



การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

Academic Focus

ธันวาคม 2560

สารบัญ

- บทนำ
- จำนวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
 - ข้อห้ามเด็ดขาด
 - ผู้มีสิทธิเสนอ
 - รูปแบบการเสนอ
 - ผู้มีอำนาจพิจารณา
 - การพิจารณา
 - วาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ
 - วาระที่สองขั้นการพิจารณาเรียงลำดับมาตรา
 - รอกการลงมติเห็นชอบในวาระที่สาม
 - วาระที่สามขั้นสุดท้ายการลงมติเห็นชอบ
 - การให้รอไว้เมื่อลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว
 - การออกเสียงประชามติ
 - การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
- แผนผังกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ
 - สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
 - ราชอาณาจักรสเปน
 - ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์
 - สาธารณรัฐฝรั่งเศส
- บทสรุปและความเห็นของผู้ศึกษา
- บรรณานุกรม

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th/library>

บทนำ

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีจำนวน 20 ฉบับ แบ่งเป็นพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จำนวน 1 ฉบับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามหรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน 12 ฉบับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) จำนวน 3 ฉบับ และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร จำนวน 4 ฉบับ

เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ จึงได้กำหนดโครงสร้าง กลไก พื้นฐานของการปกครองประเทศและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะและแตกต่างกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั่วไป อีกทั้งจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอาศัยบทบัญญัติอื่น ๆ ที่มีในบทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้ กล่าวคือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เช่น ผู้มีสิทธิเสนอแก้ไขเพิ่มเติม จำนวนผู้เสนอแก้ไขเพิ่มเติม การให้รัฐสภาพิจารณา การออกเสียงลงคะแนน จำนวนคะแนนเสียง การให้รอการลงมติเห็นชอบในวาระที่สาม การออกเสียงประชามติ การส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เป็นต้น โดยรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 14 ฉบับ รัฐธรรมนูญที่ไม่มีบทบัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 6 ฉบับ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2559
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2560

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด 15 ดังนี้

“มาตรา 255 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้

มาตรา 256 ภายใต้บังคับมาตรา 255 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(2) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(4) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย

(5) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ

ของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(7) เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (6) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา 81 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(8) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กระอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กระอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (7) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (7) ต่อไป

(9) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม (7) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญตาม (7) ขัดต่อมาตรา 255 หรือมีลักษณะตาม (8) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้”

กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

1. ข้อห้ามเด็ดขาด

ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้อันเป็นหลักการของดินแดนเพื่อไม่ให้มีการแบ่งแยกดินแดนออกเป็นประเทศอื่นหรือในรูปแบบอื่นที่มีได้เป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกันและประเทศไทยต้องมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอันเป็นหลักการของการปกครองประเทศ ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญและเป็นการยืนยันว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับไม่ได้ การที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหลักการดังกล่าวย่อมกระทำมิได้โดยเด็ดขาด ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้บัญญัติว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้

สาธารณรัฐอิตาลี: รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอิตาลีบัญญัติห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่จะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบสาธารณรัฐ (ชมพูนุท ตั้งถาวร, 2556, น. 202)

ราชอาณาจักรเบลเยียม: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียมไม่ได้กำหนดว่าบทบัญญัติใดห้ามแก้ไขเพิ่มเติมอย่างเด็ดขาด (ชมพูนุท ตั้งถาวร, 2556, น. 132)

สาธารณรัฐฝรั่งเศส: รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่บัญญัติห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางมาตรา และห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางช่วงเวลานั้น แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติมาตราใดในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติชัดเจนว่าบทบัญญัตินั้น ๆ ห้ามแก้ไขเพิ่มเติม (ชมพูนุท ตั้งถาวร, 2556, น. 138)

ราชอาณาจักรสเปน: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนได้บัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางมาตรา หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ได้แก่ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับราชอาณาจักรสเปน เช่น ระบอบการปกครองประเทศ อำนาจอธิปไตย สัญลักษณ์ประจำชาติ ภาษาราชการ เมืองหลวง เรื่องการทหาร บทบัญญัติที่รับประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน และเสรีภาพของประชาชน บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ เช่น สถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ การสืบราชสันตติวงศ์ เป็นต้น (ชมพูนุท ตั้งถาวร, 2556, น. 108-109)

2. ผู้มีสิทธิเสนอ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดนั้นจะกระทำได้โดยการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากผู้ที่มีสิทธิตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

- คณะรัฐมนตรี
- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร
- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา
- ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

สาธารณรัฐอิตาลี: ผู้มีอำนาจเสนอร่างรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้แก่ รัฐบาล สมาชิกวุฒิสภา โดยทุกคนสามารถเสนอร่างรัฐบัญญัติได้และผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน ตลอดจนองค์กรอื่น ๆ ซึ่งรัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law) กำหนดไว้ เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ (National Council for Economics and Labour) เป็นต้น (ชมพูนุท ตั้งถาวร, 2556, น. 80)

ราชอาณาจักรเดนมาร์ก: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์กไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะว่าองค์กรใดจะมีอำนาจริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาจึงมีอำนาจเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาด้วย ซึ่งได้แก่พระมหากษัตริย์ (ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้กระทำการแทน) สภาผู้แทนราษฎร (Folketing) โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนสามารถเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยจะต้องระบุว่าเป็นร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ชมพูนุท ตั้งถาวร, 2556, น. 155)

ประเทศสหรัฐอเมริกา: รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ม็องค์กรสององค์กรที่สามารถเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ภายใต้เงื่อนไขที่แตกต่างกัน ดังนี้

- สภาองเกรส โดยที่ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกวุฒิสภา

- รัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) แห่งมลรัฐ โดยต้องมีรัฐสภาของมลรัฐไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนมลรัฐทั้งหมดเรียกร้องให้จัดประชุมเพื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ชมพูนุท ตั้งถาวร, 2556, น. 164)

ประเทศฝรั่งเศส: ผู้มีอำนาจเสนอร่างรัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร และองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ดังนี้

- ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และประธานาธิบดีเป็นผู้ลงนามรับรองโดยจะเรียกร่างรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีนี้ว่า “แผนงานแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” (Le Projet de revision constitutionnelle)

- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (L'Assemblée nationale) หรือ สมาชิกวุฒิสภา (Le Sénat) โดยสมาชิกแต่ละคนสามารถเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยจะเรียกร่างรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ว่า “ข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” (La proposition de révision constitutionnelle) (ชมพูนุท ตั้งถาวร, 2556, น. 174-175)

