



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ บทสรุป

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศย่อมต้องสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้เมื่อถึงเวลาและสถานการณ์ที่เหมาะสม หากจำเป็นที่จะต้องทำการแก้ไขก็ต้องรีบแก้ไข และการแก้ไขนั้นย่อมไม่ใช่เพื่อใครคนใดคนหนึ่ง หรือเพื่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือเพื่อพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งโดยเฉพาะ

จากการศึกษาถึงปัญหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยพบว่า มีปัญหาที่เกิดขึ้นดังต่อไปนี้

๑. กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย แบ่งออกเป็น ๒ รูปแบบ คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีการบัญญัติบทแก้ไขเพิ่มเติมไว้ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่ไม่ได้บัญญัติบทแก้ไขเพิ่มเติมไว้

๑.๑ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ มีทั้งสิ้น ๑๒ ฉบับ จะเป็นรูปแบบและวิธีการที่แก้ไขได้ยาก มีรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวเท่านั้นที่บัญญัติวิธีการสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีรูปแบบและวิธีการที่แก้ไขได้ง่าย คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๐

ทั้งนี้สามารถแบ่งกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญออกได้เป็น ๓ ขั้นตอน คือ การริเริ่มให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการตัดสินใจหรือตกลงใจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยขั้นตอนส่วนใหญ่จะอยู่ที่รัฐสภา ทั้งที่มาจากทางเลือกตั้ง และมาจากการแต่งตั้ง ต่อมาจึงได้มีการบัญญัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยโดยมีสิทธิเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และในขั้นตอนของการตัดสินใจหรือตกลงใจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการลงประชามติก่อน

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อขั้นตอนที่สำคัญส่วนใหญ่อยู่ที่รัฐสภาแล้วจึงมีปัญหาของการร่าง และการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีการสืบทอดอำนาจไว้ เพราะรัฐธรรมนูญของไทยส่วนใหญ่จะมาจาก การปฏิวัติรัฐประหาร ทำให้เนื้อหาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมิได้มีเจตนาที่จะแก้ไขเพิ่มเติม ให้มีความสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองในประเทศแต่อย่างใด

๑.๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่ไม่มีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ มี ทั้งสิ้น ๖ ฉบับ ซึ่งล้วนแต่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่มีการร่างขึ้นภายหลังจากการปฏิวัติ รัฐประหารโดยคณะปฏิวัติเป็นผู้ทำการร่างขึ้น เพื่อให้เป็นประตูไปสู่การบริหารปกครองประเทศ และเพื่อใช้เป็นวิธีการสำหรับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป รัฐธรรมนูญประเภทนี้จึงเป็น เพียงเครื่องมือรองรับการใช้อำนาจของกลุ่มผู้ก่อการปฏิวัติรัฐประหารก่อนที่จะมีการสืบทอด อำนาจไปสู่รัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไปโดยบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล โดยไม่ได้มีการบัญญัติถึง การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

กรณีนี้จึงมีปัญหว่าเมื่อถึงคราวจะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวแล้วจะสามารถ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนั้นได้หรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวบางฉบับมีระยะเวลา ของการใช้บังคับเป็นเวลานานกว่ารัฐธรรมนูญฉบับถาวรบางฉบับ ซึ่งกรณีนี้เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ บัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ แต่โดยหลักการของความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แล้ว และเมื่อสถานการณ์การปกครองประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปจำเป็นจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญเพื่อให้หลักการที่มีข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญนั้นสามารถแก้ไขปัญหาของประเทศ ต่อไปได้ เพราะรัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขและเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา

ฉะนั้น กระบวนการและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องมีวิธีการที่พิเศษและมี กระบวนการที่ยากกว่าและละเอียดกว่าการแก้ไขกฎหมายธรรมดา ทั้งนี้จึงเห็นว่าในกรณีนี้ที่ รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ รัฐสภาจึงต้องทำหน้าที่ในการจัดทำและแก้ไข รัฐธรรมนูญแต่สุดท้ายต้องคืนอำนาจสู่ประชาชนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับนั้นโดยวิธีการลงประชามติ

๒. องค์กรผู้มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาพบว่ากลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญมักจะเป็น นักการเมืองที่เสียผลประโยชน์จากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ และข้าราชการฝ่ายทหารในกรณีที่มี การล้มล้างรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการปฏิวัติ เมื่อองค์กรใดมีอำนาจในการแก้ไข ก็มักจะแก้ไข

รัฐธรรมนูญเพื่อรักษาประโยชน์เฉพาะของอำนาจที่องค์กรนั้นสังกัดอยู่ ไม่ได้แก้ไขเพื่อแก้ปัญหาของรัฐธรรมนูญที่มีอยู่เลย บทบัญญัติหรือกลไกตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นเพียงเครื่องมือสำหรับใช้ในการปกครอง และดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของผู้มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้นเท่านั้น โดยที่นักการเมืองหรือผู้ทรงอำนาจทางการเมืองไม่ได้ยึดถือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และไม่เข้าใจความสำคัญของการปกครองประเทศในระบอบรัฐธรรมนูญ รวมทั้งไม่มีการปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมที่เคยปฏิบัติมาแล้วตั้งแต่ในอดีต จึงส่งผลทำให้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีลักษณะของสัมพันธภาพเชิงอำนาจของอำนาจทางการเมืองแบบเก๋ารวมอยู่ด้วยเสมอ

ทั้งนี้องค์กรที่มีอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่สำคัญที่สุดเพราะต้องเข้ามาทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับหรือบางส่วน ซึ่งองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่นี้มักจะถูกครอบงำจากผู้ที่ตั้งตนเข้ามา และครอบงำด้วยผลประโยชน์ เพราะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นผู้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงมีลักษณะเพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายตนไม่ได้แก้ปัญหาของระบบการเมืองแต่อย่างใด

ฉะนั้น องค์กรที่เข้ามาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับการเมืองหรือมีผลประโยชน์อื่นใดในรัฐธรรมนูญที่จะร่างขึ้นหรือกำลังจะทำการแก้ไขเลย คือ จะต้องไม่สามารถดำรงตำแหน่งใด ๆ ทางการเมืองเลยไม่ว่าจะก่อนหรือภายหลังจากการจัดทำหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้สำเร็จ ทั้งนี้องค์กรหรือบุคคลที่ทำหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องเข้าใจปัญหาของประเทศในขณะนั้น มีความเสียสละ และมีเจตนารมณ์ในความต้องการที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นอยู่นั้นอย่างแท้จริงโดยไม่ได้มุ่งหวังเพื่อประโยชน์ของตนเอง

๓. การอ้างความชอบธรรมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญหากมีปัญหาควรได้รับการแก้ไขก็ย่อมต้องแก้ไขอย่างรีบด่วน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากประวัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทย มักจะอ้างเหตุผลของการล้มล้างรัฐธรรมนูญและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแยกได้เป็น ๒ เหตุผลด้วยกัน คือ เหตุผลทางวิชาการและเหตุผลทางการเมือง

๓.๑ เหตุผลทางวิชาการ เป็นการอ้างเหตุผลที่เกี่ยวกับปัญหาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ และเป็นช่องโหว่ของรัฐธรรมนูญจนทำให้กลไกต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญไม่สามารถปฏิบัติได้ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงการจัดทำรัฐธรรมนูญของไทย ส่วนใหญ่จะเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่าและร่าง

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มาจากคณะปฏิวัติโดยการยึดอำนาจ และมักจะมีการบัญญัติอำนาจไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ทำให้บทบัญญัติในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญไม่สามารถนำออกมาใช้ได้อย่างเต็มที่ แต่จะมีการบังคับใช้เฉพาะในบทเฉพาะกาลเท่านั้น

เมื่อได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญไประยะหนึ่งจึงเกิดเป็นปัญหาขึ้นมาจากการใช้รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นไปตามระบบประชาธิปไตย สมควรได้รับการแก้ไข เช่น กรณีของการเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ทั้ง ๒ ฉบับมีความพยายามในการแก้ไขรัฐธรรมนูญกันอย่างกว้างขวางเพราะเป็นฉบับที่มีลักษณะของความเป็นกึ่งประชาธิปไตยโดยการจัดวางอำนาจจะอยู่ที่บทเฉพาะกาลเท่านั้น

๓.๒ เหตุผลทางการเมือง เป็นเหตุผลที่ไม่เหมาะสมมากที่สุดเพราะผู้มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมักยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ตนทั้งนี้มักจะกล่าวอ้างว่ารัฐธรรมนูญมีความล้าสมัย ไม่ทันต่อสถานการณ์บ้านเมืองที่ได้เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงการกล่าวอ้างว่ารัฐธรรมนูญที่กำลังใช้บังคับอยู่นั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองที่กำลังเกิดขึ้นอยู่ในขณะนั้นได้ สมควรที่จะได้รับการแก้ไข ทั้งที่ความเป็นจริงแล้วสถานการณ์ในขณะนั้นสามารถที่จะคลี่คลายไปได้ด้วยตัวเอง

เมื่อได้ทำการศึกษาถึงการอ้างเหตุผลของการแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่ละครั้งแล้ว จะมีเหตุผลทางการเมืองมากกว่าเหตุผลทางวิชาการ ซึ่งเหตุผลทางการเมืองที่เป็นสาเหตุของการยกเลิกรัฐธรรมนูญหรือเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เช่น การที่ให้อำนาจแก่วุฒิสภามากเกินไปจนรัฐบาลไม่อาจที่จะใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ และเป็นสาเหตุหนึ่งของการปฏิวัติรัฐประหารในปี ๒๕๑๙ หรือกรณีที่รัฐธรรมนูญได้ลดทอนอำนาจของข้าราชการประจำไปโดยไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ก็เป็นเหตุผลทางการเมืองอย่างหนึ่งที่ต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้มีการล้มล้างรัฐธรรมนูญกันอย่างง่ายตายอีก จึงต้องสร้างทัศนคติที่ดีให้แก่นักการเมืองและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทางการเมืองโดยเฉพาะข้าราชการทหาร ที่ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นที่ตั้งก่อนที่จะทำการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการนอกรัฐธรรมนูญ

๔. เนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาเห็นได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยมุ่งที่จะแก้ไขในเฉพาะส่วนของรัฐสภา พรรคการเมืองและการเลือกตั้งเป็นหลัก โดยมีได้ให้ความสำคัญกับพฤติกรรมอันเป็นผลมาจากโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองเลย ทั้งนี้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญจะบ่งบอกถึงการให้อำนาจของกลุ่มผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องอยู่ด้วยเสมอ และพบว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่นั้นมักจะใช้หลักการการปกครองของประเทศในสมัยที่รัฐธรรมนูญฉบับที่ได้มีการล้มล้างไปโดยอ้างว่ารัฐธรรมนูญล้าสมัย หรืออ้างว่ารัฐธรรมนูญมีปัญหาไม่สามารถแก้ไข ปัญหาของประเทศได้แต่ก็ยังนำหลักการเดิมนั้นมาร่างใหม่ในการจัดทำหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญเสมอ เช่น การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดระบบการเลือกตั้งที่จากการเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียว มาเป็นแบ่งเขตเรียงเบอร์อีกครั้ง หรือวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ที่รัฐธรรมนูญเคยใช้วิธีการเลือกตั้ง แต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กลับให้นำวิธีการแต่งตั้งมาใช้อีก เป็นต้น

ปัญหาในเนื้อหาส่วนโครงสร้างทางการเมืองในประเทศไทย ส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญหลายฉบับมักจะนิยมร่างให้มีการผูกขาดอำนาจรัฐไว้กับพรรคการเมืองมากเกินไปเพราะต้องการให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง ทำให้มีการผูกขาดอำนาจรัฐไว้กับพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว ก่อให้เกิดพฤติกรรมเอื้อประโยชน์และเป็นมูลเหตุจูงใจให้กับกลุ่มนายทุนธุรกิจที่เข้ามาเล่นการเมือง และใช้อำนาจเงินเป็นตัวสนับสนุนตนเองให้สามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ทำให้กลุ่มนายทุนธุรกิจเหล่านั้นเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองเพียงเพื่อหวังกำไรภายหลังจากที่ตนต้องเสียกำลังเงินเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งเพื่อสามารถเข้ามาเป็นนักการเมือง จึงทำให้เกิดปัญหาของการทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ดังนั้น ผลสะท้อนของเนื้อหาที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอันเกิดจากรูปแบบและวิธีการที่มีกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอนั้น ทำให้รัฐธรรมนูญเป็นเพียงเครื่องมือที่แสดงให้เห็นถึงสภาพของอำนาจทางการเมืองของฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการ เนื้อหาที่ปรากฏออกมาจึงไม่ได้มีเจตนาแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาระบบการเมืองไทย และไม่ได้เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือเพิ่มอำนาจต่อรองของประชาชน แต่เป็นเพียงการลดทอนความกดดันทางการเมืองเท่านั้น

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์เป็นการพัฒนารัฐธรรมนูญที่ส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตย ค้ำครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่ประชาชนนั้น จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

๑. กระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น คือ การริเริ่มให้มีการแก้ไข การดำเนินการแก้ไข และการตัดสินใจหรือการตกลงใจในการแก้ไข ดังนี้

๑.๑ การริเริ่มให้มีการแก้ไข ก่อนที่จะมีการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญควรมีคณะกรรมการการศึกษาประเด็นที่รัฐธรรมนูญมีความบกพร่องและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบ และให้ประชาชนสามารถเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมได้ ทั้งนี้ ให้กำหนดประเด็นคำถามแก่ประชาชนสำหรับการลงประชามติว่าเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นใดบ้าง คำถามนั้นต้องมีความชัดเจน และคำตอบจะเป็นการลงประชามติที่ ต้องมีเสียงของประชาชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของประชาชนที่มาลงประชามติ

๑.๒ การดำเนินการแก้ไขต้องได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนเสมอ และมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน

๑.๓ การตัดสินใจหรือการตกลงใจแก้ไขต้องนำร่างรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว นำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่ารับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขนั้นแล้วจึงจะมีผลใช้บังคับได้ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนกำหนดเนื้อหาของรัฐธรรมนูญและเป็นผู้ชี้ขาดว่าสมควรจะใช้รัฐธรรมนูญนั้นหรือไม่ สำหรับคะแนนเสียงของการลงประชามติต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของประชาชนที่มาใช้สิทธิออกเสียงลงประชามติ

อย่างไรก็ตามก่อนที่จะมีการลงประชามติจะต้องสร้างความเข้าใจปัญหาและโครงสร้างของรัฐธรรมนูญให้กับประชาชนได้เข้าใจก่อนในทุกขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในระดับท้องถิ่นเพราะถือว่าเป็นกลุ่มที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศ เมื่อทำการลงคะแนนใด ๆ แล้วกลุ่มคนเหล่านี้มีส่วนร่วมสำคัญเป็นอย่างมากกับการเปลี่ยนแปลง เพราะนักการเมืองมักจะนำมาเป็นข้ออ้างเพื่อให้เกิดความชอบธรรมว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่แล้ว แต่ในความเป็นจริงประชาชนส่วนใหญ่เหล่านั้นอาจจะไม่ได้มีความเข้าใจในรัฐธรรมนูญที่ตนได้ทำการลงประชามติไปเลยแม้แต่น้อย

๒. กรณีของการอ้างความชอบธรรมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของคณะปฏิวัติหรือนักการเมืองที่มีการเรียกร้องให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรสร้างทัศนคติและปรับพฤติกรรมของนักการเมืองให้มีทัศนคติที่ดีและเคารพเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และให้ความรู้แก่ประชาชนโดยวิธีการ ดังนี้

๒.๑ เริ่มต้นจากการสร้างวินัยให้กับพรรคการเมืองที่นักการเมืองนั้นสังกัด ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญจะต้องสร้างปทัสถานและอุดมคติ แนวความคิดของผู้นำทุก ๆ สถาบันและทุกวงการให้มีความใกล้เคียงกันด้วยการเคารพในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเคารพในหลักการของรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติไว้

๒.๒ ควรพยายามสร้างรัฐธรรมนูญในจิตใจของประชาชนด้วย คือรัฐควรประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจรวมทั้งให้ความรู้ในเรื่องรัฐธรรมนูญแก่ประชาชนระดับรากหญ้าได้เข้าใจถึงสิทธิและเสรีภาพของตน รวมถึงกลไกต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ โดยการรณรงค์ให้ความรู้กับประชาชนว่าเพียงแต่วิธีการแก้ปัญหาโดยการเลือกตั้งแต่เพียงอย่างเดียวนั้นไม่ได้เป็นเครื่องบ่งชี้ว่าประเทศมีการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่จะอำนวยประโยชน์และคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้ แต่การเลือกตั้งที่ปราศจากการควบคุมการใช้อำนาจที่เหมาะสมแล้ว จะนำมาซึ่งการสืบทอดอำนาจของนักการเมือง และการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

สิ่งสำคัญควรให้ความรู้แก่ประชาชนว่าการมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นไม่ได้หมายความว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือจะทำให้การเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยขึ้น แต่หากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยังคงเป็นไปตามระบบของการเมืองเก่าก็ย่อมไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาไปได้เลย

๒.๓ ก่อนที่จะนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมหรือรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับมาให้ประชาชนลงประชามติจะต้องให้ความรู้ความเข้าใจในรัฐธรรมนูญฉบับนั้นแก่ประชาชนก่อน โดยวิธีการให้ความรู้และอธิบายว่าโครงสร้างของรัฐธรรมนูญเป็นอย่างไร และต้องให้ประชาชนรู้และเข้าใจปัญหาทั้งหมดก่อนโดยต้องให้เวลาระยะหนึ่ง จึงจะทำการจัดให้มีการลงประชามติได้

๓. เนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ควรให้เป็นประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าขึ้น โดยให้มีหลักประกันว่าด้วยสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้นั้นสามารถนำออกมาใช้บังคับได้จริงและอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ผู้เขียนจึงเห็นว่าเมื่อมีการแก้ไขในส่วนนี้ควรได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนเสมอ เพราะเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง ทั้งนี้ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

โดยการลงประชามติ สิ่งสำคัญเนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขวิกฤตของชาติบ้านเมือง เพื่อป้องกันมิให้เกิดวิกฤตของรัฐธรรมนูญขึ้นอีก

สำหรับวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นแนวทางเพื่อนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะกำหนดให้มีการแก้ไขในบางส่วนบางประเด็นที่ไม่ได้เป็นการแก้ไขทั้งฉบับ แต่หากมีความจำเป็นที่ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับมักจะมีการแก้ไขบทบัญญัติวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ จึงเห็นว่าสมควรกำหนดให้มีการบัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรด้วย ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งที่ผ่อนปรนมิให้เกิดการยกเลิกรัฐธรรมนูญด้วยวิถีทางนอกรัฐธรรมนูญโดยการใช้อำนาจไปด้วย

อนึ่ง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นไม่ว่าจะเริ่มต้นโดยคณะรัฐมนตรี รัฐสภา หรือประชาชนก็ตาม เมื่อกระทำโดยมีขอบเขตจำกัด และคำนึงถึงประโยชน์โดยรวมของประเทศแล้ว ย่อมไม่อาจที่จะมีผลประโยชน์ส่วนได้เสียที่ผูกพันอยู่กับอำนาจและฐานะเดิมของตน กรณีกลับกันหากเป็นผลกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนตนแล้ว เจื้อนไขของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็จะกลายเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การรัฐประหารและยกเลิกรัฐธรรมนูญในที่สุด