



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง หลักนิติธรรมกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
(The Rule of Law and the amendment of the constitution)

จัดทำโดย นายสุรัชย์ เลี้ยงบุญเลิศชัย
รหัส ๕๘๐๓๔๕

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง หลักนิติธรรมกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
(The Rule of Law and the amendment of the constitution)

จัดทำโดย นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย
รหัส ๕๘๐๓๔๕

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
๑. บทนำ	๑
๒. แนวความคิดและทฤษฎีหรือหลักการที่เกี่ยวข้องกับความเป็นกฎหมายสูงสุด ของรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรมกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	๒
๒.๑ หลักการใช้อำนาจอธิปไตย	๒
๒.๒ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ	๓
๒.๓ หลักนิติธรรม	๔
๒.๔ หลักนิติธรรมกับการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย	๖
๓. หลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ขององค์กร ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	๗
๓.๑ หลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	๗
๓.๒ ข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกรณีที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง การปกครองหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ	๘
๓.๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญกับกรณีที่มีบุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้าง การปกครองหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ	๑๐
๓.๔ การตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ	๑๑
๔. วิเคราะห์หลักนิติธรรมกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	๑๓
๔.๑ ความสัมพันธ์ของหลักนิติธรรมกับกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	๑๓
๔.๒ ความสัมพันธ์ของหลักนิติธรรมกับเนื้อหาสาระที่เป็นบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญที่ขอแก้ไขเพิ่มเติม	๑๗
๕. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๒๐
๕.๑ บทสรุป	๒๐
๕.๒ ข้อเสนอแนะ	๒๒
บรรณานุกรม	๒๔

หลักนิติธรรมกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

นายสุรัชย์ เลี้ยงบุญเลิศชัย*

บทคัดย่อ

บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

หลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญแห่งกฎหมาย หมายถึงการปกครองโดยกฎหมาย จะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อหลักนิติธรรม ซึ่งจะมีความศักดิ์สิทธิ์อยู่เหนือบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล ดังที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม กล่าวเฉพาะการใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับต้องนำหลักนิติธรรมเข้ามาเป็นส่วนสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อธำรงไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของหลักนิติธรรม ซึ่งในที่นี้รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศด้วย โดยที่หลักนิติธรรมไม่ประสงค์ให้มนุษย์ปกครองมนุษย์ด้วยกันเอง แต่ประสงค์ให้กฎหมายเป็นผู้อำนาจมนุษย์และประสงค์จำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย ดังนั้นจึงต้องคำนึงและตระหนักถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งในส่วนของกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมและเนื้อหาสาระของบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมและถูกตรวจสอบได้เสมอ ซึ่งหากว่าในการดำเนินการใด ๆ ขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวได้คำนึงและตระหนักถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ความเป็นธรรมที่แท้จริงแห่งหลักนิติธรรมย่อมจะเกิดขึ้น.

คำสำคัญ

หลักนิติธรรม การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

* นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่หนึ่ง.

Abstract

The Rule of Law is the important and fundamental principle. It means to govern by laws which have to follow and do not break the rule of law that is above civil laws. The Rule of Law is in accordance with the performance of organizations exercising sovereign power, such as the National Assembly, the Councils of Ministers and the Courts, according to the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 (2007), section 3 paragraph 2 . The Rule of law is especially important for the National Assembly in legislative process which has to concern about the Rule of law in performance of duties, including the amendment of the constitution, the supreme law, to protect the sanctity of the Rule of Law. As the Rule of law does not intend people govern by themselves, but by laws and the power of governor would be limited by laws as well. Thus, the Rule of law must also be concerned in amending the constitution in legislative process and in the meaning of the draft constitutional amendment, which should base on the Rule of Law and should be proved as requested. If the National Assembly, the Councils of Ministers and the Courts perform their duties as above in compliance to the Rule of law, the equity, according to the Rule of Law should be took place.

Important words

The Rule of Law, the Amendment of the constitution

หลักนิติธรรมกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

๑. บทนำ

หลักนิติธรรม ถือกำเนิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” นับเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญของไทย บัญญัติถึงหลัก “นิติธรรม” โดยทั่วไปคำว่า หลักนิติธรรม (The Rule of Law) กับหลักนิติรัฐ (Legal State) จะปรากฏการใช้ควบคู่กันไปอยู่เสมอโดยที่ไม่ได้อธิบายความหมายว่า มีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร ทั้งหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐต่างก็ได้รับการพัฒนาจากโลกตะวันตกที่ประสงค์จะจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ให้อยู่ในกรอบของกฎหมายในประการสำคัญ ทั้งหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ ไม่ประสงค์ให้มนุษย์ปกครองมนุษย์ด้วยกันเอง แต่ประสงค์ให้กฎหมายเป็นผู้ปกครองมนุษย์ ซึ่งมีนัยหมายความถึง ผู้ที่ใช้อำนาจบริหาร บ้านเมืองต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมาย โดยที่จะทำการใดให้ขัดต่อกฎหมายไม่ได้

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติให้ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม กล่าวโดยสรุปแล้วผู้ที่ทำหน้าที่ในองค์กรตามที่กล่าวต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมนั่นเอง และเพื่อให้บทความทางวิชาการนี้มีความสมบูรณ์มากขึ้น จึงได้นำเอาความเป็นมาของเจตนารมณ์ ในหลักนิติธรรมตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ แนวความคิดและทฤษฎีหรือหลักการที่เกี่ยวข้องกับหลักการใช้อำนาจอธิปไตย หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรมกับการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาในฐานะสมาชิกรัฐสภา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วย โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกรณีที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญกับกรณีที่มีบุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตลอดจนวิเคราะห์หลักนิติธรรมกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะประเด็นความสัมพันธ์ของหลักนิติธรรมกับกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และความสัมพันธ์ของหลักนิติธรรมกับเนื้อหาสาระที่เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ขอแก้ไขเพิ่มเติม บทสรุปและข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรมต่อไป

๒. แนวความคิดและทฤษฎีหรือหลักการที่เกี่ยวข้องกับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรมกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

๒.๑ หลักการใช้อำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ในทางกฎหมายมหาชน หมายถึง อำนาจอธิปไตยในการปกครองรัฐ หรืออำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศ ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของใคร เว้นแต่ด้วยใจสมัครถือเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งที่สำคัญของความเป็น “รัฐ” และเป็นเครื่องแสดงว่า “รัฐ” นั้น หรือประเทศนั้นเป็นเอกราชหรือไม่^๑ ฌอง ชาร์ค รูสโซ (Jean Jaque Rousseau) ได้เขียนไว้ในวรรณกรรมสำคัญเรื่องหนึ่งชื่อ “Le Contract Social” ทำให้เกิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาจนถึงทุกวันนี้

สำหรับแนวคิดการแบ่งแยกและรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยนั้น นักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศสที่สำคัญที่สุด คือ มงเตสกีเออ (Montesquieu) ได้เรียบเรียงวรรณกรรมสำคัญเล่มหนึ่งชื่อ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” ในบทที่ ๖ ของหมวด ๑๑ มงเตสกีเออได้เสนอหลักและวิธีการที่แยกอำนาจอธิปไตยเพื่อก่อให้เกิดและส่งเสริมอิสรภาพของประชาชนไว้ ดังนี้

