

**แนวทางแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
เพื่อสร้างความสมดุลทางการเมือง**
**Amendments to the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.
2560 to Create Political Balance**

[Received: December 20, 2024; Revised: February 11, 2025; Accepted: February 18, 2025]

จเร พันธุ์เปรื่อง

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

วาทีน หนูเกื้อ

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

Charae Panpruang

Department of Law, Faculty of Law,
Bangkokthonburi University

Wathin Nukeo

Department of Law, Faculty of
Law, Bangkokthonburi University

CORRESPONDING AUTHOR

Charae Panpruang, Department of Law, Faculty of Law, Bangkokthonburi University,
Thailand. Email: charae2010@hotmail.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2) ศึกษาวิเคราะห์แนวทางการได้มาซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ทำให้เกิดความไม่สมดุลทางการเมือง และ (3) หาแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อสร้างความสมดุลทางการเมือง ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร เช่นรายงานการประชุมรัฐสภา และเอกสารวิชาการของไทยและต่างประเทศ ที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยเปรียบเทียบกับแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น จากการศึกษาวิจัยพบว่า รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แก้ไขเพิ่มเติมได้ยากกว่ารัฐธรรมนูญของไทยในอดีต ส่งผลให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปไม่ได้รับการแก้ไข จนทำให้เกิดความไม่สมดุลทางการเมือง ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทย แต่การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของทั้งสามประเทศได้คำนึงถึงความสมดุลทางการเมืองเป็นสำคัญ จึงได้นำวิธีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการศึกษา เพื่อสร้างความสมดุลทางการเมืองโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งจะสำเร็จได้ รัฐสภาและประชาชนต้องมีความเห็นตรงกันว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมนั้นมีหลักการและเหตุผลที่ความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม และมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความสมดุลทางการเมืองที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ มากกว่าประโยชน์ของพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จึงได้เสนอแนวทางที่จะทำให้พรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และประชาชน มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันได้ ต้องมีคณะบุคคลที่เป็นกลางทางการเมือง มีความรู้และความเชี่ยวชาญในทางกฎหมายมหาชน รัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสภาตั้งเป็นคณะกรรมการ หรือคณะรัฐมนตรีตั้งเป็นคณะกรรมการ เพื่อทำการพิจารณา ศึกษา รับฟังความคิดเห็นและจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อสรุปประเด็นที่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเสนอแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้สถาบันทางการเมืองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความทันสมัยและสมดุลมากขึ้น

คำสำคัญ: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560; การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ; ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม;

Abstract

This research aims to study the process of amending the constitution according to the Constitution of the Kingdom of Thailand, to study and analyze the methods of obtaining constitutional provisions that create political imbalance. and to find a guideline for amending the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 to create political balance. This is research of documents such as parliamentary meeting reports and academic documents from Thailand and abroad on the amendment of the Thai constitution compared with the amendment of the Constitution of the French Republic, the amendment of the Basic Law of the Federal Republic of Germany, and the amendment of the Constitution of Japan. The research study found that amending the constitution according to the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 is more difficult than amending the Thai constitution in the past. As a result, provisions of the constitution that are not consistent with the changing political situation are not amended, resulting in political imbalance. Amending the Constitution of the French Republic, the Basic Law of the Federal Republic of Germany, and the Constitution of Japan are more difficult than amending the Thai Constitution, but the amendments to the Constitutions of all three countries are carried out with political balance in mind. Therefore, the method of amending the constitution of all three countries have been used as a guideline for studying the method of amending the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 to create political balance. To be successful, the parliament and the people must have the same opinion that the provisions of the constitution that are being amended have principles and reasons that make it necessary to amend because the purpose is to create political balance that benefits the people and the country more than the benefits of political parties, members of the House of Representatives and members of the Senate. The approach to make political parties, members of the House of Representatives, members of the Senate, and the public have the same opinions is to have a group of politically neutral individuals who have knowledge and expertise in public law, political science, or public administration, and who have experience in politics, public administration, or constitution drafting, which the National Assembly or the cabinet has set up as a committee to consider, study, listen to opinions, and hold public hearings to summarize issues that need to be amended, draft Constitution Amendment, and propose guidelines for amending the constitution so that political institutions and organizations under the constitution are more modern and balanced.