3. รูปแบบการเสนอ

การเสนอกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณามีหลายรูปแบบ เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติขึ้นมาใหม่จะเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ...(ชื่อกฎหมาย)...พ.ศ. หรือการเสนอกฎหมายที่ต้องการนำมาปรับปรุงใหม่จะเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ...(ชื่อกฎหมาย)...พ.ศ. หรือการเสนอยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายบางส่วนจะเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ...(ชื่อกฎหมาย)...(ฉบับที่..) พ.ศ. หรือ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย...(ชื่อกฎหมาย)...(ฉบับที่..) พ.ศ. เป็นต้น ซึ่งเป็นการกำหนดรูปแบบการเสนอการแก้ไขเพิ่มเติมให้แตกต่างกับการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเสนอเป็นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งมีรูปแบบเป็น “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช” ซึ่งการเสนอเป็นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นครั้งแรก

สาธารณรัฐสเปน: กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องทำในรูปแบบพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ชมพูนุท ตั้งถาวร, 2556, น. 104)

ประเทศฝรั่งเศส: การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องทำในรูปแบบ “รัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญ” (Loi constitutionnelle) (ชมพูนุท ตั้งถาวร, 2556, น. 174-175)

ราชอาณาจักรเดนมาร์ก: กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญ (Constitutional Act) (ชมพูนุท ตั้งถาวร, 2556, น. 154)

4. ผู้มีอำนาจพิจารณา

กฎหมายเป็นข้อกำหนดที่ให้ประชาชนทุกคนต้องปฏิบัติและมีผลบังคับทั่วไปมิใช่ใช้บังคับเฉพาะเจาะจงแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง อีกทั้งเพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับให้เกิดความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายและไม่กระทบถึงสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลมากเกินไป จึงต้องมีการให้องค์กรหรือคณะบุคคลที่ประชาชนไว้วางใจมีหน้าที่พิจารณากฎหมายที่จะบังคับใช้กับทุกคน โดยการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับความไว้วางใจของประชาชน

สหพันธรัฐเยอรมนี: กำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบแก่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ซมพุนท์ ตั่งถาวร, 2556, น. 18)

สาธารณรัฐออสเตรีย: กรณีของกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ “แบบปกติ” กำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบแก่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ซมพุนท์ ตั่งถาวร, 2556, น. 18)

สาธารณรัฐสเปน: กำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบแก่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ซมพุนท์ ตั่งถาวร, 2556, น. 18)

5. การพิจารณา

การเสนอกฎหมายที่จะให้มีการตราเป็นกฎหมายมาใช้บังคับซึ่งต้องมีกระบวนการเปิดเผยร่างกฎหมายเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับรู้หรือแสดงความคิดเห็นและเพื่อให้ผู้พิจารณาได้ลงมติว่าจะรับร่างกฎหมายไว้เพื่อพิจารณาหรือไม่ ซึ่งอาจจะมีการพิจารณาเป็นขั้นตอน เช่น ขั้นรับหลักการ ขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราขั้นให้ความเห็นชอบซึ่งเป็นขั้นสุดท้าย เป็นต้น

5.1 วาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภามีส่วนร่วมในการเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญมิใช่อาศัยเพียงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

5.2 วาระที่สองขั้นการพิจารณาเรียงลำดับมาตรา

เมื่อมีการลงคะแนนเสียงเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการและคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช พิจารณาเสร็จแล้ว นำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาซึ่งการพิจารณาในวาระที่สองเป็นการพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย ทั้งนี้ให้นำคะแนนเสียงที่งดออกเสียงมารวมเข้ากับคะแนนเสียงที่เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วย

5.3 รอกการลงมติเห็นชอบในวาระที่สาม

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไปในวาระที่สองแล้วเสร็จจะไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้การพิจารณาไว้สามารถลงคะแนนในวาระที่สามเพื่อให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ทันทีซึ่งแตกต่างกับการพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ให้สมาชิกรัฐสภาแต่ละคนได้พิจารณาว่ากระบวนการตราหรือเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือเป็นไปตามความประสงค์ของสมาชิกรัฐสภาหรือไม่จึงได้กำหนดระยะเวลาไว้ว่าเมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

5.4 วาระที่สามขั้นสุดท้ายการลงมติเห็นชอบ

ในวาระที่สามเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยไม่มี การพิจารณาในเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่แก้ไขเพิ่มเติมอีก การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ข้อสังเกต

สำหรับการออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญนั้น คะแนนที่เห็นชอบทั้งหมดในที่ประชุมรัฐสภาจะต้องมีจำนวนคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และจำนวนคะแนนเสียงของสมาชิกวุฒิสภา รวมอยู่ด้วยเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นพรรคสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้มีส่วนร่วมในการเห็นชอบที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป ถ้าจำนวนคะแนนเสียงส่วนหนึ่งส่วนใดมีจำนวนไม่ถึงตามที่กำหนดไว้จะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมนั้นตกไป

6. การให้รอไว้เมื่อลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ลงมติเห็นชอบในวาระที่สามขัดต่อมาตรา 255 หรือมีลักษณะตามมาตรา 256 (8) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จึงต้องกำหนดเวลาให้รอไว้สิบห้าวันก่อนนายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

7. การออกเสียงประชามติ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่สำคัญถือเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศและเป็นหลักประกันหลายด้านในเรื่องของสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ฉะนั้นเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย โดยการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติในกรณีมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังนี้

1. หมวด 1 บททั่วไป
2. หมวด 2 พระมหากษัตริย์
3. หมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิบัติหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ให้ใช้แทนฉบับเดิมที่ใช้บังคับอยู่แล้ว เป็นต้น
4. เรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการขององค์กรอิสระ เป็นต้น
5. เรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เพิ่มหรือลดหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ
6. เรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ เช่น วาระการดำรงตำแหน่ง จำนวน การพ้นจากตำแหน่ง เป็นต้น

สำหรับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติต้องดำเนินการเมื่อมีการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้ายและก่อนนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย

8. การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว บางกรณีก็ไม่สามารถยืนยันหรือมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติ การออกเสียงลงคะแนน หรือกระบวนการตรา เป็นต้น จึงเป็นเหตุให้มีผู้ที่มีความเห็นต่างกันและผู้ทีลงคะแนนที่เห็นชอบกับผู้ทีลงคะแนนไม่เห็นชอบก็มีถือว่าเป็นคู่กรณีกัน เมื่อมีความเห็นต่างกันแล้วต้องมีผู้วินิจฉัยหรือองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยความเห็นดังกล่าวจึงต้องให้สมาชิกรัฐสภา มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ประเทศไทยจึงกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าชื่อกันเสนอความเห็นและการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้

1. ต้องเสนอความเห็นก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

2. ผู้มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็น

- 1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร
- 2) สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา
- 3) สมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภารวมกัน

โดยให้เสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี

3. เรื่องหรือประเด็นของความเห็นที่ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

- 1) มีความเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐอันเป็นการขัดต่อมาตรา 255
- 2) มีความเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้

4. ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวต้องส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

ข้อสังเกต

1. มาตรา 256 (7) บทบัญญัติว่า “เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (6) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา 81 มาใช้บังคับโดยอนุโลม” ซึ่งมาตรา 81 วรรคสอง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 145 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้” และมาตรา 145 บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีรอไว้ห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา ถ้าไม่มีกรณีต้องดำเนินการตามมาตรา 148 ให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว” กล่าวคือ เมื่อรัฐสภาลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สามแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีรอไว้สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจากรัฐสภา แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

เมื่อมาตรา 256 มิได้บัญญัติให้นำมาตรา 146¹ มาใช้บังคับโดยอนุโลมแก่กรณีที่น่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งกรณีนี้ถือเป็นพระราชอำนาจในการตรากฎหมายของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นตกไป

แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540² และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550³ ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีที่น่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา มาใช้บังคับแก่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 146 บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 94 บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

มาตรา 313 (7) บัญญัติว่า “เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 93 และมาตรา 94 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 151 บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

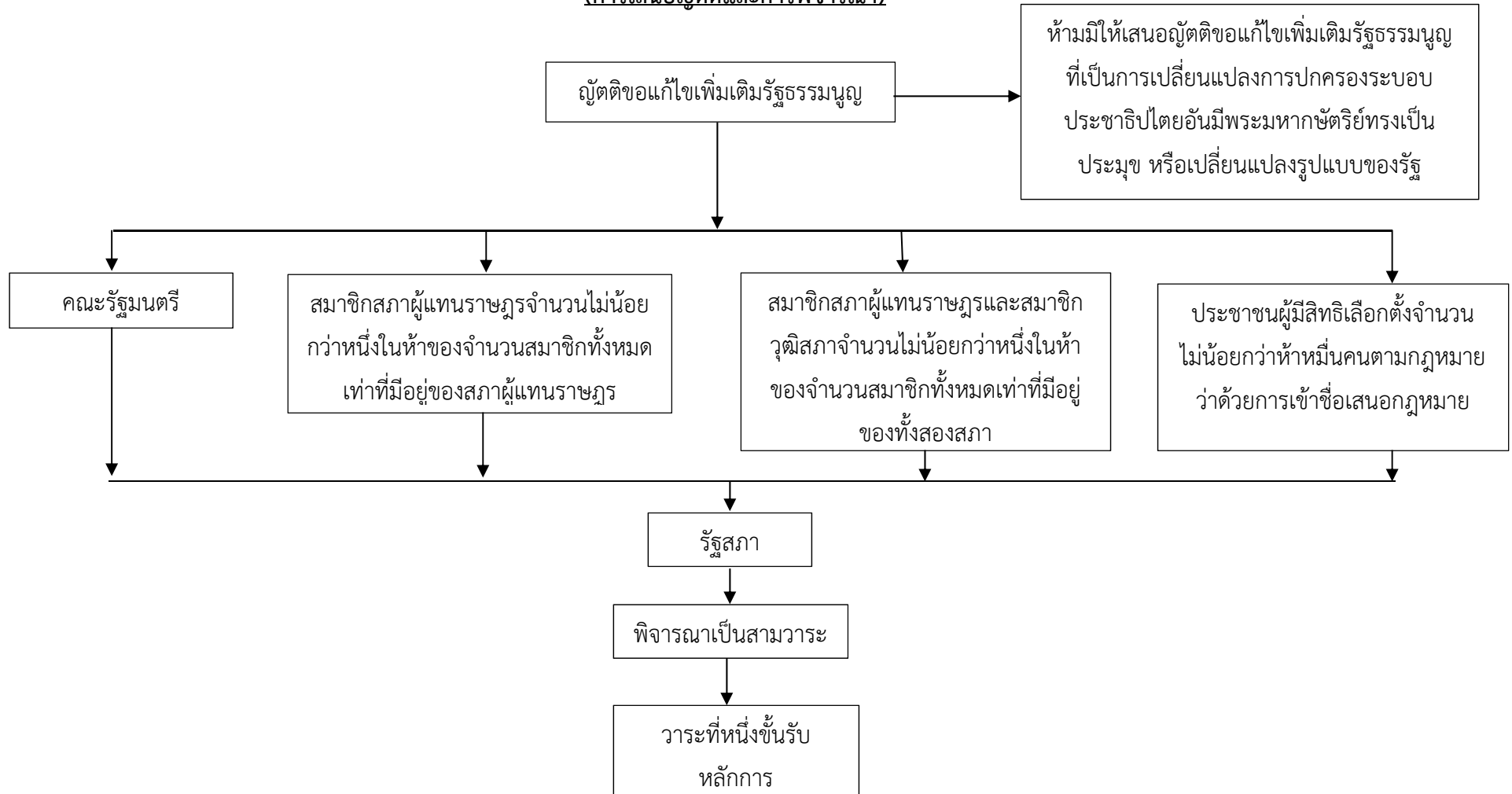
มาตรา 291 (7) บัญญัติว่า “เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 150 และมาตรา 151 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

2. ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐอันเป็นการขัดต่อมาตรา 255 มีผลทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นอันตกไป และถือว่าเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอันเป็นเหตุให้มีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ด้วยตามมาตรา 49 ววรรคหนึ่งและวรรคสอง