๒.๑.๑ ต้องมีการแยกองค์กรที่ใช้อำนาจปกครอง คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ การแยกนี้หมายความว่าให้แต่ละองค์กรใช้อำนาจแต่เพียงอย่างเดียวหรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ คนหนึ่งหรือองค์กรหนึ่งใช้อำนาจได้เพียงอย่างเดียว และให้แต่ละองค์กรใช้อำนาจเฉพาะเรียกว่า “การแบ่งแยกอำนาจ” (Separation of Powers) เพื่อให้เกิดอิสรภาพแก่ประชาชนจึงมีความจำเป็นต้องให้มีการแยกองค์กรที่ใช้อำนาจทั้งสามออกจากกันเพื่อถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

๒.๑.๒ ต้องมีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันได้ การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกัน (Check and Balance) หมายถึง อำนาจที่จะแยกให้แต่ละองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น ไม่ใช่แยกจากกันโดยเด็ดขาดหรือมีอิสระไม่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน การสร้างระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลที่มงเตสกีเออกล่าวถึง เป็นระบบที่จะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจทั้งสาม โดยมี “ดุลแห่งอำนาจ” (Balance of Power) คือ การให้แต่ละอำนาจที่แยกให้แต่ละองค์กรใช้ต่างมีฐานะเท่ากัน ซึ่งจะทำให้อำนาจต้านด้วยอำนาจซึ่งจะก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างอำนาจได้

จากแนวคิดที่มงเตสกีเออเสนอ คือ ต้องการให้มีระบบการแยกหรือจำแนกอำนาจให้องค์กรแต่ละองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)

^๑ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๓๐ หน้า ๒๑๒ - ๒๑๓.

เมื่อแยกหรือจำแนกให้แต่ละองค์กรใช้เพียงอำนาจเดียว คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการแล้ว ก็ควรจะให้แต่ละอำนาจสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้เช่นกัน

๒.๒ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ

รัฐธรรมนุญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญสะท้อนได้จากการที่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญไม่ได้ ซึ่งแนวคิดนี้เป็นไปตามหลักการสำคัญที่เรียกว่า “**หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนุญ**” (Le principe de Constitutionnalité)^๒ หลักการนี้ได้บัญญัติและรับรองไว้ในรัฐธรรมนุญทุกฉบับของไทย โดยวิธีที่ทำให้รัฐธรรมนุญเป็นกฎหมายสูงสุด มีองค์ประกอบอย่างใดอย่างหนึ่ง ประกอบกัน^๓ ดังนี้

๒.๒.๑ รับรองไว้โดยแจ้งชัดว่าเป็นกฎหมายสูงสุด (Supreme law)

๒.๒.๒ บัญญัติว่ากฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ กฎหมายนั้นใช้บังคับมิได้

๒.๒.๓ กำหนดองค์กรและกระบวนการต่าง ๆ เพื่อดูแลความชอบด้วยรัฐธรรมนุญ

๒.๒.๔ การกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนุญทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา เพราะเหตุที่รัฐธรรมนุญมีฐานะที่สูงกว่ากฎหมายอื่น และหากจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนุญต้องทำด้วยกระบวนการที่ยุ่ยากมากขึ้น

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนุญ เพื่อให้รัฐธรรมนุญคงตาม “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุด” การแก้ไขรัฐธรรมนุญจะกระทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ซึ่งในแต่ละประเทศก็มีระดับความยากง่ายในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนุญที่แตกต่างกันไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนุญของประเทศนั้น ๆ ซึ่งอาจพิจารณาได้ ๒ ลักษณะ^๔

(๑) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนุญที่กระทำได้ยาก รัฐธรรมนุญของประเทศที่มีลักษณะแก้ไขเพิ่มเติมได้ยาก จะกำหนดขั้นตอนสุดท้ายควบคุมวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยการลงมติที่มีคะแนนเสียงมากเป็นพิเศษ^๕ ซึ่งการประชุมรัฐสภาที่จะลงมติเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนุญ ซึ่งต้องมีคะแนนเสียงของสมาชิกรัฐสภาในการสนับสนุนไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกรัฐสภา^๖

(๒) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนุญที่กระทำได้ง่าย รัฐธรรมนุญของประเทศที่กำหนดให้รัฐธรรมนุญแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่าย จะกำหนดให้ขั้นตอนสุดท้ายของการประชุมรัฐสภาที่จะลงมติแก้ไข

^๒ ชาลซัย แสงศักดิ์, *กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการสำคัญ*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ ๑, ๒๕๕๓ หน้า ๒๖๙.

^๓ วิษณุ เครืองาม, *เรื่องเดิม*. หน้า ๖๗๕ - ๖๗๖.

^๔ วิษณุ เครืองาม, *เรื่องเดิม*. หน้า ๗๓๖.

^๕ วิษณุ เครืองาม, *เรื่องเดิม*. หน้า ๗๓๙.

^๖ ยุติธรรม ปัทมะ, ๒๕๕๖, “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๙๑”, สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า ๒.

เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องอาศัยคะแนนเสียงของสมาชิกรัฐสภาสนับสนุนมากกว่ากึ่งหนึ่ง (มากกว่า ร้อยละ ๕๐) ของจำนวนสมาชิกรัฐสภา^๗

อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะคงความเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยการกำหนดความยากง่ายในการแก้ไขเพิ่มเติมที่แตกต่างกันไป ๒ ลักษณะ แต่ในรัฐธรรมนูญบางประเทศก็มีการกำหนดการ “ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” ในหลักการบางอย่าง เช่น ประเทศเยอรมนีมีการกำหนดห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในมาตรา ๑ ในเรื่องหลักการในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิเสรีภาพของบุคคล และมาตรา ๒๐ ของกฎหมายพื้นฐาน ซึ่งเป็นเรื่องระบอบการปกครองประเทศ อำนาจอรัฐ หรือสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ หรือกรณีของประเทศไทยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ ที่กำหนดว่าผู้ตีข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้ซึ่งหมายถึงห้ามแก้ไขเพิ่มเติมเด็ดขาดไม่ว่ากรณีใดทั้งสิ้น

๒.๓ หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม หรือ The Rule of Law เป็นหลักพื้นฐานประการหนึ่งที่นักกฎหมายจากทั่วโลกให้ความสนใจ ซึ่งหลักนิติธรรมไม่ได้มีความหมายเพียงความหมายเดียว และไม่ใช้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายในบริบทของรัฐธรรมนูญอังกฤษ หรือบทบัญญัติกฎหมายอื่น แต่เป็นหลักการทางศีลธรรมและการเมืองหลักการหนึ่ง โดยอาจมีความหมายแตกต่างกันในแต่ละบุคคลแตกต่างกันไปตามจุดยืนทางการเมืองและศีลธรรมโดยเฉพาะ^๘ หลักนิติธรรมมีพัฒนาการมาจากหลักเกณฑ์ที่อยู่ในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta)^๙ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญจารีตของประเทศอังกฤษ โดยศาสตราจารย์ เอ.วี.ไดซี่ (Albert Venn Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยอ็อกฟอร์ด ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่ามีองค์ประกอบ ๓ ประการ^{๑๐} คือ

(๑) บุคคลพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษ เว้นแต่บุคคลนั้นได้กระทำการอันขัดต่อกฎหมาย

(๒) บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใด ๆ

(๓) รัฐธรรมนูญ (ของอังกฤษ) มิใช่เป็นที่มาแห่งกฎหมาย การที่บุคคลมีสิทธิมีเสรีภาพประการต่าง ๆ เพราะมีศาลยุติธรรมยอมรับบังคับใช้

^๗ ยุติธรรม ปัทมะ, เรื่องเดิม. หน้า ๒.