Keywords: The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560; Amending the Constitution; Draft Constitution Amendment;

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญที่ยกร่างขึ้นตามกรอบที่กำหนดโดยตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 (2557: 1-17) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 (2558: 1-7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559 (2559: 1-4) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2560 (2560: 1-2) ซึ่งเกิดจากการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในทางวิชาการและในทางการเมืองว่า มีการละเมิดการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม หลักรัฐธรรมนูญนิยม และมีบทบัญญัติหลายเรื่องหลายมาตราไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทย จนมีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยมีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาหลายฉบับ แต่บทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 255 บัญญัติห้ามมิให้กระทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ โดยเด็ดขาด และมาตรา 256 บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีใช้เรื่องตามมาตรา 255 จะกระทำไม่ได้โดยต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในอดีต เพราะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองฝ่ายค้านรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาด้วย นอกจากนี้ ถ้าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อไปได้ หลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้ยากมาก (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2562: 253-260) เพราะมีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภา และที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหลายฉบับไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา จนเกิดปัญหาในทางรัฐธรรมนูญว่า

(1) จะสามารถดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปได้หรือไม่ อย่างไร

(2) ทำอย่างไร พรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และประชาชน จึงจะมีความรู้ความเข้าใจ และมีความเห็นตรงกันเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม

(3) ทำอย่างไรการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะมีวัตถุประสงค์ในการสร้างความสมดุลทางการเมือง เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง

แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว 3 ข้อดังกล่าว เป็นคำตอบที่จะนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อสร้างความสมดุลทางการเมืองให้สถาบันทางการเมืองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความทันสมัยและสมดุลมากขึ้น จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาวิจัยเรื่องนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการและแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางที่ได้มาซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ทำให้เกิดความไม่สมดุลทางการเมือง
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางไปสู่ความสำเร็จในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อสร้างความสมดุลทางการเมือง

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทย เปรียบเทียบกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย มีรัฐธรรมนูญตามหลักรัฐธรรมนูญนิยมที่กระทำการแก้ไขเพิ่มเติมได้ยาก และรัฐสภาเป็นองค์กรหลักในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น โดยเปรียบเทียบกับกระบวนการและแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กระบวนการพิจารณาและการลงมติของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และการออกเสียงประชามติ รวมทั้งสาเหตุของการแก้ไขเพิ่มเติมและแนวทางในการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างความสมดุลทางการเมือง เพื่อให้ได้มาซึ่งผลการวิจัยและข้อสรุปที่เป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560, 1-90) เพื่อสร้างความสมดุลทางการเมืองของไทย

ผลการวิจัย

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับบัญญัติไว้ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2561: 207–210) และมีข้อจำกัดอย่างไร (ปิยบุตร แสงกนกกุล, 2560: 135) ซึ่งเป็นตัวชี้ให้เห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้ง่ายหรือยากอย่างไร (ศรศวัส มลสุวรรณ, 2563: 22-30) ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่า

1. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กระทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยในอดีต

การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กระทำได้เช่นเดียวกับการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยในอดีต แต่การพิจารณาและการลงมติให้ความเห็นชอบโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา รัฐธรรมนูญกำหนดให้กระทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทย

ในอดีต โดยกำหนดวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับที่สำคัญมาก ให้การแก้ไขได้ยากมาก เพราะต้องการให้มีระบบการเมืองสุจริต จัดการทุจริตคอร์รัปชัน จึงต้องสร้างกลไกเพื่อดำเนินการไปสู่ผลสัมฤทธิ์ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวจึงกำหนดให้ทำได้ยากมากขึ้นกว่าปกติ โดยกำหนดให้ต้องผ่านการทำประชามติจากประชาชนก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมจึงจะเกิดผล ส่วนระดับที่ไม่ มีผลกระทบต่อบรรยากาศของรัฐธรรมนูญหรือโครงสร้างทางการเมืองมากนัก ให้แก้ไขได้ในระดับที่ยากกว่าปกติ เพื่อให้คำนึงถึงทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้เสียงข้างมากโดยไม่คำนึงถึงเสียงข้างน้อยอย่างที่เคยปรากฏในอดีต (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2562: 453-460) โดยกำหนดลักษณะ วิธีการพิจารณาลงมติ และการออกเสียงประชามติ ของการขอแก้ไขเพิ่มเติมไว้ ดังนี้

1) ลักษณะการขอแก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้ดังนี้

(1) การขอแก้ไขเพิ่มเติมที่กระทำได้ตามมาตรา 255 ได้แก่ การขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็น การเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ

(2) การขอแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติ ตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ที่กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณา เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วยคะแนนเสียง มากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา โดยมติเห็นชอบนั้นต้องประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจาก พรรคการเมืองฝ่ายค้านเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองฝ่ายค้านรวมกัน และต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาแล้ว ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ตามมาตรา 256 (8)

(3) การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติอื่น ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา โดยมติเห็นชอบนั้นต้องประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วย ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งใน สามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามมาตรา 256 (2)-(7) แต่ไม่ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

2) การพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและมติให้ความเห็นชอบ รัฐสภาต้องพิจารณา เป็นสามวาระ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 (2)-(6) **วาระที่หนึ่ง** ขึ้นรับหลักการ ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา **วาระที่สอง** ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา การออกเสียงให้ถือเสียงข้างมาก เมื่อการพิจารณา วาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป และ**วาระที่สาม** เป็นขั้นสุดท้าย ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

3) การนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้ **บังคับ** ต้องรอไว้สิบห้าวันเพื่อให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน จึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 (7) หากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมที่มีลักษณะตาม มาตรา 256 (8) ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อน

4) กระบวนการการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าชอบด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือไม่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภาว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นเรื่องต้องห้ามแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 255 หรือเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 256 (8) หรือไม่ ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าว ต้องส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยไม่ได้

จึงเห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาและการลงมติของรัฐสภาทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยในอดีต และถ้าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องที่กำหนดในตามมาตรา 256 (8) ยิ่งทำได้ยากมากขึ้นเพราะต้องมีการออกเสียงประชามติก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ

2. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับความไม่สมดุลทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แม้จะผ่านการออกเสียงประชามติ แต่ก็ยังเป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. ซึ่งเป็นคณะรัฐประหารที่ยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อ 22 พฤษภาคม 2557 จึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติที่เกี่ยวกับที่มา หน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ว่าเหมาะสมและเกิดความสมดุลทางการเมืองหรือไม่ จนมีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางทั้งในทางการเมืองและทางวิชาการ นำไปสู่การตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญขึ้นพิจารณาศึกษาของสภาผู้แทนราษฎร จากบุคคลที่พรรคการเมืองเสนอตามสัดส่วนของพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการวิชาการวิสามัญดังกล่าว ได้เสนอรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณารายงาน แล้วมีมติเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2563 สรุปได้ว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยให้แต่ละพรรคการเมืองนำรายงานของคณะกรรมการฯ ไปเป็นแนวทางในการขอแก้ไขเพิ่มเติม และให้ส่งรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการฯ ไปยังรัฐบาลด้วย คณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีความเห็น โดยสรุปดังนี้

1) บทบัญญัติ หมวด 1 บททั่วไป และหมวด 2 พระมหากษัตริย์ คณะกรรมการฯ เห็นว่า “ไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาศึกษา”

2) คณะกรรมการฯ ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเสนอแนะแนวทางแก้ไขไว้ มีประเด็นสำคัญ ดังนี้

(1) สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 25 ซึ่งมีลักษณะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

(2) สิทธิในการปกป้องการปกครองระบอบประชาธิปไตยฯ โดยเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 49 ซึ่งมีความมุ่งหมายในการป้องกันการรัฐประหารหรือการใช้กำลังล้มล้างการปกครอง

(3) ยุทธศาสตร์ชาติ ตามมาตรา 65 กำหนดให้รัฐจัดทำยุทธศาสตร์ชาติโดยให้บทวนทุก 5 ปี ซึ่งไม่เหมาะสมเพราะสถานการณ์โลกเปลี่ยนแปลงตลอด

(4) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในประเด็นระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมเข้าใจยากและไม่สนองเจตนารมณ์ของประชาชน ก่อให้เกิดปัญหาหลายอย่าง

(5) วุฒิสภา ในประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำให้เกิดปัญหาความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่และส่งผลต่อกลไกการตรวจสอบ

(6) นายกรัฐมนตรี การกำหนดให้พรรคการเมืองเสนอชื่อนายกรัฐมนตรี ควรแก้ไขเพิ่มเติมให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

(7) คณะรัฐมนตรี ควรแก้ไขเพิ่มเติมให้พรรคการเมืองต้องประกาศรายชื่อบุคคลที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรี เพื่อให้ประชาชนทราบ และป้องกันมิให้นายทุนเข้ามาเป็นรัฐมนตรี และควรห้ามมิให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันเพื่อให้ทำงานได้เต็มที่

(8) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 256 เสนอให้ใช้คะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาเพียงอย่างเดียวโดยไม่ต้องมีเงื่อนไขอื่น

(9) การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะกรรมาธิการฯ เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติที่สำคัญหลายประเด็นหลายมาตรา ไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทยจึงเสนอให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ยกเว้นหมวด 1 และหมวด 2 โดยให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ให้นำไปทำประชามติก่อน แล้วจึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญต่อไป

มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้นำผลการศึกษาของคณะกรรมาธิการฯ ไปเป็นแนวทางในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจำนวนหลายฉบับ แต่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเพียงฉบับเดียวที่เกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ส่วนประเด็นอื่นไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภาและประชาชน จึงไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนได้ส่วนเสียกับข้อเสนอดังกล่าว จึงมีปัญหาคือการที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนมากนั้นเป็นเพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้สร้างความสมดุลทางการเมืองอย่างเหมาะสมแล้ว หรือก่อให้เกิดความไม่สมดุลทางการเมืองแต่ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้เพราะหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมกระทำได้อย่างยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยในอดีต

3. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สามารถกระทำได้ง่ายกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น

การนำหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และของญี่ปุ่น มาเป็นกรณีศึกษาเปรียบเทียบเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า

3.1 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สามารถกระทำได้ 2 วิธี (Conseil Constitutionnel, 2009) ได้แก่

วิธีที่ 1 ดำเนินการตามมาตรา 89 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ซึ่งผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้แก่ (1) ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ (3) สมาชิกวุฒิสภา ส่วนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม กรณีปกติจะพิจารณาทีละสภาโดยแต่ละสภาจะต้องให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีเนื้อความตรงด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาแล้วต้องนำไปให้ประชาชนให้ความเห็นชอบด้วยการออกเสียงประชามติ ก่อน ประธานาธิบดีจึงจะลงนามประกาศใช้บังคับ แต่ถ้าเป็นกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ประธานาธิบดีเสนอตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีและประธานาธิบดีขอให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้นโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา ประธานาธิบดีสามารถลงนามประกาศใช้บังคับได้โดยไม่ต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (ใน Article 89) (Conseil Constitutionnel, 2009: 42)

วิธีที่ 2 ดำเนินการตามมาตรา 11 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 โดยประธานาธิบดีมีอำนาจเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าจะเห็นชอบหรือไม่ โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา ก่อน (ใน Article 11) (Conseil Constitutionnel, 2009: 7-8)

3.2 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Ministry of Justice and the Federal Office of Justice, 2025) เป็นไปตามกฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 มาตรา 79 ซึ่งสามารถเสนอได้โดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ส่วนการพิจารณาให้ความเห็นชอบ จะต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทีละสภา โดยแต่ละสภาต้องให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายพื้นฐานแก้ไขเพิ่มเติมที่มีเนื้อความตรงกันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา (Federal Ministry of Justice and the Federal Office of Justice, 2025: 19-20)

3.3 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 มาตรา 96 ซึ่ง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องเริ่มโดยรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติ โดยการลงประชามติเป็นกรณีพิเศษหรือในการเลือกตั้งตามที่รัฐสภากำหนด (Prime Minister of Japan and His Cabinet, n.d.) และพระราชบัญญัติว่าด้วยขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ค.ศ. 2007 กำหนดให้ ญัตติขอการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่า 100 คน หรือสมาชิกวุฒิสภารับรองไม่น้อยกว่า 50 คน ส่วนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องพิจารณาทีละสภา โดยแต่ละสภาต้องมีมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ และต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมด้วยเสียงข้างมากของผู้ที่ไปลงคะแนนออกเสียงประชามติทั้งหมด (Nippon Communications Foundation, 2013) ด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข เช่นนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นจึงไม่เคยทำได้สำเร็จ ด้วยเหตุผลที่ว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง มีสัดส่วนการครอบคลุมสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญ

ของประเทศอื่น โดยสิทธิเสรีภาพทั้งหมดที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ทำให้ญี่ปุ่นเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่ ที่รัฐบาลสามารถสร้างความสมดุลทางการเมืองได้ด้วยการตีความรัฐธรรมนูญ จนทำให้ความพยายามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ประสบความสำเร็จ (McElwain & Winkler, 2015: 249-280)

ดังนั้นเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่าการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของทั้ง 4 ประเทศ สามารถกระทำได้ไม่ยาก แต่กระบวนการพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาของไทย สามารถกระทำได้ง่ายกว่ากระบวนการพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น เพราะของไทยใช้จำนวนคะแนนเสียงเพียงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภา โดยต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภา ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสต้องใช้คะแนนเสียงสามในห้าของสมาชิกของแต่ละสภา ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและญี่ปุ่นใช้คะแนนเสียงสองในสามของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา ส่วนการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วของไทยต้องขอประชามติเฉพาะฉบับที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 กำหนดไว้เท่านั้น สาธารณรัฐฝรั่งเศสต้องทำทุกฉบับ เว้นแต่ฉบับที่ประธานาธิบดีเสนอให้พิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ถ้ารัฐสภาให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงสามในห้าของสมาชิกของแต่ละสภา ก็ไม่ต้องขอประชามติ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ต้องขอประชามติ ส่วนญี่ปุ่นต้องขอประชามติทุกฉบับที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงสามารถกระทำได้ง่ายกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น

4. แนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมที่กระทำได้ยากมาก แต่สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสามารถสร้างความสมดุลทางการเมืองได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ส่วนญี่ปุ่นสามารถสร้างความสมดุลทางการเมืองได้โดยไม่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

4.1 แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในอดีตที่ผ่านมาเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อสร้างความสมดุลทางการเมืองที่สมาชิกรัฐสภาและประชาชนให้การสนับสนุน เช่น

