของการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ (3) รูปแบบของการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ (4) การพิจารณาญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ และ (5) การประกาศใช้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 1. ผู้มีสิทธิเสนอเสนอญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ

เกี่ยวกับประเด็นผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติไว้ว่าญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยมีการบัญญัติเพิ่มเติมว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอเองหรือร่วมเสนอญัตติดังกล่าวได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้(รัฐธรรมนูญ, 2540 :ม.313(1))

ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ได้บัญญัติในประเด็นนี้ว่าญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย(รัฐธรรมนูญ,2550 : ม. 291(1))

จากบทบัญญัติข้างต้นจะพบว่าผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญของทั้ง 3 ฉบับจะมีความคล้ายคลึงกัน แต่จะมีจุดที่แตกต่างกันในเรื่องของผู้มีสิทธิเสนอญัตติที่มาจากประชาชน กล่าวคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มิได้บัญญัติให้อำนาจแก่ประชาชนในการเสนอญัตติแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และ พ.ศ.2560 ได้บัญญัติในเรื่องนี้ไว้โดยกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คนสามารถเสนอญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ยังมีจุดที่แตกต่างกันเกี่ยวกับเงื่อนไขการเสนอญัตติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถเสนอญัตติที่ต่อเมื่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัดนั้นมีมติให้เสนอได้ ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และ พ.ศ.2560 มิได้บัญญัติในประเด็นนี้ไว้แต่อย่างใด ดังนั้น ส.ส.จึงมีอิสระในการเสนอ ไม่จำเป็นต้องอาศัยมติพรรคการเมืองที่ตนสังกัดแต่อย่างใด

### 2. ข้อห้ามของการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ

เกี่ยวกับประเด็นข้อห้ามของการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับได้บัญญัติไว้อย่างคล้ายคลึงกัน โดยบัญญัติว่าญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะเสนอมิได้



(รัฐธรรมนูญ,2540: ม. 313(1),วรรค 2, 2550 : ม. 291(1) วรรค 2, 2560 : ม.255) เช่นขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงประมุขของรัฐจากกษัตริย์เป็นประธานาธิบดี หรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการแปลงรูปของรัฐ เช่นขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจากรัฐเดี่ยวเป็นสหรัฐหรือสหพันธรัฐ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีความแตกต่างเล็กน้อยเกี่ยวกับการวางบทบัญญัติข้อห้ามดังกล่าว โดยที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ได้วางบทบัญญัติข้อห้ามในวรรค 2 ของมาตราที่เกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ได้บัญญัติไว้ในมาตราต่างหากซึ่งวางอยู่ก่อนมาตราการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

### 3. รูปแบบของการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ

เกี่ยวกับประเด็นรูปแบบของการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ จะพบว่ารัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับได้บัญญัติไว้เหมือนกัน กล่าวคือการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น(รัฐธรรมนูญ,2540 : ม. 313(2), 2550 : ม. 291 (2),2560 : ม. 256 (2)) แสดงว่าจะเสนอญัตติการแก้ไขรัฐธรรมนูญในรูปแบบอื่นไม่ได้เด็ดขาด เช่น ไม่สามารถเสนอเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชกำหนดเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

### 4. การพิจารณาญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ

เกี่ยวกับประเด็นการพิจารณาญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับได้บัญญัติไว้เหมือนกัน กล่าวคือบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณาโดยแบ่งออกเป็น 3 วาระ วาระแรกเป็นวาระรับหลักการ วาระที่สองเป็นวาระพิจารณาเรียงลำดับมาตรา และวาระสามเป็นวาระให้ความเห็นชอบ (รัฐธรรมนูญ,2540:ม.313(3), 2550: ม. 291 (3),2560: ม. 256 (3)) ในวาระแรกซึ่งเป็นวาระรับหลักการนั้นรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 ได้บัญญัติไว้เหมือนกันคือการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งซึ่งรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา (รัฐธรรมนูญ,2540:ม. 313(3),2550: ม. 291 (3))

ในขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ได้บัญญัติที่แตกต่างกันโดยกำหนดว่าต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา(รัฐธรรมนูญ,2560:ม. 256 (3))ทำให้การพิจารณาในวาระที่หนึ่งจะผ่านยากยิ่งขึ้น ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 มิได้บัญญัติในประเด็นนี้แต่อย่างใด