^๘ Loveland, Ian, Constitution law, Administrative law, and human rights (London : Oxford University Press, 2006), p.56.

^๙ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, ๒๕๕๓, หลักนิติธรรม. กรุงเทพฯ : บริษัทชวนพิมพ์ ๕๐ จำกัด , หน้า ๓-๔

^{๑๐} Albert V. Dicey, Introduction to the study of the Law of the Constitution (London : MacMillan, 1959) , pp. 188 – 203.

ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ กรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม แห่งชาติได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมว่า หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมาย อันหมายความรวมถึงการบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย และ กระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายจะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมายหรือกระบวนการ ยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหลักนิติธรรม คือหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวงอยู่เหนือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการสำคัญ ที่ใช้ในการควบคุมกำกับให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและหน่วยงานของรัฐทั้งหลายได้ใช้อำนาจไป ตามกรอบที่กฎหมายกำหนดเกิดสังคมที่เป็นธรรม^{๑๑}

ศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ อธิบายเกี่ยวกับหลักนิติธรรมว่า องค์ประกอบของ หลักนิติธรรมมี ๔ ประการ^{๑๒} คือ

(๑) องค์ประกอบด้านสาระ ซึ่งคือหลักความเสมอภาคทางกฎหมาย
 (๒) องค์ประกอบด้านกระบวนการใช้กฎหมาย คือรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้ อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้

(๓) องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึงการแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ
 (๔) องค์ประกอบด้านเป้าหมาย คือ การใช้ การตีความกฎหมาย และการตัดสินคดีนั้น จะต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม

ความหมายที่แท้จริงของหลักนิติธรรม อาจสรุปความได้ว่า หมายถึงการปกครองโดย กฎหมาย รวมถึงการแสวงหาความยุติธรรม ซึ่งเป็นเหตุเป็นผลกันตามธรรมชาติหรือเป็นความยุติธรรม อันเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและมีความศักดิ์สิทธิ์อยู่เหนือตัวอักษรของบทกฎหมายนั่นเอง^{๑๓} หลักนิติธรรมจึงมุ่งเน้นที่การตีความให้กฎหมาย ต้องเป็นธรรม และมุ่งเน้นที่ความยุติธรรมที่อยู่เหนือ กฎหมายลายลักษณ์อักษร

อาจกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรมมีต้นแบบมาจากประเทศในตะวันตก คือ ประเทศอังกฤษ ที่เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common law) เป็นหลักกฎหมายพื้นฐาน ซึ่งมุ่งเน้นการให้ความเป็นธรรมมากกว่าตัวบทกฎหมาย และเป็นความยุติธรรมที่อยู่เหนือหลักเกณฑ์ ตามตัวบทกฎหมาย มีความเกี่ยวข้องกับศีลธรรมของผู้คนในสังคมนั้น ๆ และไม่มีบทนิยาม เฉพาะเจาะจง ซึ่งอาจแตกต่างกันตามจุดยืนทางการเมืองและศีลธรรมของคนในสังคมนั้น

^{๑๑} ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์, **หลักนิติธรรม**, บทบัณฑิตย เล่ม ๖๘ ตอน ๔ เดือนธันวาคม ๒๕๕๕, หน้า ๓๒, ๓๘.

^{๑๒} เอกสารประกอบการบรรยายของ ศ.ดร. บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, ดุลยภาพระหว่างการเมืองภาคนักการเมืองและการเมืองภาคพลเมือง กับหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย หลักสูตริติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นชป.) รุ่นที่ ๑ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

^{๑๓} ภูริชญา วัฒนรุ่ง, ๒๕๕๑. **นิติศาสตร์ต้องเป็นธรรม** (ออนไลน์), หน้า ๕.

๒.๔ หลักนิติธรรมกับการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ได้มีการบัญญัติและรับรองเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง เพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ องค์กรนิติบัญญัติ (รัฐสภา) หนึ่งในผู้ใช้อำนาจอธิปไตย มีหน้าที่ในการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับประชาชนของประเทศ ซึ่งรวมถึงการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้

เมื่อพิจารณาถึงบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ พบว่า เจตนารมณ์ในการยกร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๓ นี้ เพื่อกำหนดที่มาของอำนาจอธิปไตยและหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยการใช้อำนาจนี้ต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรม และเพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเป็นธรรม สามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ และจะใช้อำนาจโดยปราศจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับนั้นไม่ได้^{๑๔}

ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ หลักนิติธรรมมีความสำคัญมากในการปฏิบัติหน้าที่ โดยการตรากฎหมายทุกครั้งต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมเสมอ^{๑๕} หากว่าฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจอธิปไตยได้ออกกฎหมายที่ฝ่าฝืน หรือขัดแย้งกับหลักนิติธรรมซึ่งเปรียบเสมือนหลักกฎหมายทั่วไปในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายนั้นย่อมไม่มีผลบังคับใช้ และแม้รัฐธรรมนูญหากมีบทบัญญัติใดขัดต่อหลักนิติธรรม ก็จะไม่มีความจำเป็นที่ต้องให้ความหมายประกอบสาระสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ให้ชัดเจน กรณีจึงน่าจะคิดว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ที่ยกร่างกันอยู่นั้น สมควรที่จะบัญญัติสาระสำคัญของหลักนิติธรรม และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรมหรือไม่^{๑๖}

สำหรับฝ่ายตุลาการในฐานะองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจอธิปไตย เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีและตีความกฎหมายเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน ดังนั้น การใช้กฎหมายในทุกขั้นตอนของผู้พิพากษาและตุลาการจึงต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมเสมอ โดยต้องปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ และปราศจากอคติสี่ประการ อันได้แก่ ๑) ฉันทาคติ ลำเอียงเพราะรักใคร่ชอบพอ ๒) โทสะคติ ลำเอียงเพราะโกรธ ๓) โมหาคติ ลำเอียง

^{๑๔} คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๒.

^{๑๕} ธานินทร์ ภัยวิเชียร, เรื่องเดิม, หน้า ๓๐

^{๑๖} อรรถพล ใหญ่สว่าง, ๒๕๕๘, หลักนิติธรรมภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย (ออนไลน์), มติชน, ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ http://www.matichon.co.th/news_details.php?newsid=1424682345

เพราะความเขลา และ ๔) ภัยาคติ ลำเอียงเพราะความกลัว โดยต้องไม่มีอคติภายในใจมาทำลายความยุติธรรม^{๑๗} ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง^{๑๘}

๓. หลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

๓.๑ หลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามความแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ นั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

(๑) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(๒) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะเสนอมิได้

(๓) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(๔) การออกเสียงลงคะแนนและขั้นตอนในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นดังนี้

(๔.๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

^{๑๗} ธานีรินทร์ ทรัพย์วิเชียร, เรื่องเดิม. หน้า ๓๖ - ๓๗.