(1) การสร้างดุลแห่งอำนาจ เช่น การเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการและการทำให้บทบาทและอำนาจที่สำคัญของรัฐสภากลับคืนมา การกำหนดอำนาจหน้าที่ใหม่ให้กับประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี ให้ประธานาธิบดีมีบทบาทในเรื่องนโยบายแห่งชาติและให้นายกรัฐมนตรีในเรื่องการประสานการดำเนินการของรัฐบาล

(2) การส่งเสริมให้พลเมืองใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ โดยเปิดโอกาสให้พลเมืองมีสิทธิในการริเริ่มการผ่านร่างกฎหมายโดยประชามติ หรือการรับรองสิทธิในการคัดค้านกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(3) การดำเนินการเกี่ยวกับสหภาพยุโรป ซึ่งทำให้ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญในแต่ละครั้งก่อนที่จะให้สัตยาบันแก้ไขรัฐธรรมนูญยุโรป

(4) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ทันสมัยและประสบความสำเร็จ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553) ในระหว่างที่มีการหาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดี Nicolas Sarkozy ได้เสนอว่า จะให้มีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญใหม่ให้มีความทันสมัยและมีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น เมื่อ Nicolas Sarkozy ชนะการเลือกตั้ง จึงได้ออกกฎหมายลงวันที่ 18 กรกฎาคม ค.ศ. 2007 ตั้ง “คณะกรรมการเพื่อการไตร่ตรองและเสนอแนะแนวทางในการทำให้สถาบันต่าง ๆ ของสาธารณรัฐที่ 5 มีความทันสมัยและสมดุลยิ่งขึ้น” (la Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et rééquilibrage des institutions de la Ve République) คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ทำการศึกษาแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งกำหนดให้เสนอผลการศึกษาต่อประธานาธิบดีภายในวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 2007 องค์ประกอบของคณะกรรมการได้แก่ Edouard Baladur อดีตนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ¹ นาย Jack Lang เป็นรองประธานคนที่ 1² นาย Pierre Mazeaud เป็นรองประธานคนที่ 2³ ส่วนกรรมการอื่นอีก 10 คน เป็นอาจารย์สอนกฎหมายมหาชนในมหาวิทยาลัยของรัฐ จำนวน 6 คน และ มาจาก ตัวแทนสหภาพยุโรปและจากอาจารย์สอนด้านรัฐศาสตร์ จำนวน 4 คน ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้มีจำนวนไม่มากและกรรมการทุกคนมีคุณสมบัติที่เหมาะสมต่อการศึกษาค้นคว้าที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างไร คณะกรรมการฯ ได้เสนอรายงานเรื่อง “สาธารณรัฐ ที่ 5 ที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น” ต่อประธานาธิบดี Sarkozy ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วนพร้อมภาคผนวก ได้แก่ (1) การควบคุมการใช้อำนาจบริหารที่ดีกว่าเดิม (2) รัฐสภาที่มีอำนาจมากขึ้น และ (3) สิทธิใหม่ ๆ สำหรับพลเมือง ประธานาธิบดีได้มีคำสั่งให้เผยแพร่รายงานนั้นต่อสาธารณชนและส่งให้หน่วยงานต่าง ๆ ให้ความเห็น เพื่อให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ในวงการต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง แล้วนำเอาเสียงวิพากษ์วิจารณ์มาประกอบการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมประธานาธิบดี Nicolas Sarkozy และรัฐบาลได้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 2008 โดยมีเหตุผลประกอบการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Exposé de Motifs) ว่าได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อการไตร่ตรองและเสนอแนะแนวทางในการทำให้สถาบันต่าง ๆ ของสาธารณรัฐที่ 5 มีความทันสมัยและสมดุลยิ่งขึ้น

จึงเห็นได้ว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในครั้งนี้ ประเด็นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเกิดจากการทำงานของนักวิชาการที่มีความเป็นกลาง ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจในปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ จึงสามารถทำงานภายใต้บรรยากาศทางวิชาการ จัดทำข้อเสนอที่มีเหตุผลและมีคำอธิบายได้อย่างชัดเจน ผ่านการให้ความเห็นจากองค์กรของรัฐสภาและพรรคการเมือง มีเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งเป้าหมายทั้งหมดก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับทั้งฝ่ายที่ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และประชาชน จนนำไปสู่ความสำเร็จในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

¹ Edouard Baladur เป็นอดีตนายกรัฐมนตรีที่ไม่ใช่ในการเมืองอาชีพเพราะเป็นนักวิชาการที่เขียนหนังสือการเมืองการปกครองจำนวนมาก เป็นอาจารย์สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยหลายแห่งและเป็นสมาชิกสภาแห่งรัฐ (Le Conseil d'Etat).