ส่วนการพิจารณาในวาระที่สอง รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับได้บัญญัติไว้คล้ายคลึงกัน กล่าวคือการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองซึ่งเป็นขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ(รัฐธรรมนูญ ,2540 :ม. 313(4),2550: ม. 291 (4),2560:ม.256 (4))

อย่างไรก็ตามมีจุดที่แตกต่างกันประเด็นนี้โดยที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ได้บัญญัติเพิ่มเติมว่าการพิจารณาในวาระที่สองขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย กล่าวคือหากเป็นญัตติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนห้าหมื่นคนเป็นผู้เสนอ การพิจารณาในวาระที่สองต้องเปิดโอกาสให้ตัวแทนของประชาชนที่ร่วมกันเสนอญัตติแก้ไขแสดงความคิดเห็นด้วย ในขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มิได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใด ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มิได้บัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญนั่นเอง



สำหรับการพิจารณาวาระที่สาม จะพบว่ารัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับบัญญัติไว้เหมือนกันว่าการพิจารณาในวาระที่ 3 จะกระทำได้เมื่อครบ 15 วันหลังเสร็จสิ้นการพิจารณาวาระที่ 2 ทั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สมาชิกได้มีเวลาไตร่ตรองในการจะโหวตให้ความเห็นชอบในวาระที่ 3 หรือไม่ ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้จะมีความแตกต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชกำหนดถ้าหากผ่านวาระที่ 2 แล้วก็สามารถให้ความเห็นชอบในวาระที่สามได้ทันทีส่วนการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้ายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้เหมือนกันโดยให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ในขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 บัญญัติไว้อย่างแตกต่างออกไป กล่าวคือได้บัญญัติเพิ่มเติมว่าเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งที่ทำให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิก มิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคฝ่ายค้านเห็นชอบด้วย ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า หนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (รัฐธรรมนูญ,2560:ม. 256 (6)) หมายความว่าหากไม่มี ส.ส.พรรคฝ่ายค้านไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ หรือไม่มีเสียงสมาชิกวุฒิสภาหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาแล้ว เสียงเห็นชอบถึงแม้ว่าจะเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาทั้งหมดก็จะไร้ความหมายทันที จะเห็นได้ว่าการเพิ่มบทบัญญัติเช่นว่านี้ได้ทำให้กระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพิ่มระดับความยากขึ้นไปอีก

### 5.การประกาศใช้

ประเด็นการประกาศใช้บังคับจะพบว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 บัญญัติไว้เหมือนกันคือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แสดงว่าหลังจากรัฐสภาให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติกรอบเวลาสำหรับนายกรัฐมนตรีที่จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 20 วัน

ในขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 บัญญัติว่าหลังจากที่ร่างรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วนายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยได้เมื่อครบ 15 วัน การที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 บัญญัติเช่นนี้ก็เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อยื่นเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐหรือไม่หรือมีกรณีเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องคุณสมบัติหรือลักษณะ ต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าว ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย



ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ มิได้(รัฐธรรมนูญ,2560:ม.256(9))

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ยังได้บัญญัติเพิ่มเติมอีกว่าถ้าการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นไปตามกรณีข้างต้นแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการนำขึ้นทูลเกล้าฯต่อไป(รัฐธรรมนูญ,2560:ม.256(8))

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติข้างต้นไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ทำให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งปกติก็ยากอยู่แล้ว ก็ยิ่งยากขึ้นไปอีก และดูเหมือนว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ไม่ประสงค์ให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำกันได้ง่ายๆ แท้จริงแล้วเงื่อนไขการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 บัญญัติไว้นั้นก็ทำได้ยากอยู่แล้ว และด้วยบทบัญญัติดังกล่าวทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญเกิดความยากขึ้นไปอีกระดับหนึ่ง

### ศึกษาเปรียบเทียบ

จากการศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของทั้ง 3 ฉบับที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่าในภาพรวมแล้วจะมีความคล้ายคลึงกัน แต่จะพบความแตกต่างกันในข้อปลีกย่อย ได้แก่ประเด็นผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีความแตกต่างกันในเรื่องอำนาจของประชาชนในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มิได้บัญญัติถึงเรื่องนี้ไว้ ในขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ยังพบความแตกต่างในการเสนอญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 บัญญัติว่าการเสนอญัตติของ ส.ส.ต้องผ่านมติพรรคเสียก่อนจึงจะกระทำได้ ในขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มิได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้แต่ประการใด