^{๑๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

บัญญัติว่า “มาตรา ๑๙๗ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

(๔.๒) การพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สอง ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณและหลังจากที่พิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้ ๑๕ วัน

(๔.๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๕) เมื่อการลงมติเป็นไปตามที่กล่าวแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายและให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๑๕๐ และมาตรา ๑๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม นอกจากขั้นตอนในการพิจารณาที่ได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ แล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้เป็นการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามมาตรา ๑๓๖ (๑๑) และ (๑๖) และในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายใน ๖๐ วันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย รัฐสภาก็สามารถพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นต่อไปได้ตามความในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๓ วรรคสอง การพิจารณาต่อไปได้ในที่นี้ นั้น หมายความว่าหากว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นอยู่ในการพิจารณาของรัฐสภาในขั้นตอนใดก็สามารถพิจารณาต่อจากขั้นตอนที่ค้างอยู่ได้ต่อไป

๓.๒ ข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกรณีที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ

ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศนั้น ข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอาจมีความแตกต่างกันไปบ้างในรายละเอียด โดยอาจเป็นข้อจำกัดในการเชิงรูปแบบหรือกระบวนการ เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีการทำประชามติก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย หรือการกำหนดให้มีการลงมติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงที่มากเป็นพิเศษ (Qualified majority) เช่น กำหนดให้คะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่าสามในห้า หรือสองในสาม เป็นต้น

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญฯ บางประเทศได้กำหนดหลักการสำคัญซึ่งไม่อาจถูกทำลายได้ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นข้อจำกัดเชิงเนื้อหา โดยอาจกำหนดชัดเจนว่า มาตราใดมาตราหนึ่ง

หรือหลายมาตรา ไม่สามารถแก้ไขได้ เรียกว่า บทบัญญัติหรือหลักการชั่วนิรันดร์ (Eternity clause)^{๑๙} เช่น กรณีประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เรียกหลักการนี้ว่า Ewigkeitsklausel หรือ Ewigkeitsgarantie มีสาระสำคัญคือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลกระทบต่อแบ่งพื้นที่ของมลรัฐ ซึ่งมลรัฐจะต้องมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายด้วย หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลกระทบต่อหลักการที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๑ และมาตรา ๒๐ ของกฎหมายพื้นฐานนั้น ไม่อาจกระทำได้ ซึ่งมาตรา ๑^{๒๐} ที่บัญญัติห้ามมิให้มีการแก้ไขเพราะเป็นเรื่องของหลักการในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพของบุคคล และมาตรา ๒๐^{๒๑} เป็นเรื่องของระบอบการปกครองประเทศ อำนาจอธิปไตย หรือสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ เป็นต้น

สำหรับข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ กำหนดไว้สองประการสำคัญ คือ ญัตติในการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขประการหนึ่ง หรือญัตติในการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐอีกประการหนึ่ง ซึ่งทั้งสองประการนี้จะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนนี้มิได้ อาจกล่าวได้ว่าข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งสองประการดังกล่าว เป็นข้อจำกัดเชิงเนื้อหา ซึ่งหากมีการเสนอญัตติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาในลักษณะดังกล่าวจะเสนอไม่ได้ โดยเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๑ มิได้กล่าวเกี่ยวกับข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นการเฉพาะ คงกล่าวเพียงเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๙๑ ว่าเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในการจัดทำกฎหมายกำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนที่เข้าชื่อ

^{๑๙} ปูนเทพ ศิริบุษงค์, **ทฤษฎีและแนวความคิดว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ**, รัฐสภาสาร ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๔ เดือนเมษายน ๒๕๕๖, หน้า ๒๒.

^{๒๐} มาตรา ๑ GG บัญญัติไว้ว่า

“(๑) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่อาจจะถูกล่วงละเมิดได้ อำนาจอธิปไตยทั้งหลายผูกพันที่จะต้องให้ความเคารพและให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

(๒) ชาวเยอรมันยอมรับว่า สิทธิขั้นพื้นฐานอันมีอาจล่วงละเมิดและมีอาจจำหน่ายโอนได้นั้น เป็นพื้นฐานสำคัญต่อการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ต่อสันติภาพและต่อความยุติธรรมของโลก

(๓) สิทธิขั้นพื้นฐานที่จะกล่าวต่อไปนี้ ย่อมผูกพันอำนาจอธิบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยถือว่าเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้โดยตรง”.

^{๒๑} มาตรา ๒๐ GG บัญญัติไว้ว่า

“(๑) สาธารณรัฐเยอรมันเป็นสหพันธรัฐประชาธิปไตยและสหพันธรัฐสังคม

(๒) อำนาจของรัฐมาจากปวงชน ปวงชนได้ใช้อำนาจดังกล่าวโดยการเลือกตั้งและออกเสียงลงคะแนน และใช้อำนาจโดยผ่านองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหารและองค์กรตุลาการ

(๓) อำนาจอธิบัญญัตินั้นผูกพันต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการนั้นผูกพันกฎหมาย

(๔) ชาวเยอรมันมีสิทธิในการต่อต้านบุคคลซึ่งต้องการล้มล้างรัฐธรรมนูญในกรณีที่ทำเนียบอื่น ๆ ไม่อาจกระทำได้”.

เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องมีข้อกำหนดให้ผู้เข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตั้งตัวแทนเข้าชี้แจงเหตุผลและร่วมเป็นกรรมาธิการเพื่อพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น^{๒๒}

๓.๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญกับกรณีที่มีบุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้าง การปกครองหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘^{๒๓} ได้กำหนด หลักการแห่งสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญไว้เป็นส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ หมวด ๓ สิทธิและ เสรีภาพของชนชาวไทย โดยมีความหมายเพื่อคุ้มครองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยห้าม มิให้บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หากบุคคลหรือพรรคการเมืองทราบถึงการกระทำดังกล่าว สามารถ เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดไต่สวนข้อเท็จจริง และยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัย และยุติการกระทำดังกล่าวได้ โดยหากพรรคการเมืองใดที่เป็นผู้กระทำการดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองนั้นเลิกกระทำดังกล่าว และขณะเดียวกันศาลรัฐธรรมนูญ อาจสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นเสียได้ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง กรณีเช่นนี้ให้ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง เป็นเวลา ๕ ปี^{๒๔}

ในช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ หลายครั้ง ตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖ ซึ่งกรณีนี้มีผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๘ โดยผู้ถูกร้อง คือ สมาชิกรัฐสภาจำนวนหนึ่ง ได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม

^{๒๒} คณะกรรมาธิการวิสามัญบับันทึกเจตนารมณื จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ เจตนารมณืรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๒๘๕.

^{๒๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า

“บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้มิได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่งผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการ สูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือน การดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำตามวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรค การเมืองดังกล่าวได้

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามวรรคสาม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและ กรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบในขณะที่กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งดังกล่าว”.

^{๒๔} คณะกรรมาธิการวิสามัญบับันทึกเจตนารมณื จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ เจตนารมณืรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๖๒.

(ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และ ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และ มาตรา ๑๑๔) ซึ่งมีกระบวนการในการเข้าชื่อเสนอญัตติ การยื่นคำแปรญัตติ การพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญฯ ในแต่ละวาระของรัฐสภา และเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฯ มีขอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความที่เป็นสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ในประการที่อาจเข้าข่ายเป็นการทำลายระบบตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา ซึ่งกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖ สรุปสาระสำคัญ ได้ว่า การพิจารณาและการลงมติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม มาตรา ๒๙๑ (๑) (๒) และ (๔) และมาตรา ๓ วรรคสอง และมีเนื้อความที่เป็นสาระสำคัญขัดแย้งต่อหลักการพื้นฐานและ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นการกระทำเพื่อให้ ผู้ถูกร้องทั้งหมดได้อำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผ่าฝืนรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

กล่าวโดยสรุป กรณีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖ ได้วางหลักการ ที่สำคัญไว้หลายประการต่อกรณีสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญกับกรณีที่มีบุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพตาม รัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตาม รัฐธรรมนูญนี้หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๖๘ เป็นสิทธิแก่ ผู้ทราบการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง สามารถยื่นคำร้องขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้ยกเลิกการกระทำดังกล่าวได้โดยตรงอีกทางหนึ่งโดยที่มิต้องเสนอ เรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และการแก้ไขเนื้อความในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หากมีสาระสำคัญที่เป็นการขัดแย้งต่อหลักการพื้นฐานและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ อันเป็นการ กระทำเพื่อให้ได้อำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญฯ ตามมาตรา ๖๘ ได้

๓.๔ การตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ

อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ หรืออำนาจในการ ควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญนั้นเรียกว่า “Power of Judicial Review” หมายถึง การทบทวน ตรวจสอบ ควบคุมกฎหมาย หรือการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยอาศัย กระบวนการทางศาล อำนาจนี้อาจมีอยู่ขัดแย้งด้วยการมอบให้องค์กรหรือสถาบันใดเป็นผู้ใช้

เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่หากว่ารัฐธรรมนูญมิได้มอบอำนาจให้องค์กรใด จึงเกิดปัญหาทางกฎหมายว่า องค์กรใดที่มีอำนาจ^{๒๕} เช่น ในสหรัฐอเมริกา ศาลสูงสุด หรือศาลฎีกา (Supreme court) ได้วางแนวบรรทัดฐานเกี่ยวกับเรื่องนี้ เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๐๓ ในคดี Marbury v. Madison^{๒๖} เป็นครั้งแรกว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่บัญญัติโดยอำนาจของรัฐสภาและอยู่ในสถานะของผู้มีอำนาจในการประกาศว่า กฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ (Unconstitutional)

สำหรับการควบคุมตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น สืบเนื่องจากความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงต้องสร้างกลไกเพื่อพิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยการตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพื่อการควบคุมมิให้บทบัญญัติและกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญประเทศต่าง ๆ มีทั้งกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในอำนาจเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศโรมาเนีย สาธารณรัฐตุรกี ประเทศอังกฤษ เป็นต้น หรือกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในอำนาจเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐออสเตรีย หรือสหรัฐอเมริกา^{๒๗} เป็นต้น

ในกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๑ นั้น มิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือ ศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม คงมีแต่หลักเกณฑ์และวิธีการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายที่ยังไม่ประกาศใช้บังคับและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับไปแล้ว อันนำไปสู่ประเด็นปัญหาทางกฎหมายต่อไปว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ เพียงใดซึ่งต่อกรณีแห่งความสงสัยดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยหลายครั้งถึงอำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ (กรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้ตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และกำหนดกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) หรือคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖ (กรณีแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภา) จึงอาจกล่าวได้ว่า สำหรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญเองดังเช่นที่กล่าวมาในมาตรา ๖๘

^{๒๕} วิชาญ เครื่องงาม, เรื่องเดิม, หน้า ๖๘๕ - ๖๘๖.

^{๒๖} Cranch ๑๓๗, ๒ L.ED.๖๐ (๑๘๐๓).

^{๒๗} ชมพูนุท ตั้งถาวร, ๒๕๕๖. กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ : ส.เจริญการพิมพ์, หน้า ๒๑ - ๒๙.

ส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญถึงอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าวไว้โดยเฉพาะในมาตรา ๒๙๑

๔. วิเคราะห์หลักนิติธรรมกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

๔.๑ ความสัมพันธ์ของหลักนิติธรรมกับกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของหลักนิติธรรมกับกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นั้น จำต้องพิจารณาถึงกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมในรายละเอียดตามหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมรัฐสภาที่เกี่ยวข้อง เพื่อเชื่อมโยงกับหลักนิติธรรมในแต่ละขั้นตอนของการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่า รูปแบบและกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องตามหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิมนุษยชน^{๒๘} ดังนั้นรูปแบบและกระบวนการพิจารณาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงต้องมีความถูกต้อง ชอบธรรมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนชอบด้วยข้อบังคับการประชุมรัฐสภาที่เกี่ยวข้องตั้งแต่เริ่มกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมจนเสร็จกระบวนการ

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ ได้กำหนดกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กล่าวโดยสรุปได้ ดังนี้

๔.๑.๑ ผู้มีสิทธิเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน

๔.๑.๒ วิธีเสนอแก้ไข

วิธีเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ต้องจัดทำเป็นรูปแบบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้^{๒๙}

(๑) หลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งต้องกำหนดโดยชัดเจน

^{๒๘} ธานินทร์ กรัยวิเชียร, เรื่องเดิม, หน้า ๒๓.

^{๒๙} พรเลิศ สุทธิรักษ์ และสิทธิกร ศักดิ์แสง, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ; กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิ์ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐”, วารสารรัฐสภาสาร ปีที่ ๕๖ ฉบับที่ ๑๐, ตุลาคม ๒๕๕๑.

(๒) เหตุผลในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

(๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

๔.๑.๓ กระบวนการพิจารณาและการลงมติ

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ต้องกระทำเป็น ๓ วาระในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ใช้ข้อบังคับการประชุมรัฐสภาในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมรัฐสภาให้ใช้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยอนุโลมไปพลางก่อน ซึ่งรัฐสภาได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓๖ (๘) และมาตรา ๑๓๗ ของรัฐธรรมนูญได้ตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ขึ้น โดยที่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการในการพิจารณาในแต่ละวาระตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๙๑ (๑) – (๗) และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ หมวด ๗ ว่าด้วยการเสนอและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในส่วนของกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาในวาระที่ ๑ วาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ นั้น ต้องเป็นกระบวนการที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภาด้วย โดยกระบวนการพิจารณาในแต่ละวาระดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยวางเป็นบรรทัดฐานในแต่ละวาระของกระบวนการพิจารณา ดังนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๑ ขั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา^{๓๐}

ในประเด็นนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง ขั้นรับหลักการว่า องค์กรประชุมในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ จะต้องมีการประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์กรประชุมมิได้มีความหมายเพียงว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่คำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป เมื่อปรากฏว่า เวลาที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง ขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีสมาชิกเข้าประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ กระบวนการในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้

^{๓๐} โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ (๓) และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๓ วรรคสอง.