² Jack Lang เป็นอดีตรัฐมนตรี อดีตสมาชิกรัฐสภา และอดีตอาจารย์สอนกฎหมายมหาชนในมหาวิทยาลัยปารีส 10.

³ Pierre Mazeaud เป็นอดีตประธานคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ.

4.2 แนวทางการขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพื้นฐานสำหรับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กฎหมายพื้นฐานของสาธารณรัฐเยอรมนีได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว 50 ครั้ง (ครั้งที่ 50 ในปี ค.ศ. 2003) (Gunlicks, 2003: 146) ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพื้นฐานแต่ละครั้งเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม เช่น

(1) การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในกฎหมายพื้นฐาน เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 12a [การรับราชการทหารและพลเรือนภาคบังคับ (Compulsory Military and Alternative Civilian Service)] มาตรา 17 [สิทธิในการยื่นคำร้อง (Right of Petition)] มาตรา 45a [คณะกรรมการการต่างประเทศและการป้องกันประเทศ (Committees on Foreign Affairs and Defence)] มาตรา 45b [กรรมาธิการรัฐสภาฝ่ายทหาร (Parliamentary Commissioner for the Armed Forces)] มาตรา 45c [คณะกรรมการพิจารณาคำร้อง (Petitions Committee)]

(2) การป้องกันประเทศ เช่นการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 65a [กองบัญชาการกองกำลังทหาร (Command of the Armed Forces)] มาตรา 87a [กองกำลังทหาร (Armed Forces)] มาตรา 87b [กองบัญชาการป้องกันประเทศของรัฐบาลกลาง (Federal Defense Administration)]

(3) การพลังงาน เช่นการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 87c [การผลิตและการใช้พลังงานนิวเคลียร์ (Production and Utilisation of Nuclear Energy)] มาใช้โดยรัฐธรรมนูญ

(4) มีการปฏิรูปการใช้มาตรการที่เป็นการเพิ่มความสามารถในกรณีฉุกเฉิน เช่น ข้อจำกัดในการกู้ยืม (Limits of Borrowing) ตามมาตรา 115 (1) การกู้ยืมเงินและการรับภาระค่าประกัน การค้าประกันหรือภาระผูกพันอื่นใดที่อาจนำไปสู่รายจ่ายในงบประมาณถัดไป ต้องได้รับอนุญาตโดยกฎหมายของรัฐบาลกลางที่ระบุหรืออนุญาตให้คำนวณจำนวนเงินที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ซึ่งการขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพื้นฐานในเรื่องดังกล่าวเสนอโดยแนวร่วมของพรรคการเมืองหลักสองพรรค (CDU/ CSU และ SPD) ในปี ค.ศ. 1969 จนได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายภาษีระหว่างรัฐบาลกลางกับมลรัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

4.3 การขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นมีอายุยาวนานแต่ไม่เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมได้สำเร็จนั้น นอกจากเป็นเพราะหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้ยากมาก คือต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา Diet ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา และยังต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจากการออกเสียงประชามติของประชาชนด้วย แต่เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน มีการครอบคลุมสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญของประเทศอื่น มีบทบัญญัติที่สั้น และสามารถตีความเพื่อประโยชน์ในทางปฏิบัติได้ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันทางการเมือง การตีความรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นเป็นไปอย่างยืดหยุ่นตามความเห็นของรัฐบาล (อรรยา ตั้งรัตนโชติกุล, 2564) จึงยังไม่มีเรื่องสำคัญและไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ญี่ปุ่นจึงสามารถสร้างความสมดุลทางการเมืองได้โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

5. แนวทางไปสู่ความสำเร็จในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะสำเร็จได้จะต้องเข้าใจหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทุกขั้นตอนอย่างลึกซึ้ง รวมทั้งบทบัญญัติสำคัญของรัฐธรรมนูญที่มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อสร้างความสมดุลทางการเมือง และมีแนวทางในการดำเนินการแก้ไข

เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ชัดเจน โดยนำแนวทางในการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น มาเป็นแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

5.1 ต้องเข้าใจหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้มีสิทธิเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องเข้าใจเรื่องใดเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ซึ่งจะขอแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้ เรื่องใดเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ เพราะถ้ามีลักษณะดังกล่าว เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ต้องดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติด้วย ทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมได้รับความสำเร็จยากขึ้น และเรื่องการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ทำให้ต้องมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น จะต้องดำเนินการให้ประชาชนให้ความเห็นชอบในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมด้วยการออกเสียงประชามติ ก่อน จึงจะเสนอเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาได้ และเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นแล้ว ต้องมีการออกเสียงประชามติอีกครั้งหนึ่ง ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/ 2564 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2564 (ศาลรัฐธรรมนูญ, 2564)