นอกจากนี้ความแตกต่างยังพบในประเด็นของการพิจารณาในวาระแรก โดยที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 บัญญัติให้มีเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด โดยระบุเพิ่มเติมว่าเสียงเห็นชอบดังกล่าวนี้ต้องมีเสียงของสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งในสาม หากไม่แล้วการพิจารณาญัตติในวาระแรกจะตกไปทันที ในขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มิได้บัญญัติในประเด็นนี้แต่อย่างใด และยังพบความแตกต่างในประเด็นการพิจารณาในวาระที่สอง โดยที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 บัญญัติให้ฟังความเห็นของตัวแทนประชาชนที่เสนอญัตติ ในขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มิได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มิได้บัญญัติให้อำนาจแก่ประชาชนในการเสนอญัตติแก้ไขรัฐธรรมนูญนั่นเอง

อีกทั้งความแตกต่างยังพบในประเด็นการพิจารณาในวาระที่สาม โดยที่รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ บัญญัติให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ได้บัญญัติเพิ่มเติมว่าเสียงเห็นชอบดังกล่าวนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา





ความแตกต่างยังพบเจอในประเด็นการประกาศใช้โดยที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 บัญญัติว่าหลังจากที่ร่างรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วให้รอจนครบ 15 วันก่อนนายกรัฐมนตรีจึงจะสามารถทูลเกล้าฯให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ในขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีสามารถทูลเกล้าฯได้เลยโดยไม่ต้องดำเนินการภายใน 20 วันนับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ

ความแตกต่างยังพบในประเด็นการให้อำนาจแก่สมาชิกรัฐสภาในการเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาของตนเพื่อส่งต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตีความในกรณีที่เห็นว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญส่งผลกระทบต่อ การปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐหรือไม่หรือมีกรณีเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะ ต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไปไม่ปรากฏในบทบัญญัติวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550

นอกจากนี้ความแตกต่างยังพบในประเด็นการให้ประชาชนลงประชามติ โดยที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 บัญญัติว่าร่างรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะ ต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติเสียก่อน ในขณะที่บทบัญญัติไม่ปรากฏในวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 แต่อย่างใด

## สรุป

โดยสรุปแล้ววิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของทั้ง 3 ฉบับโดยภาพรวมแล้วจะมีความคล้ายคลึงกัน แต่จะพบความแตกต่างกันในข้อปลีกย่อย จากการศึกษาเปรียบเทียบของรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ จะพบว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับจะทำได้ยากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 อย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการบัญญัติให้มีเสียงของ ส.ว.หนึ่งในสามในการพิจารณาในวาระแรกและวาระที่สาม และต้องมีเสียงของ ส.ส.ฝ่ายค้านร้อยละสี่สิบในวาระที่สาม ตลอดจนการให้อำนาจแก่สมาชิกรัฐสภาในการเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาของตนเพื่อส่งต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตีความในกรณีที่เห็นว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐหรือไม่หรือมีกรณีเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะ ต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ และก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถ้าการแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องกับประเด็นที่กล่าวมาทั้งหมด ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อน ดูเหมือนว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีความตั้งใจที่จะทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งปกติก็ยากอยู่แล้วเกิดความยากขึ้นไปอีกโดยไม่จำเป็น



### เอกสารอ้างอิง

- ชาญชัย แสวงศักดิ์.2560.กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ.พิมพ์ครั้งที่ 6.  
กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์วิญญูชน
- ฐากร ศิริยุทธวัฒนา.2561.หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น.พิมพ์ครั้งที่ 7.กรุงเทพฯ:  
ณัฐกร วิทิตานนท์.2554. หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น.พิมพ์ครั้งที่ 2.กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย
- พรชัย เลื่อนฉวี.2546. กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง.พิมพ์ครั้งที่ 4.กรุงเทพฯ:ศูนย์หนังสือ  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
- มานิตย์ จุมปา.2543.ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540.พิมพ์ครั้งที่ 3.กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์นิติ  
ธรรม