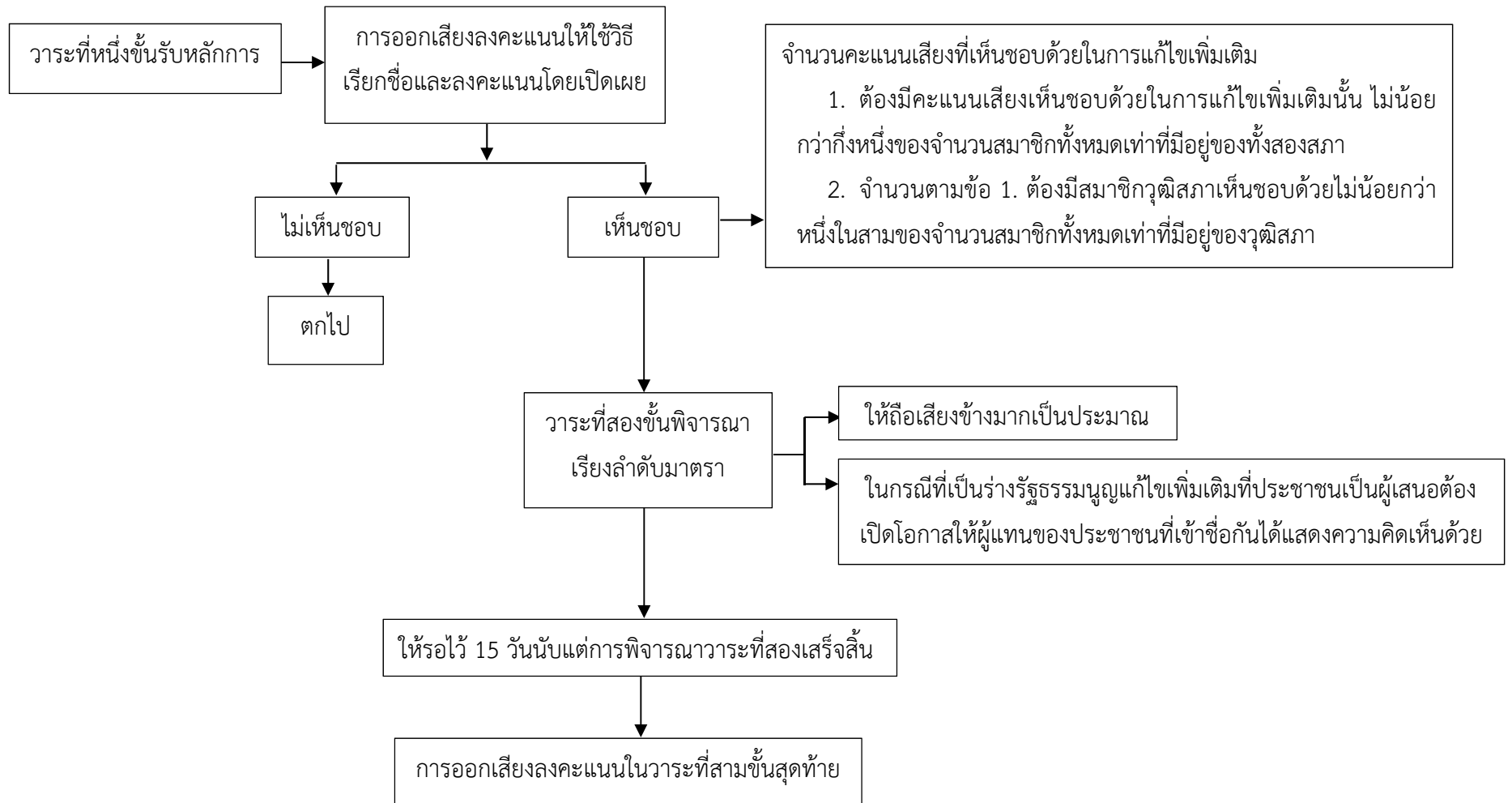
3. ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ซึ่งต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ก่อนนายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และไม่ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นอันตกไปด้วย

แผนผังกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

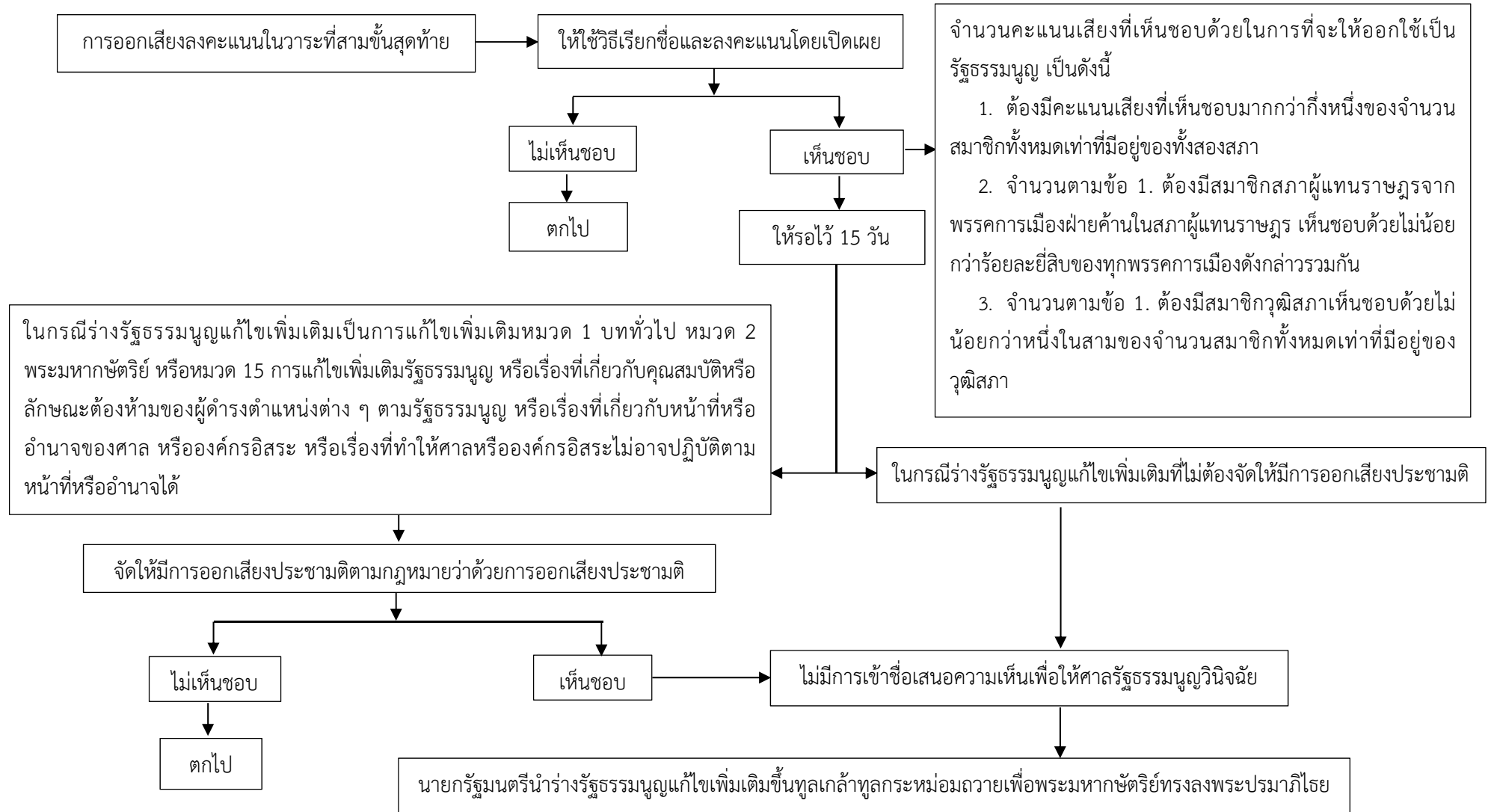
(การเสนอญัตติและการพิจารณา)