5.2 ทุกภาคส่วนต้องมีความเห็นสอดคล้องกันถึงความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา องค์กรทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป ส่วนใหญ่ต้องมีความเห็นตรงกันว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ดีตรงไหน มีบทบัญญัติมาตราใดบ้างที่ทำให้เกิดความไม่สมดุลทางการเมืองและมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งสามารถนำแนวทางที่นำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และความล้มเหลวในการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น มาถอดบทเรียนและปรับใช้ได้

5.3 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปเพื่อการสร้างความสมดุลทางการเมือง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างความสมดุลทางการเมืองสามารถกระทำได้ 2 แนวทาง ได้แก่

(1) **การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา** หากกระทำเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ แล้วจำเป็นต้องดำเนินการตั้งคณะกรรมการหรือคณะกรรมการพิจารณา ศึกษาและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้สถาบันทางการเมืองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความทันสมัยและสมดุลมากขึ้น ตามข้อ 5.2 ข้างต้น การดำเนินการของคณะกรรมการฯ หรือคณะกรรมการฯ ดังกล่าว จะนำไปสู่การกำหนดประเด็นสำคัญที่มีความจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งแนวทางในการดำเนินการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยคณะกรรมการฯ หรือคณะกรรมการฯ ต้องกำหนดตามผลสรุปของการจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว จะได้แนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งเรื่องประเด็นที่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมที่ทุกภาคส่วนได้ให้ความคิดเห็นตรงกันแล้ว แนวทางในการเสนอการพิจารณาของมติของรัฐสภา และการออกเสียงประชามติ กรณีมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 256 หรือไม่ เพราะการขอแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 256 เป็นการแก้ไขหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติด้วย ทำให้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้ยากมากขึ้น และต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการเป็นจำนวนมาก

(2) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ถ้าได้แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างความสมดุลทางการเมืองที่จำเป็นต้องมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยการเพิ่มเติมหมวด 15/ 1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนโดยการออกเสียงประชามติ ก่อน จึงจะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเมื่อรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบตามมาตรา 256 แล้ว ต้องมีการออกเสียงประชามติอีกครั้งหนึ่ง ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/ 2564 วันที่ 11 มีนาคม 2564 (ศาลรัฐธรรมนูญ, 2564)

เมื่อความสำเร็จในการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างความสมดุลทางการเมือง ขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา องค์การทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการหรือคณะกรรมการพิจารณาศึกษา และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้สถาบันทางการเมืองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความทันสมัยและสมดุลมากขึ้น ได้ดำเนินการทุกขั้นตอนแล้ว มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นแบบใดแบบหนึ่งหรือหลายแบบ ใน 3 รูปแบบ คือ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นรายมาตราที่เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบได้โดยไม่ต้องมีการออกเสียงประชามติ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นรายมาตราที่รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วต้องมีการออกเสียงประชามติ และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ต้องดำเนินการให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบก่อนจึงจะเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วต้องมีการออกเสียงประชามติ

6. ข้อเสนอแนวทางไปสู่ความสำเร็จในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อสร้างความสมดุลทางการเมือง

เพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นเพื่อสร้างความสมดุลทางการเมืองอย่างแท้จริง ต้องมีการดำเนินการดังนี้

(1) แต่งตั้ง “คณะกรรมการพิจารณา ศึกษาและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้สถาบันทางการเมืองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความทันสมัยและสมดุลมากขึ้น” ขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการดังกล่าวต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ไม่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำนองเดียวกับการตั้งคณะกรรมการเพื่อการไต่ตรองและเสนอแนะแนวทางในการทำให้สถาบันต่างๆ ของสาธารณรัฐที่ 5 มีความทันสมัยและสมดุลยิ่งขึ้นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส คณะกรรมการดังกล่าว ควรประกอบด้วยนักวิชาการที่มีความรู้ความเข้าใจระบบการเมืองการปกครอง การบริหารงานราชการแผ่นดิน ระบบงานรัฐสภา ระบบงานขององค์กรอิสระ ฯลฯ ซึ่งรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเลือกและแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ จำนวนยี่สิบสามคน จากผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน จำนวนแปดคน ผู้เชี่ยวชาญสาขาวิทยาศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวนแปดคน ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ ตามหลักเกณฑ์ที่ประธานรัฐสภาหรือนายกรัฐมนตรีกำหนด จำนวนเจ็ดคน โดยให้สภา

สถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาในสาขาวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์แต่ละแห่ง คัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติที่จะเป็นกรรมการในประเภทต่าง ๆ ประเภทละไม่เกินห้าคน เพื่อให้รัฐสภา เลือกและแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ หรือคณะรัฐมนตรีเลือกและแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการต่อไป ซึ่ง ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ดังกล่าวมีที่มาทำนองเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทเชี่ยวชาญ หรือผู้มีประสบการณ์ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 (2539: 1-14) ซึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คณะกรรมการตามข้อนี้ อาจอยู่ในรูปของคณะกรรมการของรัฐสภาหรือคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งก็ได้