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเป็นไปในแนวทางเดียวกันหลายคำวินิจฉัย อาทิ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๑ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๑ นายกรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖ เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ในประเด็นที่ว่า ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ที่เสนอให้สมาชิกวุฒิสภาพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการมิใช่ร่างเดิมที่มีผู้ยื่นเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๖ และได้ส่งสำเนาให้สมาชิกวุฒิสภาประกอบการประชุม แต่เป็นร่างที่จัดพิมพ์ขึ้นใหม่ซึ่งมีข้อความที่แตกต่างจากร่างเดิมหลายประการ เช่น มีการเพิ่มเติมหลักการโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๖ วรรคสอง และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และมีการดำเนินการในลักษณะที่มีเจตนาปิดข้อเท็จจริงว่าได้มีการจัดทำร่างขึ้นใหม่ให้สมาชิกวุฒิสภาทราบ ดังนั้น เมื่อมีการนำร่างรัฐธรรมนูญที่มีการจัดทำใหม่ขึ้นพิจารณา จึงมีผลเท่ากับว่าการดำเนินการในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐสภารับหลักการ เป็นไปโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓ วรรคสอง

(๒) การพิจารณาในวาระที่ ๒ ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา การออกเสียงลงคะแนนในวาระนี้ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ^{๓๑} และเมื่อการพิจารณาวาระที่ ๒ เสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้ ๑๕ วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่ ๓ ต่อไป^{๓๒}

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย เกี่ยวกับกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาในวาระที่ ๒ ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖ ดังนี้

^{๓๑} โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ (๔) และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๐๑.

^{๓๒} โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ (๕) และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๐๓.

(๑) กระบวนการในการแปรญัตติ

การแปรญัตติ เป็นสิทธิของสมาชิกรัฐสภาที่จะเสนอความคิดเห็น การแปรญัตติ จึงต้องมีเวลาพอสมควร เพื่อให้สมาชิกผู้ประสงค์จะขอแปรญัตติได้ทราบระยะเวลาที่แน่นอนในการยื่นขอแปรญัตติ อันเป็นสิทธิในการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การนับระยะเวลาในการแปรญัตติ ย่อมไม่อาจนับเวลาย้อนหลังได้ แต่ต้องนับตั้งแต่วันที่ที่ประชุมมีมติเป็นต้นไป การเริ่มนับระยะเวลาย้อนหลังไปจนทำให้เหลือระยะเวลาขอแปรญัตติเพียง ๑ วัน เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อข้อบังคับการประชุมและไม่เป็นกลาง จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ทั้งขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓ วรรคสอง การกำหนดเวลาแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง

(๒) การอภิปรายในการประชุมรัฐสภา

การอภิปรายแสดงความคิดเห็นในการบัญญัติกฎหมาย เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของสมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะผู้ที่ได้ขอแปรญัตติ สงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมการที่สงวนความเห็นไว้ ย่อมมีสิทธิที่จะอภิปรายแสดงความเห็นและให้เหตุผลในประเด็นที่ได้แปรญัตติ สงวนคำแปรญัตติ หรือได้สงวนความเห็นไว้ ปราบกฎในการพิจารณาวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ผลัดกันทำหน้าที่ประธานที่ประชุมได้มีการตัดสิทธิผู้ขออภิปรายในวาระที่หนึ่ง และตัดสิทธิผู้ขอแปรญัตติ ผู้สงวนคำแปรญัตติ และผู้สงวนความเห็น เป็นจำนวนถึง ๕๗ คน โดยอ้างว่า ความเห็นดังกล่าวขัดต่อหลักการ ทั้ง ๆ ที่ยังไม่ได้มีการฟังการอภิปราย แม้การปิดการอภิปรายจะเป็นดุลพินิจของประธานและแม้เสียงข้างมากมีสิทธิที่จะลงมติให้ปิดการอภิปรายได้ก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจและการลงมติโดยใช้เสียงข้างมากดังกล่าวจะต้องไม่ตัดสิทธิการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา หรือละเลยไม่ฟังความเห็นของฝ่ายข้างน้อย การรวบรัดปิดการอภิปรายและปิดประชุมเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียง จึงเป็นการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบ เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายข้างมากโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม

(๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๓ ขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา^{๓๓}

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๓ ขั้นสุดท้าย นั้น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖ ศาลได้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการออกเสียงลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่า ในระหว่างที่มีการออกเสียงลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาว่า

^{๓๓} โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ (๖) และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๐๔ วรรคสอง.

มีสมาชิกรัฐสภาหลายรายมิได้มาออกเสียงลงมติในที่ประชุมรัฐสภาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ แต่ได้มอบให้สมาชิกรัฐสภาบางรายใช้สิทธิออกเสียง ลงคะแนนแทนในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม การที่สมาชิกรัฐสภาใช้บัตรแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนในระบบอิเล็กทรอนิกส์หลายใบเป็นการกระทำที่มีลักษณะผิดปกติวิสัย การดำเนินการดังกล่าวนอกจากจะเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติ มาตรา ๑๒๒ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังขัดต่อข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริต ที่สมาชิกรัฐสภาได้ปฏิญาณตนไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๓ และขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนน ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ที่ให้สมาชิกคนหนึ่งมีเพียงเสียงหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนน มีผลทำให้สมาชิกรัฐสภาที่ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบในการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในการประชุมนั้น ๆ เป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ทุจริต ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้แทนปวงชนชาวไทย เนื่องมาจากกระบวนการลงคะแนนเสียงที่ไม่ชอบด้วยข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา และขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังที่ได้ระบุมาแล้วข้างต้น มิอาจถือว่าเป็นมติที่ชอบของรัฐสภาในกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว

(๔) หลังจากการพิจารณาลงมติในวาระที่ ๓ แล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้วางหลักการแห่งกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยถือเป็นข้อกำหนดเชิงรูปแบบ และกระบวนการในการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ รายละเอียด วิธีการ และแนวทางในการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติไว้ ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ ที่อาจทำให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงอาจทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่ถือเป็นหลักกฎหมายพื้นฐานที่นอกเหนือจากกฎเกณฑ์ทางกฎหมายใด ๆ ที่บังคับใช้โดยตรงกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น

๔.๒ ความสัมพันธ์ของหลักนิติธรรมกับเนื้อหาสาระที่เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ขอแก้ไขเพิ่มเติม

ในการพิจารณาความสัมพันธ์ของหลักนิติธรรมกับเนื้อหาสาระที่เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ขอแก้ไขเพิ่มเติม นั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม มีข้อพิจารณาที่สำคัญดังนี้

(๑) ข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามความของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง ที่กำหนดไว้สองประการสำคัญ คือ

ประการแรก ญัตติในการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จะเสนอมิได้

ประการที่สอง ญัตติในการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้

ซึ่งข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะเหตุที่ว่าหากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวมีเนื้อหาสาระขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสองเสียแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ย่อมมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญและ ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่อยู่เหนือบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรทั้งปวง