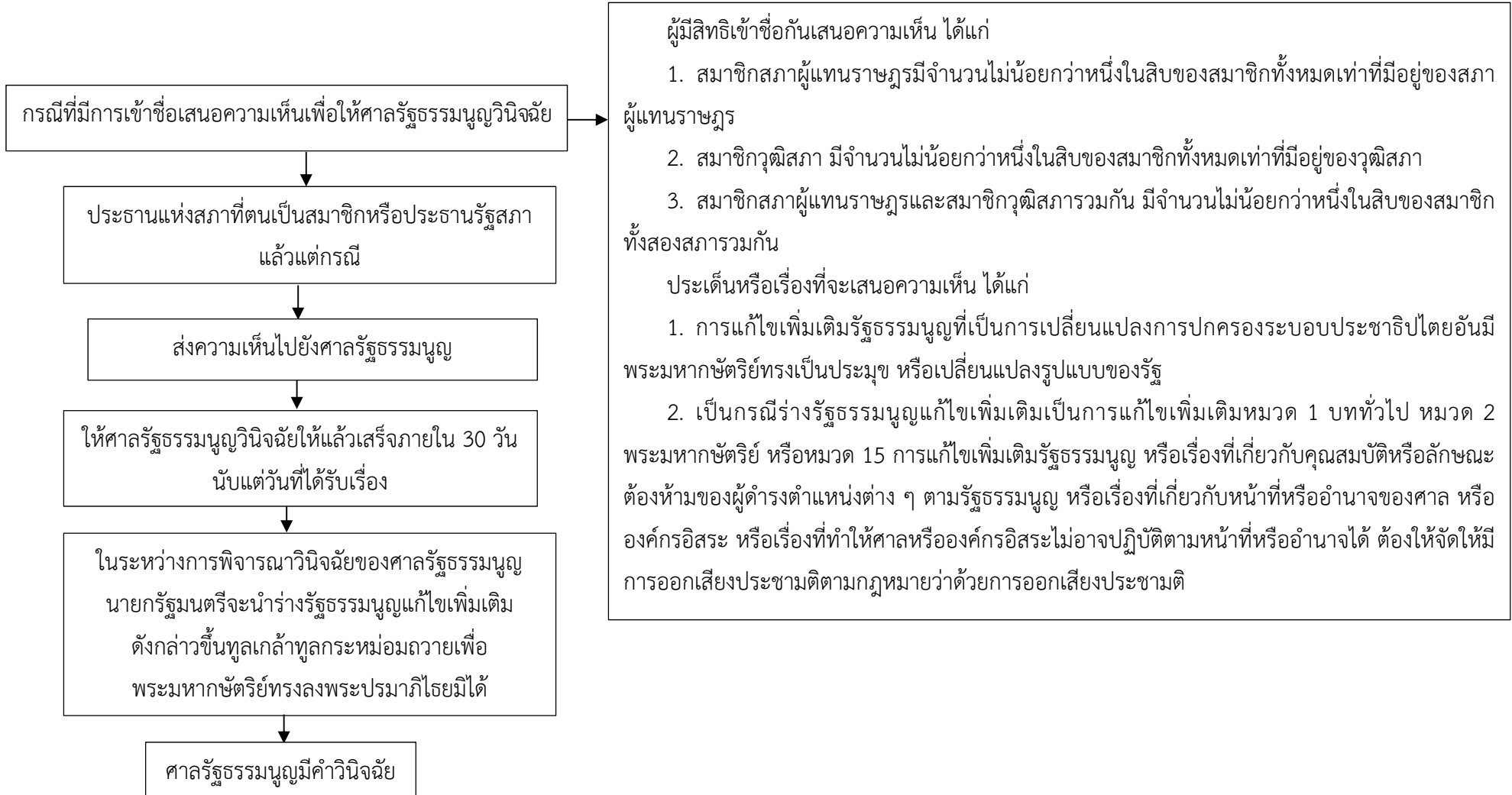
แผนผังกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ต่อ)
(การพิจารณาวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการและวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา)



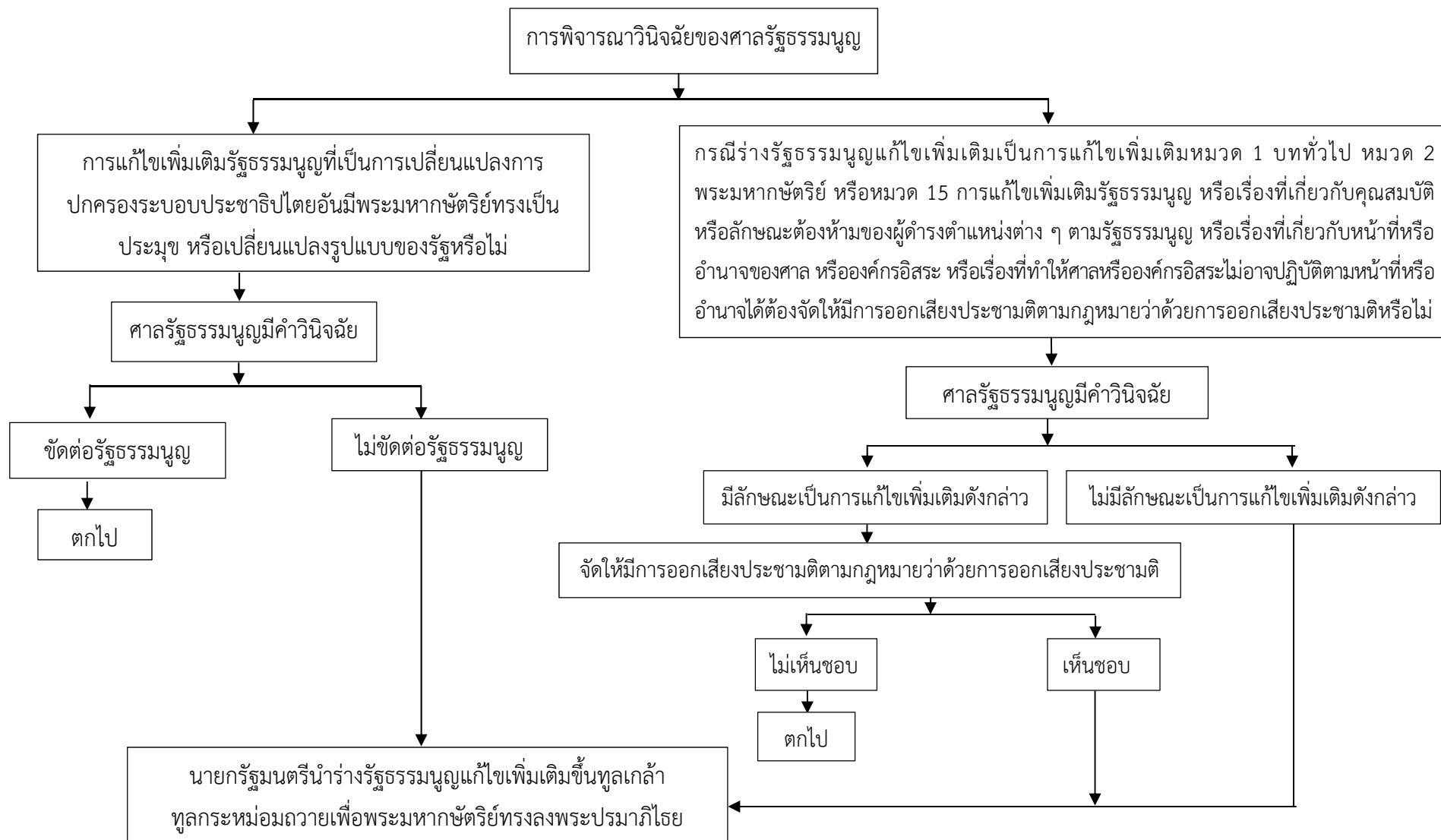
แผนผังกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ต่อ)
(การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย)



แผนผังกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ต่อ)
(กรณีที่มีการเข้าชื่อเสนอความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย)

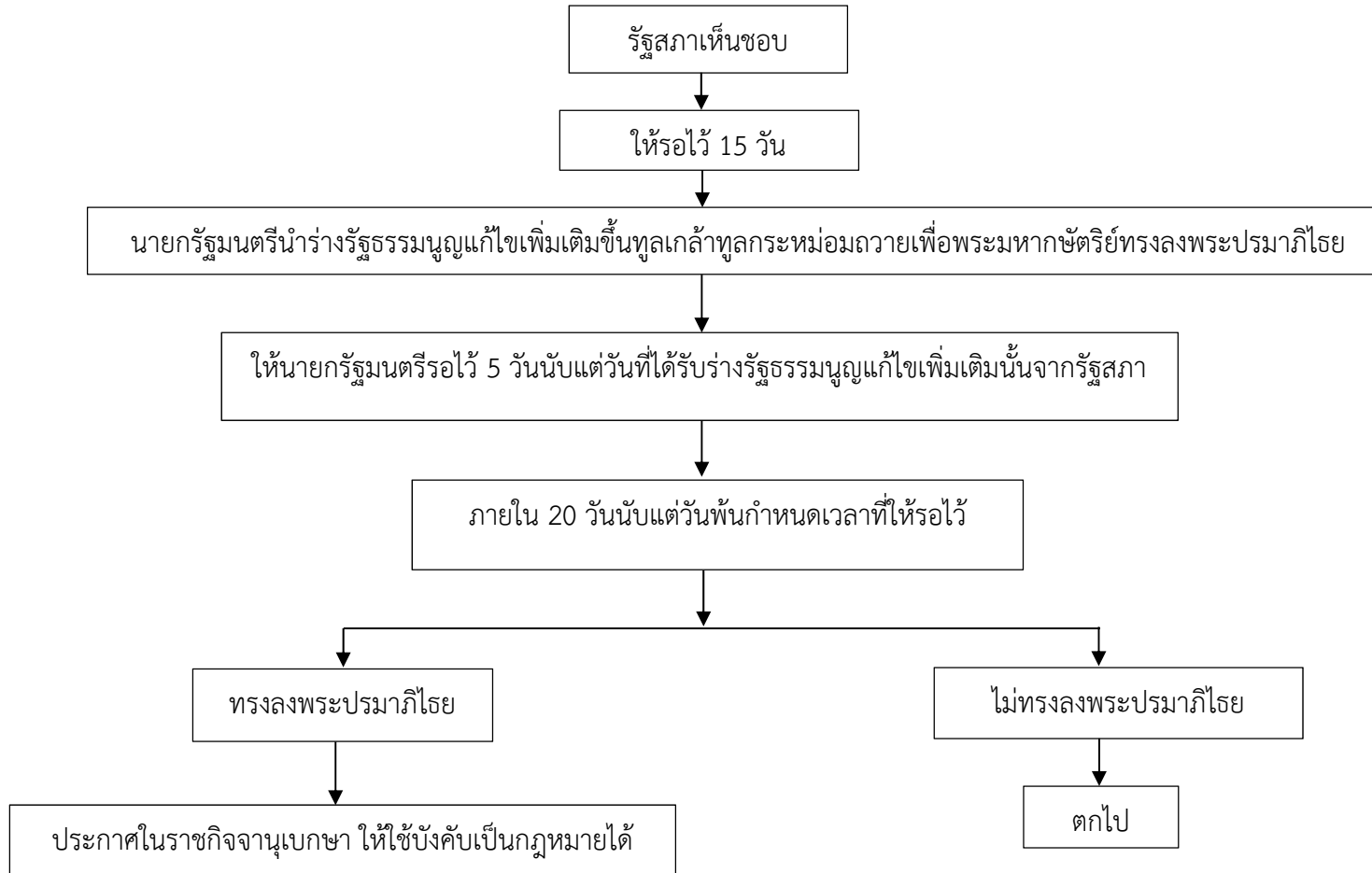


การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ต่อ)
(การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ)



การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ต่อ)

(กรณีนายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย)



การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะคล้ายกับการร่างรัฐบัญญัติธรรมดาเป็นอย่างมากจะแตกต่างกันก็เพียงแค่ว่าเงื่อนไขในการลงมติเท่านั้นและให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เพียงวิธีการเดียว

1. การริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องกระทำในรูปรัฐบัญญัติและไม่ได้กำหนดถึงองค์กรที่มีอำนาจเสนอร่างรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจเสนอร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นองค์กรเดียวกับที่มีอำนาจเสนอร่างรัฐบัญญัติธรรมดา ซึ่งได้แก่

- รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐ (Federal Government)
- สมาชิกวุฒิสภาแห่งสหพันธรัฐ (Bundesrat)
- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐ (Bundestag)

2. การนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาแห่งสหพันธรัฐ

รัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการและเงื่อนไขในการนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาด้วยวิธีการที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับว่าองค์กรใดเป็นผู้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนี้

- กรณีที่รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐเป็นผู้เสนอ

ในกรณีที่รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐเป็นผู้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐจะต้องนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวส่งให้วุฒิสภาพิจารณาและทำความเห็นก่อนที่รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐจึงจะส่งร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

ในกรณีที่วุฒิสภาเป็นผู้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาก็ต้องส่งร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นให้รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐพิจารณาทำความเห็นเสียก่อน จากนั้นรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐจะต้องนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

- กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐเป็นผู้เสนอ

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐเป็นผู้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องมีกลุ่มรัฐสภา (Parliamentary Group) อย่างน้อย 1 กลุ่มหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ลงชื่อรับรอง ทั้งนี้ การเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐนี้ไม่จำเป็นต้องนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้วุฒิสภาพิจารณาเพื่อให้ความเห็นก่อน

ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องผ่านการพิจารณาและต้องได้รับความเห็นชอบด้วยมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ต้องนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาและต้องให้ความเห็นชอบด้วยโดยจะต้องมีสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าสองในสามลงมติให้ความเห็นชอบแก่ร่างแก้ไขเพิ่มเติม (ชมพูนุท ตั้งถาวร, 2556, น. 69-73)

ราชอาณาจักรสเปน

กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 1978) (พ.ศ. 2521) ได้บัญญัติกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องใด แก้ไขบางมาตรา หรือทั้งฉบับ ก็จะใช้กระบวนการเดียวกัน กล่าวคือ ผู้มีอำนาจริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้แก่ รัฐบาล หรือสมาชิกวุฒิสภา (ซึ่งในขณะนั้นประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว) ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่สามารถเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าต้องการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติในมาตราใดและถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาหลักการในร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้ความเห็นชอบว่ามีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าว เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในสภาจะต้องยุบสภาผู้แทนราษฎรและจะต้องมีการเลือกตั้งใหม่จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งใหม่จะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบแก่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น

องค์กรที่มีอำนาจริเริ่มการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องทำในรูปแบบพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรที่มีอำนาจริเริ่มการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้แก่

1. รัฐบาล
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Congress) โดยอาจเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียวเป็นผู้เสนอหรืออาจจะเสนอในนามของกลุ่มรัฐสภา (Parliamentary Group) ก็ได้ แต่จะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า หรือกลุ่มรัฐสภาไม่น้อยกว่าสองกลุ่มลงนามรับรอง
3. สมาชิกวุฒิสภา (Senate) ไม่น้อยกว่า 50 คนซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเหล่านี้จะต้องไม่ได้มาจากกลุ่มรัฐสภากลุ่มเดียวกันทั้งหมด นั้นหมายความว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ จะต้องมาจากกลุ่มรัฐสภาสองกลุ่มเป็นอย่างน้อย

4. สภาแห่งเขตปกครองตนเอง (Assemblies of Autonomous Communities)

รัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้สองวิธีดังนี้

1. กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีทั่วไป

1.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา (Cortes Generales)

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีทั่วไป องค์กรที่มีอำนาจริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร (Congress)

ก่อน และร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

เมื่อร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สภาผู้แทนราษฎรต้องส่งร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา (Senate) และร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากสมาชิกวุฒิสภาพิจารณาแล้วไม่ให้ความเห็นชอบหรือมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วส่งกลับคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีเช่นนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตั้งคณะกรรมการร่วมซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนเท่า ๆ กัน เพื่อให้คณะกรรมการร่วมแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แล้วให้นำร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมได้แก้ไขแล้วกลับเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอีกครั้ง โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาเช่นเดิม

ทั้งนี้ ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้วและสมาชิกวุฒิสภาลงมติให้ความเห็นชอบไม่ถึงสามในห้าของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด แต่เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งถ้าหากมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบ

1.2 การนำร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปลงประชามติ

ในกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีทั่วไปนี้รัฐธรรมนูญไม่ได้บังคับว่าต้องนำไปผ่านการลงประชามติ แต่ถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาร้องขอให้มีการลงประชามติ ก็ต้องนำร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ไปผ่านการลงประชามติภายในสิบห้าวัน

2. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีพิเศษ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีพิเศษ ใช้กับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ และการแก้ไขรัฐธรรมนูญในบางเรื่อง ได้แก่

- บทบัญญัติที่เกี่ยวกับราชอาณาจักรสเปน เช่น ระบอบการปกครองประเทศ อำนาจอธิปไตย สัญลักษณ์ประจำชาติ ภาษาราชการ เมืองหลวง เรื่องการทหาร เป็นต้น
- บทบัญญัติที่รับประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน และเสรีภาพของประชาชน เช่น การรับรองว่าบุคคลย่อมเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย การรับรองเสรีภาพทางความคิด และการนับถือศาสนา สิทธิของผู้ต้องหา เป็นต้น
- บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ เช่น สถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ การสืบราชสันตติวงศ์ เป็นต้น

2.1 การพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

กรณีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีพิเศษ ต้องผ่านการพิจารณาหลักการ และให้ความเห็นชอบแก่หลักการของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้วก็ต้องส่งร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นไปยังวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาลงมติให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสมาชิกวุฒิสภา

2.2 การยุบสภาและการลงประชามติ

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งนายกรัฐมนตรีเพื่อให้มีการดำเนินการยุบสภา โดยนายกรัฐมนตรีต้องนำร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ จากนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ชุดใหม่) จะต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยจะต้องผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรก่อนด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดและสภาผู้แทนราษฎรจะต้องส่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้วุฒิสภาพิจารณาอีกครั้ง และสมาชิกวุฒิสภาจะต้องลงมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเช่นกันจึงจะถือว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบเมื่อสภาทั้งสองได้ให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว สำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญในกรณีเช่นนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนกำหนดให้ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปผ่านการลงประชามติ และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากการลงประชามติแล้ว จึงจะบังคับใช้ได้ (ชมพูนุท ตั้งถาวร, 2556, น. 102-110)

ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์กำหนดให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรหลังจากที่รัฐสภา (ชุดแรก) ได้ให้ความเห็นชอบแก่ข้อเสนอในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และรัฐสภา (ซึ่งมีสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งใหม่) จะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบแก่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

1. การริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติถึงองค์กรที่มีอำนาจเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้แก่

- พระมหากษัตริย์ หรือในนามของพระมหากษัตริย์ (by or on behalf of the King) (ซึ่งกระทำการโดยรัฐมนตรีซึ่งต้องรับผิดชอบทางการเมือง)

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Second Chamber หรือ Tweede Kamer)

2. การผ่านพระราชบัญญัติกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เมื่อผู้ที่มีอำนาจริเริ่มการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ต้องเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา (States General) และการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้ จะนับเป็นการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งแรก (First-reading) หรืออาจเรียกอีกอย่างว่า “การพิจารณาข้อเสนอ” (Consideration Proposal) เนื่องจาก เมื่อการพิจารณาขั้นตอนนี้เสร็จสิ้นลงโดยที่รัฐสภาไม่เห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผู้เสนอมาก็ไม่ได้หมายความว่าร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะมีผลบังคับใช้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น เริ่มจากต้องมีการผ่านกฎหมายหนึ่งฉบับซึ่งบัญญัติว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอมานี้ หมายความว่า การพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้ของสภาจะเป็นการพิจารณาว่าควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผู้เสนอมารหรือไม่ และถ้าหากรัฐสภาเห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็จะแสดงออกมาในรูปของพระราชบัญญัติที่กำหนดให้มีการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อไป