(2) การเผยแพร่รายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการหรือคณะกรรมการตาม (1) เมื่อคณะกรรมการฯ หรือคณะกรรมการ พิจารณาศึกษาเสร็จแล้วต้องเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษา และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งประธานรัฐสภาและนายกรัฐมนตรีต้องเผยแพร่ผลการพิจารณาศึกษา และขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการเสนอต่อ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และประชาชนทั่วไปทุกสาขาอาชีพ

(3) การจัดทำประชาพิจารณ์ โดยประธานรัฐสภาและคณะกรรมการฯ หรือนายกรัฐมนตรี และคณะกรรมการ ต้องจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก วุฒิสภา สถาบัน องค์กร กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และประชาชนทั่วไปทุกสาขาอาชีพ โดยต้องเปิดโอกาสให้ทุก ฝ่ายสามารถเสนอและเผยแพร่ความคิดเห็นของฝ่ายตนได้อย่างเท่าเทียมและทั่วถึง

(4) การกำหนดประเด็นสำคัญที่มีความจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งแนวทางในการดำเนินการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดย คณะกรรมการฯ หรือคณะกรรมการดังกล่าว ต้องกำหนดตามผลสรุปของการจัดทำประชาพิจารณ์ แล้ว เผยแพร่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และประชาชนทั่วไปทุกสาขา อาชีพได้รับทราบ พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ประชาชนทั่วไปทุกสาขาอาชีพได้รับทราบโดยตลอด ควบคู่ไปกับการเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สิทธิ เสรีภาพ เสมอภาค และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และการทำให้สถาบันทางการเมืองและ องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความทันสมัยและสมดุลมากขึ้น

(5) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา หรือประชาชนผู้ มีสิทธิเลือกตั้ง ตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด สามารถนำประเด็นสำคัญที่มีความจำเป็นต้องมีการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตาม (3) มาใช้เป็นสาระสำคัญในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาได้ ตามมาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญ เมื่อทุกภาคส่วนมีความเห็นตรงกันในประเด็นสำคัญที่มีความจำเป็นต้องม ีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อความสมดุลทางการเมือง เพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ ย่อม ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและถ้าต้องมีการออกเสียงประชามติก็ย่อมได้รับความเห็นชอบจากประชาชน เพราะทุกภาคส่วนมีความรู้ ความเข้าใจ และมีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นสำคัญที่มีความจำเป็นต้องมีการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เอกสารอ้างอิง

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2561). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 4). วิญญูชน.
- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2562). *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- นันท์วัฒน์ บรมานันท์. (2553). *กระบวนการที่นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งล่าสุดของประเทศฝรั่งเศส*.
<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1429>.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2560). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: การก่อตั้งรัฐธรรมนูญและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ*.
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558. (2558, 15 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 132 ตอนที่ 64 ก, 1–7).
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559. (2559, 22 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 133 ตอนที่ 25 ก, 1–4.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2560. (2560, 15 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 6 ก, 1–2).
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557. (2557, 22 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก, 1–17).
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539. (2539, 22 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 ตอนที่ 53 ก. 1- 14.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. 1- 90.
- ศรวิศ มลสุวรรณ. (2563). *พัฒนาการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย* [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ศาลรัฐธรรมนูญ. (2564). *คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2564*. https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=12631.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2563). *รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาหลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อรรยา ตั้งรัตนโชติกุล. (2564). *ญี่ปุ่น มองรัฐธรรมนูญที่ไม่เคยถูกแก้ไข: ทำไมรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นถึงมีอายุยาวนาน*.
<https://www.the101.world/constitution-of-japan>.
- Conseil Constitutionnel. (2009). *Constitution of October 4, 1958*. https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constitution_anglais_oct2009.pdf.
- Federal Ministry of Justice and the Federal Office of Justice. (2025). *Basic Law for the Federal Republic of Germany*. https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.pdf.

- Gunlicks, A. B. (2003). *The Länder and German Federalism*. Manchester University Press.
- McElwain, K. M., & Winkler, C. G. (2015). What's Unique About the Japanese Constitution? A Comparative and Historical Analysis. *The Journal of Japanese Studies*, 41(2), 249–280. <https://doi.org/10.1525/jjs.2015.41.2.249>.
- Nippon Communications Foundation. (2013). *Road Ahead for Amending the Constitution*. <https://www.nippon.com/en/features/h00032>.
- Prime Minister of Japan and His Cabinet. (n.d.). *The Constitution of Japan*. https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html.