(๒) ข้อห้ามตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ที่บัญญัติให้ประเทศไทย เป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้ อีกทั้งหากพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญในหมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๘๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ภายใต้บังคับ มาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ซึ่งรวมความแล้วทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ และมาตรา ๒๘๑ ก็คือจะแบ่งแยกราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวไม่ได้ ดังนั้น จึงมีความเกี่ยวข้องและสอดคล้องโดยตรงกับข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเชิงเนื้อหาที่ว่า ญัตติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีการเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐมิได้ ตามมาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง ซึ่งในการพิจารณาเนื้อหาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีความสอดคล้องกับหลักนิติธรรม จึงต้องพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย

(๓) บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้

วรรคสอง ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

วรรคสาม ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใด เลิกกระทำการตามวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้

วรรคสี่ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามวรรคสาม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมือง ที่ถูกยุบในขณะที่กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งดังกล่าว

ข้อห้ามในเรื่องนี้ แม้ไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรงในหมวด ๑๕ ของการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ แต่ก็เป็นการพิจารณาในเชิงเนื้อหาสาระที่สำคัญ เพราะการกระทำที่มีลักษณะล้มล้าง การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ จะกระทำมิได้

ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้อธิบายหลักนิติธรรมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหา ของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ของผู้ร้องที่ร้องขอให้ศาลวินิจฉัยให้ผู้ถูกร้อง ซึ่งยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ฝ่ายผู้ร้องเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เป็น บทบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้น การที่ฝ่ายผู้ถูกร้องเสนอ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงมีผลให้เป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ถือเป็นกรล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดย วิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชนก็ควรจะได้ ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือไม่ หรือรัฐสภาจะใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราก็เป็นความเหมาะสม และเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการ

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังได้อธิบายยืนยันหลักนิติธรรมในคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖ เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ โดยศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การแก้ไขเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้รัฐสภา ประกอบด้วยสองสภา คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ให้มีดุลยภาพระหว่างกัน โดยกำหนด บทบาทของวุฒิสภาให้เป็นองค์กรตรวจทานกลั่นกรองการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ ถ่วงดุลอำนาจกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้อำนาจวุฒิสภาในการตรวจสอบ ถอดถอน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ในกรณีที่ถูกล่ามโซ่ว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริต

ต่อหน้าที่ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๐ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามคำร้องที่มีการแก้ไขที่มาและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ย่อมทำให้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันของระบบสองสภาต้องสูญเสียไปอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถควบคุมอำนาจเหนือรัฐสภาได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อันเป็นการกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและเปิดทางให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการครั้งนี้ได้อำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า สาระสำคัญของหลักนิติธรรม คือ การปกครองที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ อันเป็นความเป็นธรรมที่บริสุทธิ์ ปราศจากอคติ โดยไม่มีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องและแอบแฝง หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายที่อยู่เหนือบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งรัฐสภาที่ดี คณะรัฐมนตรีที่ดี ศาลที่ดี รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่ดี จะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ หลักนิติธรรมต้องมีความสัมพันธ์กับเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ สืบเนื่องจากแนวทางคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วางไว้ เนื่องจากหลักนิติธรรมเปรียบเสมือนหลักกฎหมายพื้นฐานที่อยู่เหนือบทบัญญัติลายลักษณ์อักษร คือ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาในการแก้ไขที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม มีอคติ มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องจึงไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามแนวทางของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว

๕. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ บทสรุป

หลักนิติธรรมเป็นหลักพื้นฐานทางกฎหมายในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม^{๓๔} ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมโดยการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง เพื่อเป็นหลักและแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาในฐานะ

^{๓๔} ธานินทร์ ภัยวิเชียร, เรื่องเดิม, หน้า ๒๓.

องค์กรณีบัญญัติ จึงต้องยึดถือหลักนิติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อธำรงซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการดังกล่าว

การตรากฎหมาย ถือเป็นภารกิจอันสำคัญยิ่งของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ จึงต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมที่เคร่งครัดโดยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ให้ครบถ้วนทั้งมีข้อจำกัดในเชิงรูปแบบและวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมโดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยเฉพาะ และข้อจำกัดเชิงเนื้อหาที่มีบทบัญญัติเป็นข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจเป็นหลักการใดหลักการหนึ่ง หรือบทบัญญัติมาตราใด มาตราหนึ่งที่ห้ามดำเนินการแก้ไข ซึ่งเหนือสิ่งอื่นใดทั้งปวงในการดำเนินการใด ๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติต้องตระหนักและคำนึงถึงหลักนิติธรรมซึ่งกำกับอยู่เหนือบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรทั้งปวง และภายใต้หลักนิติธรรม ยังต้องคำนึงถึงหลักความสุจริตด้วย ดังนั้น หากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของฝ่ายนิติบัญญัติมีปัญหาความชอบด้วยหลักนิติธรรมและหรือหลักความสุจริต ศาลรัฐธรรมนูญ จึงย่อมมีอำนาจวินิจฉัยได้ แม้จะไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญก็ตาม

โดยในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้ความสำคัญถึงหลักนิติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓ วรรคสองที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังเช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖ ได้วินิจฉัยวางบรรทัดฐานไว้ว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้นำหลักนิติธรรมมากำกับการใช้อำนาจหน้าที่ของทุกฝ่ายทุกองค์กรและทุกหน่วยงานของรัฐภายใต้หลักการที่ว่านอกจากจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทกฎหมายที่มีอยู่แล้วยังจะต้องใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามหลักนิติธรรมด้วย กรณีจึงไม่อาจปฏิบัติตามบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือหลักเสียงข้างมากเพียงด้านเดียวเท่านั้น หากแต่ยังจะต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมควบคู่กันไปด้วย การอ้างหลักเสียงข้างมากโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงเสียงข้างน้อยเพื่อยับยั้งมาสนับสนุนการใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของผู้ใช้อำนาจท่ามกลางความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนหรือกลุ่มบุคคลกับผลประโยชน์ของประเทศชาติและความสงบสุขของประชาชนโดยรวม ย่อมจะนำไปสู่ความเสียหายและความเสื่อมโทรมของประเทศชาติหรือการวิวาทพาดหมางและแตกสามัคคีกันอย่างรุนแรงในหมู่ประชาชน ดังที่ปรากฏเป็นปัญหาวิกฤตของชาติในช่วงเวลาที่ผ่านมา และย่อมขัดต่อหลักนิติธรรมตามมาตรา ๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐”

หลักนิติธรรมจึงมีความสำคัญยิ่งที่ทุกฝ่ายจะต้องยึดถือและปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมและธำรงความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการดังกล่าวไว้ ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้ใช้อำนาจรัฐทุกฝ่ายและประชาชนทุกคน

ที่จะดำเนินการโดยตระหนักถึงหลักการดังกล่าวในการปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ และเคารพต่อหลักนิติธรรมอย่างไม่เสื่อมคลาย เพื่อนำพาสังคมไทยไปสู่สังคมแห่งความเป็นธรรม และความผาสุกของบ้านเมืองสืบไป

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องหลักนิติธรรมกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเห็นควรมีข้อเสนอแนะบางประการในส่วนที่เกี่ยวกับหลักนิติธรรมและในการดำเนินการขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) และองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ศาลรัฐธรรมนูญ) ดังต่อไปนี้

๕.๒.๑ หลักนิติธรรม (the rule of law) เป็นหลักการสำคัญยิ่งที่ต้องทำให้หลักการนี้เกิดมรรคเกิดผลเป็นรูปธรรมและเป็นหลักการที่สำคัญคู่กับสังคมไทยตราบถ้วนวันจันทร์ โดยองค์กรทั้งหลายทั้งปวงต้องยึดถือและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมทุกกรณีโดยไม่มีเงื่อนไข การให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม นั้น ในรัฐธรรมนูญเองสมควรให้ความหมายหรือแนวทางการใช้หลักนิติธรรมขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อให้เกิดทิศทางในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายได้อย่างคงเส้นคงวา ไม่เกิดความผิดพลาดคลาดเคลื่อน ไม่นำมาซึ่งความเข้าใจผิดว่าสองมาตรฐาน ทั้งนี้ทั้งนั้นเพื่อธำรงไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของหลักนิติธรรม

๕.๒.๒ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรหนึ่งสมควรใช้อำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในรูปแบบและเนื้อหาตามหลักนิติธรรมเท่าที่ไม่ขัดกับข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนด กล่าวคือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นต้องไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ต้องไม่มีลักษณะเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ และเมื่อใดที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ใช้อำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมรัฐสภากำหนดทั้งไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมเสียแล้ว ย่อมถูกตรวจสอบได้

๕.๒.๓ ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยสมควรมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทั้งในส่วนของการกระบวนกรและในส่วนเนื้อหาของกรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานของหลักนิติธรรมซึ่งเปรียบเสมือนหลักกฎหมายพื้นฐานนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อมีการกล่าวหาว่าการดำเนินการขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ใช้อำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมรัฐสภากำหนด ทั้งไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ

ยอมให้อำนาจหน้าที่ตามหลักนิติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ และเพื่อพิทักษ์รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดได้

๕.๒.๔ ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่สมควรบัญญัติอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นใดได้บ้าง เป็นการเฉพาะเรื่องหรือเป็นการทั่วไป เพราะจะเป็นการป้องกันมิให้ฝ่ายการเมืองอาศัยเสียงข้างมากแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามอำเภอใจ และขณะเดียวกันเพื่อป้องกันมิให้ศาลรัฐธรรมนูญขยายเขตอำนาจในการวินิจฉัยเป็นการเพิ่มเติมจนล่วงล้ำเข้าไปในเขตอำนาจขององค์กรอื่นและในประการสำคัญเพื่อป้องกันมิให้มีการนำเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปสู่ประเด็นปัญหาทางการเมืองอีก หรือควรกำหนดเป็นเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่า เมื่อมีร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ควรต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน เช่นเดียวกับการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือควรต้องให้ประชาชนได้ลงประชามติให้ความเห็นชอบอีกครั้ง จึงจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

๕.๒.๕ การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากมีการดำเนินการหรือการกระทำของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรใดที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม สมควรมีบทบัญญัติที่นำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งและถูกดำเนินคดีตามลักษณะความผิดที่ได้กระทำต่อไปด้วย เพื่อเป็นการป้องกันและยับยั้งการดำเนินการหรือการกระทำของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรนั้น

ท้ายสุดนี้ ขอนำคำกล่าวของ บารอนเนส มากาเร็ต แทชเชอร์ (Magaret Thatcher) ซึ่งได้กล่าวถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมอันลึกซึ้งไว้ว่า

“การเป็นประชาธิปไตยยังไม่เพียงพอ เสียงข้างมากไม่อาจเปลี่ยนสิ่งที่ผิดให้ถูกต้อง หากจะเป็นประเทศเสรีจริง ๆ ประเทศนั้นต้องมีความรักที่ลึกซึ้งต่อเสรีภาพ และเคารพหลักนิติธรรมอย่างผูกพันไม่เสื่อมคลาย”^{๓๔}

“Being democratic is not enough, a majority cannot turn what is wrong into right. In order to be considered truly free, countries must also have deep love of liberty and abiding respect for the rule of law”

^{๓๔} ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เอกสารประกอบการปาฐกถา เรื่อง “การปฏิรูปการเมืองภายใต้หลักนิติธรรม” ในโอกาสครบ ๑๖ ปี การสถาปนารัฐธรรมนูญ, วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๗, หน้า ๒๑-๒๒.

บรรณานุกรม

หนังสือ ตำรา งานวิจัย

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, ๒๕๕๗, หลักนิติธรรม.

คณะกรรมการการวิสามัญฉบับที่กเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ

เจตนาธรรมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ชมพูนุท ตั้งถาวร, ๒๕๕๖. กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วย

รัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ : ส.เจริญการพิมพ์

ชาญชัย แสวงศักดิ์, ๒๕๕๓, กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการสำคัญ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, ๒๕๕๓, หลักนิติธรรม. กรุงเทพฯ : บริษัทชวนพิมพ์ ๕๐ จำกัด

วิชญ์ เครื่องงาม, ๒๕๓๐, กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์

Albert V. Dicey, Introduction to the study of the Law of the Constitution (London :

MacMillan, 1959)

Loveland, Ian, Constitution law, Administrative law, and human rights (London : Oxford

University Press, ๒๐๐๖)

กฎหมาย ข้อบังคับและคำวินิจฉัยศาลที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

บทความและหนังสือพิมพ์

กำชัย จงจักรพันธ์, หลักนิติธรรม, บทบัณฑิตย์ เล่ม ๖๘ ตอน ๔ เดือนธันวาคม ๒๕๕๕

ปุนเทพ ศิริบุหงศ์, ทฤษฎีและแนวความคิดว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, วารสารรัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๔ เดือนเมษายน ๒๕๕๖

พรเลิศ สุทธิรักษ์ และสิทธิกร ศักดิ์แสง, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ; กรณีศึกษา

เปรียบเทียบการให้สิทธิ์ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐”, วารสารรัฐสภาสาร ปีที่ ๕๖ ฉบับที่ ๑๐, ตุลาคม ๒๕๕๑.

ยุติธรรม ปัทมะ, ๒๕๕๖, การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑, สำนักวิชาการ สำนักงาน

เลขาธิการวุฒิสภา

ภูริชญา วัฒนรุ่ง, ๒๕๕๑. นิติศาสตร์ต้องเป็นธรรม (ออนไลน์), ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๘

http://archanpoo.net/index.php?option=com_content&view=article&id=17:2008-09-27-13-54-15&catid=1:article&Itemid=3

เอกสารประกอบการปาฐกถาของ ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การปฏิรูปการเมืองภายใต้หลักนิติธรรม
ในโอกาสครบ ๑๖ ปี การสถาปนารัฐธรรมนูญ, วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๗

เอกสารประกอบการบรรยายของ ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ดุลยภาพระหว่างการเมืองภาคนี้กับการเมืองและ
การเมืองภาคพลเมืองกับหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย
(นธป.) รุ่นที่ ๑ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

อรรถพล ใหญ่สว่าง, ๒๕๕๘, หลักนิติธรรมภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย (ออนไลน์), มติชน,
๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ www.matichon.co.th/news_details.php?newsid=1424682345