ทั้งนี้ กระบวนการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว ก็ต้องให้วุฒิสภา (First Chamber หรือ Eerste Kamer) พิจารณาต่อและในการลงมติให้ความเห็นชอบของทั้งสองสภานั้น จะต้องให้ผู้ลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงข้างมากปกติ

3. การยุบสภาผู้แทนราษฎร และการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เมื่อรัฐสภาได้ผ่านพระราชบัญญัติซึ่งบัญญัติว่าควรจะต้องมีการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีการเสนอมารแล้ว ก็จะต้องมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรและเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทางอ้อม กล่าวคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถนำเอาเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาเป็นนโยบายในการหาเสียงและประชาชนก็สามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มี “จุดยืน” ในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสอดคล้องกับความต้องการของตนได้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งใหม่จะต้องพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว ก็ต้องส่งให้วุฒิสภาพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง แต่การพิจารณาในครั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะต้องลงมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนผู้ที่มาลงคะแนนเสียงในแต่ละสภา จึงจะถือว่าร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้รับความเห็นชอบ

4. การประกาศใช้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว จะต้องทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยจึงจะบังคับใช้ได้แต่ก่อนที่จะนำทูลเกล้าทูลกระหม่อม ถวายนั้น

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติอื่น ๆ เพียงเท่าที่จะสอดคล้องกับบทบัญญัติที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมด้วย และการเปลี่ยนแปลงนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม และยังต้องปรับเลขและชื่อหมวด หรือมาตราให้สอดคล้องกันด้วย (ชมพูนุท ตั้งถาวร, 2556, น. 137-145)

สาธารณรัฐฝรั่งเศส

1. กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำในรูปแบบ “รัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญ” (Loi constitutionnelle) ซึ่งมีกระบวนการ ดังนี้

1.1 ผู้มีอำนาจเสนอร่างรัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ผู้มีอำนาจเสนอร่างรัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร และองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ดังนี้

1) ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และประธานาธิบดีเป็นผู้ลงนามรับรองในกรณีนี้ จะเรียกร่างรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีนี้ว่า “แผนงานแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” (Le Projet de revision constitutionnelle)

2) สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (L'Assemblée nationale) หรือ สมาชิกวุฒิสภา (Le Sénat) โดยสมาชิกแต่ละคนสามารถเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยจะเรียกร่างรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ว่า “ข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” (La proposition de révision constitutionnelle)

1.2 การนำแผนงานแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือ ข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

การนำแผนงานแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ในขั้นตอนนี้ เป็นไปเพื่อให้ได้ “ร่างรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” โดยกระบวนการพิจารณาจะคล้ายกับการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติ กล่าวคือ แผนงานแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและเมื่อลงมติแล้วต้องส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อ ถ้าหากวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมก็ต้องส่งกลับให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา และกระบวนการเช่นนี้จะดำเนินไปจนกว่าทั้งสองสภาจะไม่แก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ อีก ดังนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติและวุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างรัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญสลับกันไปมาจนกว่าจะได้ร่างรัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อความตรงกัน

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญในขั้นตอนนี้จะต้องได้รับการให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงจึงใช้คะแนนเสียงข้างมากปกติ (Simple Majority)

1.3 การให้สัตยาบันแก่ร่างรัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญ

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติและวุฒิสภาพิจารณาแผนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือ ข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจนได้รัฐธรรมนูญที่มีเนื้อความตรงกันแล้ว ก็ต้องนำร่างรัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้นไปผ่านการให้สัตยาบัน โดยจะต้องนำไปขอความเห็นชอบจากประชาชนด้วยการลงประชามติอย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ร่างรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญริเริ่มโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ประธานาธิบดีอาจกำหนดให้ที่ประชุมร่วมกันของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและวุฒิสภา หรือที่เรียกว่า “สภาองเกรส” (Congrès) เป็นผู้ให้สัตยาบันแทนการลงประชามติก็ได้ แต่สภาองเกรสจะต้องให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้นไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม (ชมพูท ตั้งถาวร, 2556, น. 171-177)

บทสรุปและความคิดเห็นของผู้ศึกษา

แม้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะมีความแตกต่างกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ตามซึ่งหลักการเดิมหลายประการ เช่น การให้รัฐสภาพิจารณา ข้อห้ามการเสนอญัตติ ผู้มีสิทธิเสนอ รูปแบบการเสนอ การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง การพิจารณาในวาระที่สอง การพิจารณาในวาระที่สาม เป็นต้น

สำหรับความแตกต่างกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมา เช่น

1. การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการต้องคำนึงถึงจำนวนคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิกวุฒิสภาด้วย
2. การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ต้องคำนึงถึงจำนวนคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาด้วย
3. การให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อมีการลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว
4. การจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์การอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์การอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้
5. การให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณีว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขัดต่อมาตรา 255 หรือมีลักษณะตามมาตรา 256 (8) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศก็แตกต่างกันไปแล้วแต่ประเทศซึ่งจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รัฐธรรมนูญกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำโดยกระบวนการที่คล้ายกับกระบวนการนิติบัญญัติและให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เพียงวิธีการเดียว

ราชอาณาจักรสเปน รัฐธรรมนูญกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องทำในรูปแบบพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำโดยกระบวนการที่คล้ายกับกระบวนการนิติบัญญัติและให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้สองวิธีการ คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญในกรณีทั่วไป และการแก้ไขรัฐธรรมนูญในบางเรื่อง หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีการยุบสภาและเลือกตั้งใหม่หลังจากที่รัฐสภาชุดเดิมได้ให้ความเห็นชอบแก่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว

สาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีการนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปผ่านการให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่งต่างหากหลังจากที่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบมาแล้วครั้งหนึ่ง

จากการศึกษาผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีขั้นตอนหรือกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีความยุ่งยากและซับซ้อนกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่บัญญัติไว้ก็ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ฉะนั้นการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่สำคัญในรัฐธรรมนูญจึงต้องมีความแตกต่างและยุ่งยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั่วไป ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความศักดิ์สิทธิ์ในตัวรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาลที่จะต้องก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวม

จัดทำโดย

นายแดนชัย ไชวพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2244 2060

Email : sapagroup01@gmail.com

บรรณานุกรม

- ชมพูนุท ตั่งถาวร. (2556). กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: บริษัท ส เจริญการพิมพ์ จำกัด.
- แดนชัย ไชวิเศษ. (2558). การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.สืบค้น 14 พฤศจิกายน 2560 จาก http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2558/sep2558-3.pdf
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” (11 ตุลาคม 2540). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (24 สิงหาคม 2550). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก.