



แนวความคิดในการจัดให้มีและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดสถานะความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในรัฐ เพื่อความสงบสุขของประชาชน แม้จะเป็นเพียงองค์ประกอบในการก่อกำเนิดรัฐ และเมื่อมีการประกอบขึ้นมาเป็นรัฐแล้วย่อมจะต้องมีการสร้างหลักเกณฑ์และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้เกิดระเบียบขึ้นในสังคม ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งใด ๆ ขึ้นมาใช้บังคับนั้นย่อมต้องเป็นผู้ปกครอง และมีอำนาจในการลงโทษได้หากไม่ปฏิบัติตาม อำนาจนี้ย่อมมีที่มาจากการสร้างกฎเกณฑ์เหล่านั้น และกฎเกณฑ์นั้นได้กำหนดถึงอำนาจของผู้ปกครองไม่ว่าจะเป็นการมีอำนาจที่อยู่เหนือกฎหมายหรืออำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายก็ตาม และเพื่อกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจมิให้นำอำนาจนั้นมาบีบบังคับกับผู้ถูกปกครอง จึงได้ตรากฎระเบียบต่าง ๆ ขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งเรียกกันทั่วไปว่า “รัฐธรรมนูญ” ดังนั้นในการที่รัฐธรรมนูญสามารถก่อกำเนิดขึ้นมาได้ก็ต้องสามารถที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ โดยจะต้องมีผู้มีอำนาจในการจัดทำและมีผู้ที่มีอำนาจในการแก้ไขเมื่อถึงเวลาที่จะต้องแก้ไขเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้มีทฤษฎีที่สนับสนุนหลักการดังกล่าวคือ ทฤษฎีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญและทฤษฎีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐานซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

๒.๑ ทฤษฎีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (Pouvoir Constituant)

อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญเป็นแนวความคิดที่มีต้นตารับจากประเทศฝรั่งเศส หมายถึงอำนาจทางการเมืองของคณะบุคคล หรือบุคคลที่อยู่ในฐานะบันดาลให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นได้สำเร็จ^๑ แสดงให้เห็นว่าผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญจะต้องมีฐานะเป็นรัฐอธิปไตย (Sovereign) หรือผู้อยู่ในฐานะอย่างรัฐอธิปไตย โดยอำนาจนี้เป็นอำนาจดั้งเดิมและเป็นอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ หรืออำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ มักเกิดขึ้นเมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับแรก หรือเมื่อมีการปฏิวัติรัฐประหารซึ่งกระทำโดยคณะบุคคลหรือประชาชนล้มเลิกรัฐธรรมนูญฉบับก่อน^๒ หรือบางครั้งอาจ

^๑ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๓๐), หน้า ๗๓.

เรียกว่าอำนาจในการจัดตั้งองค์กรสูงสุดหรืออำนาจสูงสุดโดยสภาพของตัวเองอันเนื่องมาจากเป็น การแสดงออกของเจตนารมณ์อันสูงสุดทางการเมือง” เมื่อต้องการให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ ผู้มี อำนาจในการจัดให้มีซึ่งเป็นรัฐสภาธิบดี เป็นผู้ทรงอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ หรือเป็นผู้ทรง อำนาจในการจัดตั้งองค์กรสูงสุด จะกำหนดรูปแบบการปกครองและเงื่อนไขต่าง ๆ ไว้ใน รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญจะเป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยากหรือแก้ไขได้ง่าย และจะมีข้อจำกัด ในการแก้ไขอย่างใดนั้นขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของผู้จัดให้มีหรือผู้ให้รัฐธรรมนูญประกอบกับการ พิจารณาถึงอำนาจในการให้ด้วย

อำนาจในทางการเมืองหรืออำนาจในการจัดตั้งองค์กรสูงสุดนั้น ในสมัยยุคกลางเชื่อกันว่า เป็นอำนาจของพระเจ้า ตามหลักที่ว่าอำนาจทุกอย่างมาจากพระเจ้า ต่อมาเมื่อมีความคิดต่อต้าน พระเจ้าจึงเห็นว่าผู้ทรงอำนาจในการจัดตั้งองค์กรสูงสุดคือพระมหากษัตริย์ซึ่งมีผลจากการ ปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สำหรับการปกครองรูปแบบนี้จะให้อำนาจแก่ พระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครองรัฐและมีอำนาจทุกอย่างในรัฐนั้น ต่อมาก็มีความคิดต่อต้าน อำนาจของพระมหากษัตริย์อีกจึงเกิดแนวความคิดว่าอำนาจจัดตั้งองค์กรสูงสุดนั้นเป็นของชาติใน นามของประชาชน โดยซีเอเย่ส์ (Sieyès) ในสมัยของการปฏิวัติฝรั่งเศสได้สร้างแนวความคิดว่า อำนาจในการจัดตั้งองค์กรสูงสุดเป็นของชาติที่เกิดจากการรวมตัวกันของประชาชน โดยประชาชน มีอำนาจในการตัดสินใจทุกอย่างเป็นอิสระเหนือแบบและรูปแบบของการดำรงอยู่ทางการเมือง ตามแนวความคิดของซีเอเย่ส์ ดังกล่าวมีเหตุผลสนับสนุนสองประการ คือ^๕

ประการแรก ก่อนมีรัฐธรรมนูญ ไม่มีกฎหมายทางกฎหมายใด ๆ อยู่เหนือและผูกมัด อำนาจในการก่อตั้งระบบกฎหมาย และระบบองค์กรอยู่เลย อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง และให้กำเนิดรัฐธรรมนูญจึงเป็นที่มาโดยตรงของรัฐธรรมนูญเป็นผู้สร้างรัฐธรรมนูญ เมื่อเป็น ผู้สร้างอำนาจนี้จึงเป็นอำนาจที่อยู่เหนือสิ่งที่ถูกสร้างและเป็นสิ่งที่อยู่เหนืออำนาจขององค์กร ทั้งหลายที่ถูกสร้างขึ้น (pouvoir constitué)

^๕ โทคิน พลกุล, “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ,” รัฐสภาสาร ๓๔, ๕ (พฤษภาคม ๒๕๒๙): ๗๔.

^๖ เกரியไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๕๐), หน้า ๑๑๗.

^๗ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๘-๑๑๙.

ประการที่สอง เมื่อมีรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญนั้นย่อมก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ และก่อตั้งองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจการเมือง ในการปกครอง ผลก็คือ รัฐธรรมนูญจึงอยู่เหนือทั้งกฎหมายอื่น ๆ และองค์กรอื่น ๆ ที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนั้น องค์กรเหล่านั้นจึงเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญและจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองทั้งสิ้น

องค์กรที่ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดดั้งเดิมนั้น เรียกว่าองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญและจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองดั้งเดิม อำนาจนี้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในระบบของการมีผู้แทนซึ่งอาจเป็นผู้แทนของชาติหรือของประชาชนก็ได้แล้วแต่กรณีที่แสดงให้เห็นในรูปแบบของสภานิติบัญญัติและได้ใช้อำนาจดังกล่าวในการสร้างกฎหมายขึ้นมาใช้บังคับในรัฐนั้น ๆ จึงกล่าวได้ว่าอำนาจที่ได้รับมอบอำนาจมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดเป็นอำนาจในรัฐและอยู่ภายใต้อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดซึ่งหมายความว่า เป็นอำนาจที่ถูกจำกัดได้ ในขณะที่อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดเป็นอำนาจนอกรัฐเพราะเป็นอำนาจสูงสุดล้นพ้นไม่มีขีดจำกัด^๕

ดังนั้นอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญสามารถแยกออกได้เป็น ๒ อำนาจ คือ อำนาจดั้งเดิม (Pouvoir Constituant Originaire) หรืออำนาจในการจัดตั้งองค์กรสูงสุดซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดไม่มีข้อจำกัดหรือข้อผูกมัดโดยกฎเกณฑ์ใด ๆ ที่มีอยู่ก่อนเลย และอำนาจจัดให้มีที่ได้รับมอบมาจากอำนาจดั้งเดิม (Pouvoir Constituant Dérivé) หรืออำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั่นเอง ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของบุคคลหรือคณะบุคคลที่อยู่ในฐานะจะตัดสินใจในเรื่องความเป็นอยู่ทางการเมืองของตน ทั้งนี้ผู้ใดมีอำนาจสูงสุดและแท้จริงในรัฐในขณะใดขณะหนึ่ง ผู้นั้นก็ย่อมมีอำนาจที่จะให้รัฐธรรมนูญได้ ซึ่งตามคตินิยมแต่เดิมมาเชื่อกันว่าพระเจ้าเป็นเจ้าทรงเลือกกษัตริย์ให้เป็นผู้นำประเทศ และมีอำนาจในการวางหลักการปกครองประเทศไว้ และให้อำนาจทั้งปวงแก่กษัตริย์ ดังนั้นผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญตามหลักคตินิยมนี้จึงอาจแยกได้ดังนี้

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๓-๑๒๔.

๑. ผู้นำสูงสุดหรือประมุขของรัฐเป็นผู้จัดให้มีขึ้นตามความต้องการของตน ประมุขในสมัย สมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญเพียงฝ่ายเดียว การที่ประมุขแห่ง รัฐจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นนั้นมีผลดี คือเป็นการช่วยให้ประเทศพ้นจากการปฏิวัติหรือรัฐประหาร เพราะการยอมจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นก่อนที่จะมีการเรียกร้อง หรือก่อนที่จะมีการถูกบังคับเป็น ผลสำเร็จ และเป็นการเสริมสร้างบารมีให้แก่ประมุขของรัฐนั้นให้เป็นที่เคารพของประชาชน แต่ อย่างไรก็ตามถือว่ารัฐธรรมนูญประเภทนี้ก็ยังไม่ได้เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่เป็นเพียงก้าว หนึ่งที่จะวิวัฒนาการไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์เท่านั้น ดังเช่นการจัดให้ มีรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๘๘๙ รัฐธรรมนูญของโมนาโค ค.ศ. ๑๙๑๑ และรัฐธรรมนูญเอธิโอเปีย ค.ศ. ๑๙๓๑ แต่ในอีกความเห็นหนึ่งอาจมีเป้าหมายเพื่อดำรง รักษาไว้ซึ่งอำนาจของตน หรือเพื่อผ่อนคลายแรงกดดันจากการต่อต้านที่รุนแรงโดยการปฏิรูป การเมืองการปกครองเสียใหม่^๖ โดยวิธีการประกาศเจตจำนงค์ของพระองค์ออกมาว่าจะ พระราชทานรัฐธรรมนูญ เช่น ในประเทศไทยกรณีที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ พระราชทาน พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ และหลังจากที่ได้ พระราชทานพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวแล้ว พระมหากษัตริย์ก็ ไม่ใช่เป็นผู้ที่มีอำนาจในการให้รัฐธรรมนูญอีกต่อไป

๒. คณะบุคคลที่เป็นผู้ปกครองหรือผู้ก่อการปฏิวัติ หรือรัฐประหารเป็นผู้จัดให้มีขึ้น ผู้ก่อการปฏิวัติสำเร็จนั้นอยู่ในฐานะเป็นรัฐอธิปไตยมีอำนาจที่จะวางกฎเกณฑ์การปกครอง ประเทศได้ตามที่ตนต้องการ เพื่อให้เป็นเครื่องมือรองรับความชอบธรรมในการปกครองของกลุ่ม ตน และสกัดกั้นการแข่งขันทางการเมืองจากกลุ่มอำนาจอื่น

๓. ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศให้ความยินยอมร่วมกันจัดให้มีขึ้น เป็นกรณีที่ราษฎร เป็นผู้ก่อการปฏิวัติ และเปลี่ยนแปลงการปกครองได้สำเร็จ ราษฎรจึงเป็นผู้มีอำนาจในรัฐเป็น เจ้าของอำนาจอธิปไตยที่ได้ซึ่งชิงมา การที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นผู้มีอำนาจในการ ให้รัฐธรรมนูญนั้นเป็นกรณีที่มีปัญหา เพราะราษฎรไม่ได้มีการรวมกันเป็นกลุ่ม ในประเทศที่ใช้ ระบอบประชาธิปไตยโดยตรงซึ่งเป็นประเทศเล็ก ๆ ก็อาจเรียกประชุมประชาชนเพื่อลงมติว่าจะให้ มีรัฐธรรมนูญในรูปแบบใด โดยให้ประชาชนลงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ หากเป็น

^๖ เซวานะ ไตรมาศ, "กำเนิดรัฐธรรมนูญไทยภายใต้กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง," *วารสารศาล รัฐธรรมนูญ* ๗, ๒๐ (พฤศจิกายน-สิงหาคม ๒๕๔๘): ๔๓.

ประเทศที่มีอาณาเขตใหญ่จะต้องใช้วิธีการโดยอ้อมหรือโดยทางผู้แทนโดยการเลือกตั้งสมาชิกสภา
ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๘๙ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส
ค.ศ. ๑๗๘๑

๔. ประมุขของรัฐ คณะปฏิวัติและราษฎรร่วมกันจัดให้มีขึ้น เป็นกรณีที่ราษฎรหรือผู้ก่อการ
ปฏิวัติรัฐประหารกระทำการยึดอำนาจได้สำเร็จ แต่ก็อาจมีการตกลงประนีประนอมกันระหว่าง
กษัตริย์ คณะปฏิวัติ และราษฎรในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ โดยให้ความยินยอมในการที่
จะให้กษัตริย์มีอำนาจสืบไปแต่ต้องใช้อำนาจนั้นภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ และเพิ่มสิทธิ
เสรีภาพของประชาชนมากขึ้น เช่น ในประเทศอังกฤษ สมัยพระเจ้าจอห์นได้ตกลงกับราษฎรและ
เหล่าขุนนาง ให้มีการตรากฎบัตร Magna Carta ขึ้นเป็นรัฐธรรมนูญของอังกฤษ และในประเทศไทย
ที่มีการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองอยู่บ่อยครั้ง แต่ก็ยังยกย่องและยอมรับสถาบันพระมหากษัตริย์
และให้มีสถาบันพระมหากษัตริย์อยู่เสมอตลอดไปไม่เสื่อมคลาย

๕. ผู้มีอำนาจจากรัฐภายนอกจัดให้มีขึ้นหรือใช้อิทธิพลแทรกแซง กรณีนี้เมื่อรัฐเจ้าอาณานิคม
นิคมจะให้เอกราชกลับคืนมายังรัฐได้อาณานิคม รัฐเจ้าอาณานิคมก็จะตกลงเป็นเงื่อนไขก่อนเสมอ
ว่ารัฐได้อาณานิคม จะต้องจัดทำรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐเจ้าอาณานิคมรับรองแล้ว เช่น รัฐธรรมนูญของ
ประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๗ ที่ก่อกำเนิดขึ้นจากการพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้ประเทศ
สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศชนะสงครามต้องการลดบทบาทอำนาจทางทหารของญี่ปุ่นไม่ให้เป็น
ภัยคุกคาม ทำให้รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นมีจุดเด่นในการดำรงรักษาสันติภาพตามหลักการ
อยู่ร่วมกันโดยสันติกับนานาประเทศ หลีกเลี่ยงการใช้สงครามเป็นเครื่องมือจัดการกรณีพิพาท
ระหว่างประเทศ และเน้นถึงการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ด้วย

อย่างไรก็ตามการจัดให้มีรัฐธรรมนูญโดยผู้มีอำนาจจากรัฐภายนอกนั้นมีข้อเสียคือ ทำให้
ประชาชนขาดความภูมิใจในรัฐธรรมนูญของตนซึ่งเป็นหลักจิตวิทยาทางการเมือง และการที่
องค์กรภายนอกเข้ามาจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นอาจเป็นการฝ่าฝืนความประสงค์ และเจตนารมณ์ของ
ประชาชนในรัฐนั้น ๆ แต่สามารถที่จะแก้ไขได้โดยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมาได้

รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นมาจากการปฏิวัติรัฐประหารนั้นก็ย่อมถือได้ว่าเป็นไปตามทฤษฎีของ
อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญแต่เมื่อพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของรัฐธรรมนูญแล้ว
จะมีปัญหาว่ารัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นมาโดยวิธีการดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในกรณีเช่นนี้
อาจพิจารณาได้ว่าเมื่อได้มีการปฏิวัติหรือรัฐประหารและมีการให้รัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นการให้

รัฐธรรมนูญฉบับถาวรหรือฉบับชั่วคราวก็ตาม ย่อมต้องมีการใช้เวลาในการบังคับใช้บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญไปก่อนเมื่อเวลาผ่านไปแล้วบทบัญญัตินั้นก็จะเป็นที่รับรองกันโดยทั่วไป และกลายเป็นระเบียบอันชอบด้วยกฎหมายต่อไปโดยการรับรองภายในรัฐนั่นเอง การชอบด้วยกฎหมายของรัฐธรรมนูญไม่ได้หมายความว่า รัฐธรรมนูญนั้นจะต้องบัญญัติไว้โดยวิถีทางที่ชอบด้วยกฎหมาย คือ โดยวิถีทางรัฐธรรมนูญในกรณีแก้ไขเพิ่มเติม หรือในกรณีให้ใหม่โดยผู้มีอำนาจให้รัฐธรรมนูญฉบับนั้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญย่อมไม่ใช่รัฐธรรมนูญที่ชอบด้วยกฎหมายโดยอาศัยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่า เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นในกรณีที่ไม่มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่า จะมีผลทำให้รัฐธรรมนูญฉบับเก่ายังคงใช้บังคับได้อยู่ต่อไปอีก บางทีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่บัญญัติขึ้นถูกต้องตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญฉบับเก่า แต่การบัญญัติขึ้นโดยวิถีทางที่ถูกต้องนี้ไม่เกี่ยวกับปัญหาที่ว่า รัฐธรรมนูญนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่ย่อมต้องอาศัยการมีอำนาจอันแท้จริงของผู้ให้รัฐธรรมนูญและการยอมรับรองอำนาจนั้นโดยทั่ว ๆ ไปไม่ว่าจะเป็นการยอมรับรองโดยสมัครใจหรือไม่

๒.๒ ทฤษฎีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Pouvoir de Revision)

อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สามารถเรียกได้หลายอย่างบางท่านเรียกว่า "อำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์การที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กร" บ้างก็เรียกว่า "อำนาจลำดับรอง" ไม่ว่าจะเรียกกันว่าอย่างไรก็ตาม อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นก็ เป็นอำนาจที่อยู่ต่ำลงมาและสืบเนื่องมาจากอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และเป็นอำนาจที่ถูกสร้างขึ้น และจัดวางระเบียบไว้โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญ เช่น การห้ามแก้ไขรูปแบบการปกครอง หรือการกำหนดระยะเวลาห้ามแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ หากอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมจะจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่โดยมิได้ล้มล้างอำนาจเดิมแล้วก็ต้องรักษารูปแบบการปกครองและสถาบันที่สำคัญ ๆ ตามรัฐธรรมนูญไว้^๑

อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหนึ่งที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้โดยที่องค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญมีอำนาจเท่าที่รัฐธรรมนูญได้ให้ไว้และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

^๑ โภคิน พลกุล, "การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ," รัฐสภาสาร ๓๔, ๕ (พฤษภาคม ๒๕๒๔): ๗๕.

องค์กรเหล่านั้นจึงไม่อาจที่จะไปแก้ไขรัฐธรรมนูญเหมือนกับการแก้ไขกฎหมายธรรมดาได้ ด้วยเหตุนี้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือออกกฎหมายและยังทำให้เกิดผลทางกฎหมาย ๓ ประการคือ^๕

ประการแรก ในขณะที่อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองเป็นอำนาจสูงสุดล้นพ้น ไม่มีข้อจำกัด อำนาจขององค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจที่ถูกจำกัดโดยสภาพของรัฐธรรมนูญนั้น การถูกจำกัดนี้อาจแสดงออกได้โดยการกำหนดขอบอำนาจ (compétence) การกำหนดกระบวนการ (procédure) และการถูกกำหนดเนื้อเรื่องที่จะใช้อำนาจ (contenu) ซึ่งรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้วางข้อจำกัดเหล่านี้ ดังนั้น อำนาจขององค์กรที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจที่ถูกจำกัด (compétence limitée) และจะใช้อำนาจนั้นให้ขัดกับรัฐธรรมนูญมิได้ การตีความรัฐธรรมนูญก็ต้องตีความตามเจตนาของอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง

ประการที่สอง อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุด หรืออำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant) เป็นอำนาจสูงสุดที่มีอยู่ก่อนรัฐธรรมนูญ และมีอยู่เหนือรัฐ อำนาจนี้จึงอยู่นอกรัฐ รัฐธรรมนูญหลายประเทศไม่ได้เกิดขึ้นในรัฐโดยอำนาจการเมืองในรัฐ แต่เกิดขึ้นจากอำนาจสูงสุดภายนอก เช่น รัฐธรรมนูญลังกา รัฐธรรมนูญแคนาดา ซึ่งผู้ตราคือรัฐสภาอังกฤษ แต่อำนาจขององค์กรที่ถูกตั้งขึ้นเป็นอำนาจในรัฐที่ใช้ได้เหนือดินแดน และประชากรของรัฐนั้นเท่านั้น กล่าวได้ว่าอำนาจนี้จึงเป็นอำนาจรัฐ (pouvoir étatique)

ประการที่สาม เมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมีเพียงอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญจึงเป็นไปไม่ได้ที่จะให้องค์กรนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญนั่นเอง กลับไปแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นเหมือนการใช้อำนาจในการแก้ไขกฎหมายธรรมดา อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจต่อเนื่องของอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดแต่เดิม และเรียกอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยศัพท์ทางวิชาการว่า "อำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กร" (pouvoir constituant dérivé) เมื่อองค์กรที่รัฐธรรมนูญได้จัดตั้งขึ้นซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจด้านนิติบัญญัติแล้วไม่สามารถจะมาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ต้องแตกต่างจากการแก้ไขกฎหมายธรรมดาแล้ว จึงต้องมีระบบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นพิเศษ เช่น มีองค์กรพิเศษ และมีวิธีการพิเศษนั่นเอง

^๕ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนที่มาและนิติวิธีเล่มที่ ๓, (กรุงเทพฯ: ทานตะวันวิชาการ, ๒๕๓๘), หน้า ๑๔-๒๐.

นักปรัชญาหลายท่านได้เสนอความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหรือเป็นของประชาชน และการที่รัฐบาลปกครองประชาชนอยู่ได้ไม่ใช่เพราะว่าเป็นอิทธิฤทธิ์หรือเทวโองการ แต่เป็นไปตามความประสงค์ร่วมกันของประชาชนในรัฐนั้น เรียกว่า รัฐธรรมนูญเป็นเสมือนสัญญาประชาคม หากรัฐบาลละเมิดข้อสัญญาประชาคมแล้ว ประชาชนก็สามารถเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลและองค์กรทั้งหลายตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งสำคัญเพราะเป็นกรอบของมาตรฐานของความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล อำนาจเหล่านี้เรียกว่า อำนาจซึ่ง “ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ” เมื่อได้รับมาแค่นั้นก็ต้องถือปฏิบัติแค่นั้นหากฝ่าฝืนมากไปกว่านั้นจะกลายเป็นข้ออ้างให้เปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยวิถีทางในหรืออาจนอกรัฐธรรมนูญก็ได้

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นองค์ประกอบพื้นฐานอย่างหนึ่งของรัฐธรรมนูญตามที่ศาสตราจารย์ WHEARE ได้กล่าวไว้ว่า “รัฐธรรมนูญควรจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการล้มล้างรัฐธรรมนูญในทางที่ผิด กรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติแก้ไขไม่ได้หมายความว่าแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ได้ หากการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนั้นเป็นไปในลักษณะเสมือนกับรัฐธรรมนูญเป็นพระราชบัญญัติหรือกฎหมายธรรมดา”^{๙๙}

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้กล่าวเกี่ยวกับอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ว่า อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ ดังนั้นอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่อำนาจที่อาจใช้ได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด หากต้องตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดแห่งรัฐธรรมนูญนั่นเอง กล่าวคือ แม้ว่าตัวบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะมีได้บัญญัติข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ก็ตาม องค์กรผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายมาเกินเลยไปจนถึงขนาดที่จะเปลี่ยนแปลงหรือล้มเลิกหลักการอันเป็นสาระสำคัญของตัวบทบัญญัติทั้งหลายที่แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือทำลายสถาบันต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งขึ้น จนมีผลไม่ต่างไปจากการยกเลิกรัฐธรรมนูญนั้นและบัญญัติขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เพราะในกรณีเช่นนี้ย่อมเท่ากับว่าองค์กรซึ่งมีแต่เพียงอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้แย้งชิงอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญมาจากองค์กรที่ได้สถาปนารัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้ และทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญเสียเอง

^{๙๙} วิชาญ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๓๐), หน้า ๙๖.

^{๑๐๐} วรวิทย์ กนิษฐะเสน, “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญในอังกฤษและฝรั่งเศส,” *วารสารนิติศาสตร์* ๙, ๓ (ธันวาคม ๒๕๒๐): ๙.

เช่นเดียวกันกับในกรณีที่มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมและสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น ภายหลังจากปฏิวัติรัฐประหารนั่นเอง^{๑๑}

ตามความเห็นของผู้เขียนเห็นว่าอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ และเป็นอำนาจที่มีอยู่แล้วในรัฐธรรมนูญ โดยที่อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นอำนาจดั้งเดิมได้สร้างองค์การทางการเมืองหนึ่งขึ้นมา เพื่อให้มีอำนาจที่จะทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตามที่ได้รับมอบอำนาจมาเท่านั้น จึงทำให้องค์กรทางการเมืองที่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องใช้อำนาจอย่างมีขอบเขตจำกัด และต้องถือปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญที่ได้ให้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ อย่างเคร่งครัด จะเกินเลยไปจนถึงขนาดที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญ ๆ ที่มีอยู่แล้วในรัฐธรรมนูญตามให้อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญได้ให้ไว้เลยย่อมกระทำไม่ได้

ดังนั้นขอบเขตของการใช้อำนาจที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญมีข้อจำกัดที่ว่า จะใช้เกินกว่าที่มีอยู่ไม่ได้ซึ่งตามความหมายนี้ อำนาจที่เห็นได้ชัดเจนคือ ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก็สามารถกระทำได้เพียงแต่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้นจะยกเลิกรัฐธรรมนูญเสียเลยทั้งฉบับหรือเปลี่ยนแปลงในหลักการของการปกครองประเทศในสาระสำคัญไปจากของเดิมเลยย่อมทำไม่ได้ ดังที่ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อวรรณโณ กล่าวไว้^{๑๒} “ถ้าเรามองว่าอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นสิ่ง ๆ เดียวกัน ก็เท่ากับยอมให้องค์กรเพียงองค์กรเดียวที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้น คือ รัฐสภา สามารถขยายอำนาจของตนเหนืออำนาจ ๆ อื่นได้โดยไม่มีที่สิ้นสุดซึ่งจะทำลายดุลยภาพขององค์กรและอำนาจที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้นและทำลายตัวรัฐธรรมนูญนั่นเองในท้ายที่สุด” ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยต่างจะต้องมีการกำหนดองค์กรในการใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญประเภท “อำนาจลำดับรอง” (อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ) นี้ไว้เป็นพิเศษ หรือวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องถูกกำหนดไว้เป็นพิเศษต่างจากการตรากฎหมายทั่ว ๆ ไป ซึ่งอำนาจนี้สามารถมีข้อจำกัดได้ว่าสามารถแก้ไขเพิ่มเติมหลักการในเรื่องใดได้บ้าง อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาและเพื่อป้องกันมิ

^{๑๑} หยุด แสงอุทัย, *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*, (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๒๖), หน้า ๔๖-๔๗.

^{๑๒} บวรศักดิ์ อวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน ที่มาและนิติวิธี* เล่มที่ ๓, หน้า ๒๑.

ให้รัฐสภาทำหน้าที่นี้จนเกินเลยไปจนเสียหลักการสำคัญของประเทศ และทำลายรากฐานของการปกครองประเทศจึงได้จำกัดขอบเขตของการใช้อำนาจเหล่านั้นไว้ในรัฐธรรมนูญ

ปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่งที่เกี่ยวพันกับอำนาจซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ คือ การจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่และใช้แทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเดิม การจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่นี้เกินเลยจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการยกเลิกบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทั้งฉบับและบัญญัติรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ถ้าเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญเพราะเป็นผลมาจากการปฏิวัติหรือรัฐประหารย่อมสามารถเห็นได้ว่าผู้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญและจัดให้มีรัฐธรรมนูญใหม่เป็นผู้มีอำนาจในการจัดให้มี แต่หากเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยวิธีการตามรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากรัฐสภาได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงไปโดยยกเลิกบทบัญญัติเดิมไปเช่นนั้น รัฐสภาย่อมไม่มีอำนาจกระทำได้เพราะไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดที่จะกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญไปได้ การยกเลิกรัฐธรรมนูญแม้จะมีการกระทำโดยสันติวิธีและอาศัยกระบวนการเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็น "วิถีทางรัฐธรรมนูญ" ได้ จึงเป็นอำนาจเช่นเดียวกับการปฏิวัติไม่ใช่อำนาจที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามหากเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเพราะได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นสำเร็จแล้ว ถือว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นอำนาจซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญโดยรัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจนี้ให้รัฐสภา สภาร่างรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ในรัฐทุกรัฐสามารถแยกอำนาจที่จะให้รัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant) ออกจากอำนาจที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ (pouvoir constitué) ซึ่งเป็นอำนาจที่ลดหลั่นลงมาในเรื่องนี้จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ว่า แม้จะมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้สภานิติบัญญัติมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่อำนาจของสภานิติบัญญัติที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ย่อมมีข้อจำกัด คือ จะแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงกับเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง เช่น จากการปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองในระบบเผด็จการ หรือทำลายสถาบันต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญไม่ได้ ทั้งนี้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นอำนาจขององค์กรหนึ่งอาจเป็นสภานิติบัญญัติหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญก็แล้วแต่ซึ่งองค์กรเหล่านั้นเกิดขึ้นมาไม่ได้ มิฉะนั้นจะกลายเป็นว่าองค์กรเหล่านั้นจะมีอำนาจในการช่วงชิงอำนาจให้รัฐธรรมนูญมาจากประชาชน เหตุนี้จึงเป็นเหตุที่องค์กรที่เกิดขึ้นมาตามรัฐธรรมนูญนั้นจึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยยังคงต้องรักษาสถาบันที่สำคัญ ๆ ของ

รัฐธรรมนูญไว้ต่อไป ถ้าการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นไปภายในกรอบของรัฐธรรมนูญเดิมแล้วย่อมไม่ใช่เป็นการช่วงชิงอำนาจไปจากประชาชน และย่อมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมที่แท้จริง ในบางกรณีที่อาจอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแก้ไขรัฐธรรมนูญในเนื้อหาที่เปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิง เช่นนี้ย่อมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและมีลักษณะเป็นการปฏิวัติ แต่เมื่อคณะปฏิวัตินั้นมีอำนาจอันแท้จริงและได้มีการรับรองอำนาจนั้นโดยทั่ว ๆ ไปแล้วรัฐธรรมนูญนั้นก็ เป็นรัฐธรรมนูญที่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นมาได้ ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอาศัยวิถีทางของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ย่อมเป็นวิธีการในการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญด้วยความสงบนั้นเอง

๒.๓ ทฤษฎีความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitution)

รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรมีลักษณะเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษกว่ากฎหมายอื่น ๆ ที่มีศักดิ์ และฐานะสูงกว่ากฎหมายอื่นทั้งหมด เพราะรัฐธรรมนูญจะกำหนดองค์กร กระบวนการ และรูปแบบของกฎหมายอื่นในระบบกฎหมายทั้งหมด มีผล ๒ ประการ คือ กฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรจะต้องมีวิธีการ และกระบวนการที่กระทำได้ยากกว่าโดยมีองค์กรหรือวิธีการที่พิเศษยิ่งกว่าการแก้ไขกฎหมายธรรมดาอื่น ๆ จึงเป็นเหตุผลของการทำให้รัฐธรรมนูญมีสถานะในความเป็นกฎหมายสูงสุด

รัฐธรรมนูญถือกันว่าเป็นสัญญาประชาคม (social contract) อย่างหนึ่งในสังคมที่สมาชิกทุกคนตกลงร่วมกันที่จะสร้างขึ้นเป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองสังคมของตน เช่นนี้รัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่เหนือทุกส่วนของสังคมการเมืองนั้น ๆ และทุกคนในสังคมต้องเคารพรัฐธรรมนูญหลักการนี้เป็นอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย^{๑๑}

หลักประชาธิปไตยนอกจากจะประกอบด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนหรือเป็นของชาติซึ่งก่อให้เกิดรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และถือว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน แล้วสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่จะขาดไม่ได้คือ จะต้องมิรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ เพื่อประกันเจตนารมณ์ของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย โดยผู้ปกครองจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จะอยู่เหนือรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ

^{๑๑} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘.

ไม่ได้ แต่ทั้งนี้ก็มีอีกกล่าวได้ว่าประเทศที่มีรัฐธรรมนูญจะเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสมอไป เพราะบางประเทศไม่ได้ปกครองโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด แต่เป็นเพียงกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจสูงสุดสามารถเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้ตามอำเภอใจ โดยไม่มีองค์การตรวจสอบว่ากฎหมายที่บัญญัติออกมานั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ส่งผลให้รัฐธรรมนูญถูกเปลี่ยนแปลงเนื้อหาได้โดยกฎหมายธรรมดาเท่านั้น

ทั้งนี้เพื่อเป็นการดำรงไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญและหลักการต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ รัฐหรือผู้ใช้อำนาจปกครองรัฐย่อมจะต้องถูกเรียกร้องให้ยอมรับหลักการว่าด้วยความมีอยู่ของลำดับชั้นของกฎหมายที่มีรัฐธรรมนูญอยู่ในฐานะเป็นกฎหมายอันมีค่าบังคับสูงสุด ดังมีคำกล่าวที่ว่า "ความเป็นกฎหมายสูงสุด" มีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออกกับข้อความคิดในเรื่อง "ลำดับชั้นของกฎหมาย" (hierarchy of law) ที่ถือกันว่ากฎหมายซึ่งมีอยู่มากมายหลายรูปแบบนั้น ย่อมมีกฎหมายรูปแบบหนึ่งซึ่งคงความเป็นกฎหมายสูงสุดอันมีลักษณะในทางกฎหมายอยู่ในลำดับสูงกว่ากฎหมายอื่นใดทั้งปวง"^{๙๙}

ซีเอเยลส์ ซึ่งเป็นนักปรัชญาอีกคนหนึ่งเห็นว่าทฤษฎีความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้นต้องมีกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่แตกต่างกันการจัดทำรัฐธรรมนูญต้องใช้วิธีการพิเศษกว่าการตรากฎหมายธรรมดา และเนื้อหาในหลักการของรัฐธรรมนูญจะต้องนำมาขอความเห็นจากประชาชนก่อน เช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ปี ๑๗๘๗ มีการให้สัตยาบันโดยรัฐสภา และรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ปี ๑๙๕๖ และปี ๑๙๕๘ มีการลงประชามติให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่า และลงประชามติในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กระบวนการดังกล่าวนี้จึงทำให้รัฐธรรมนูญต้องเป็นกฎหมายสูงสุด

นอกจากรัฐธรรมนูญจะต้องมีลักษณะของการแก้ไขได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดาดังที่ ซีเอเยลส์ได้กล่าวไว้แล้ว เพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุด รัฐจะต้องจัดให้มีการควบคุมและพิจารณาตรวจสอบบรรดากฎหมายที่องค์นิติบัญญัติได้ตราขึ้นด้วย เพื่อป้องกันมิให้องค์กรของรัฐกระทำการล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนพลเมืองของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้

^{๙๙} วิชาญ เจริญงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๖๖๙.

ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ ยังหมายถึงความถึง รัฐธรรมนุญมีสถานะในทางกฎหมายสูงกว่ากฎหมายอื่นใดทั้งปวงที่บังคับใช้ภายในรัฐ^{**} องค์กรทั้งหลายที่รัฐธรรมนุญตั้งขึ้น ถือว่าได้รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนุญเท่านั้นส่งผลให้องค์กรดังกล่าวจะมอบอำนาจต่อไปให้องค์กรอื่นที่รัฐธรรมนุญไม่อนุญาตไม่ได้ และองค์กรเหล่านั้นจะใช้อำนาจกระทำการต่าง ๆ ให้ขัดรัฐธรรมนุญไม่ได้

วิธีการที่จะทำให้รัฐธรรมนุญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดอาจทำได้โดยรับรองไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นกฎหมายสูงสุด หรือมีการประกันสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญไว้สามารถกระทำได้หลายวิธีดังต่อไปนี้

๑. กำหนดว่ากฎหมายหรือการกระทำใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนุญกฎหมายหรือการกระทำนั้นมีอาจใช้บังคับได้ วิธีนี้เป็นวิธีที่หลายประเทศที่ใช้ระบอบรัฐธรรมนุญนิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย เหตุผลสำคัญของการกำหนดเรื่องนี้ไว้ ก็เพราะหากปล่อยให้บทกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนุญยังคงมีผลใช้บังคับกันอยู่ต่อไปได้แล้ว ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญก็ย่อมไร้ความหมาย

ไม่เพียงแต่กฎหมายเท่านั้นที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนุญไม่ได้แล้ว การกระทำทั้งหลายของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองก็ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนุญด้วย บางประเทศยังได้ขยายไปถึงการกระทำของฝ่ายตุลาการด้วย เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันที่ได้วินิจฉัยว่า การที่ศาลตัดสินคดีโดยมีองค์คณะไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนุญ หรือดำเนินการพิจารณาคดีอย่างไม่เป็นธรรม แก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นการพิจารณาพิพากษาคดีที่ไม่ชอบ

๒. กำหนดให้มีองค์กรและกระบวนการต่าง ๆ ในการวินิจฉัยว่าบทกฎหมายหรือการกระทำใดขัดหรือไม่ขัดรัฐธรรมนุญ องค์กรผู้มีความอำนาจวินิจฉัย อาจแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภทคือ

๒.๑ องค์กรทางการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่โดยเฉพาะ เช่น สภาร่างรัฐธรรมนุญ หรือคณะตุลาการรัฐธรรมนุญ ได้รับความคิดนี้มาจากฝรั่งเศสโดยซีเอเย่ส์

๒.๒ ศาลยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นศาลแพ่ง ศาลอาญา ศาลฎีกา หรือศาลใด ๆ โดยถือกันว่าศาลเป็นองค์กรตุลาการที่มีอยู่แล้ว และทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาในทางกฎหมายอยู่แล้วจึงมี

^{**} หยุด แสงอุทัย, แนวคำถามคำตอบรัฐธรรมนุญทั่วไปและรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย, (พระนคร : นำเขียนการพิมพ์, ๒๕๑๓), หน้า ๑๘.

อำนาจวินิจฉัยกฎหมายที่เป็นปัญหาในชั้นพิจารณาของศาลนั้น ๆ ในขณะนั้นได้ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒.๓ องค์การพิเศษในรูปแบบศาล ความคิดนี้เสนอโดยเคลเสน โดยให้มีอำนาจรวมอยู่ที่ศาลเดียวและมีความเป็นอิสระมีหลักประกันการทำงานว่าจะไม่ถูกแทรกแซงทางการเมืองในปัจจุบันก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญ

๓. กำหนดให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมีวิธีการหรือกระบวนการในการแก้ไขให้เป็นพิเศษและทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดาทั่วไป เพราะหากรัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้เช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดาแล้วเมื่อใดที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องการจะตรากฎหมายให้มีข้อขัดหรือแย้งต่อหลักการหรือฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วก็จะกระทำได้ง่ายโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีเนื้อหาเป็นไปตามที่ตนประสงค์เสียก่อนเท่านั้น

นอกจากนี้ต้องมีการกำหนดให้มีวิธีการในการพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายธรรมดาโดยทั่วไปที่ตราขึ้นโดยองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการเปิดโอกาสให้ผู้ซึ่งสิทธิหน้าที่ของตนได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญถูกล่วงละเมิด โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายขององค์การฝ่ายนิติบัญญัตินั้นได้แย้งถึงความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายดังกล่าวได้ และหากพบว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์การนิติบัญญัติที่ถูกต้องแย้งฝ่าฝืนหรือล่วงละเมิดต่อรัฐธรรมนูญแล้วก็ต้องมีการเพิกถอนบทกฎหมายที่ได้ล่วงละเมิดต่อรัฐธรรมนูญนั้นด้วย^{๖๖}

เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีค่าสูงกว่ากฎหมายธรรมดา เป็นบทบัญญัติสูงสุดของกฎหมายทั้งปวง และเป็นที่มาของกฎหมาย โดยทั่วไปแล้วความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดอาจพิจารณาได้ ๔ ประการคือ^{๖๗}

๑. เมื่อพิจารณาจากการจัดทำแล้วจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญจะทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดาและมีกระบวนการที่ยากมาก จึงต้องรวบรวมความคิดและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ บางครั้งต้องตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมากร่างเป็นการเฉพาะ และอาจกำหนดให้ประชาชนให้ความเห็นชอบโดยการออกเสียงเป็นประชามติอีกด้วย

^{๖๖} สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมาย: กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, ๒๕๕๑), หน้า ๕๔.

^{๖๗} ธีระ สุธีรวงศ์, "ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับฉบับก่อน ๆ," วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ๑, ๑ (มกราคม-เมษายน ๒๕๔๒): หน้า ๗๖.

๒. เมื่อพิจารณาในแง่เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ การรับรองอำนาจอธิปไตยให้เป็นอำนาจสูงสุดกว่าอำนาจอื่นใดในประเทศย่อมเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างและองค์กรที่ใช้อำนาจในรัฐโดยมีกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการเข้าสู่อำนาจและการพ้นอำนาจ กำหนดกลไกการควบคุมการใช้อำนาจและการกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรแต่ละองค์กรไว้ และกำหนดแนวทางในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเพื่อให้องค์กรและกลไกที่กำหนดไว้เดินตาม

๓. เมื่อพิจารณาในแง่สิทธิและเสรีภาพของประชาชน มักปรากฏให้เห็นในรัฐธรรมนูญของประเทศที่ใช้ระบอบรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) เห็นได้ชัดเจนจากคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๘๙ ที่ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากถึงขนาดได้ตราไว้ว่า "สังคมใดที่ไม่มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ... สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ"

๔. เมื่อพิจารณาในแง่ของปรัชญากฎหมาย จะเห็นว่าถ้าไม่จัดให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ก็ต้องจัดให้กฎหมายอื่นอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นกฎหมายอยู่นั้นเอง เพราะตามข้อความคิดในเรื่องลำดับชั้นของกฎหมาย เมื่อกฎหมายมีอยู่มากมายหลายรูปแบบก็ย่อมต้องมีกฎหมายรูปแบบหนึ่งซึ่งอยู่ในฐานะสูงกว่ากฎหมายอื่นและเป็นจุดเริ่มต้นของการออกกฎหมายอื่น

สำหรับข้อความคิดในเรื่องลำดับชั้นของกฎหมายเป็นไปตามทฤษฎีกฎหมายบริสุทธิ์ของ ฮันส์ เคลเสน นักปรัชญากฎหมายสำคัญคนหนึ่ง ที่พิจารณากฎหมายในฐานะที่เป็นศาสตร์ว่าด้วยบรรทัดฐานที่มีความสำคัญแตกต่างกันเรียงซ้อนกันอยู่เป็นชั้น ๆ ในลักษณะเป็นระบบโดยบรรทัดฐานที่เป็นชั้นสูงสุดเป็นรากฐานแห่งกฎหมายทั้งหลายเรียกว่าบรรทัดฐานชั้นมูลฐาน หรือ Grund Norm เคลเสน กล่าวว่า Grund Norm อยู่เหนือรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐบัญญัติที่อยู่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญจะมาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้

ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงหลักการของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญย่อมมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบในความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมีวิธีการกระบวนการและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ละเอียดอ่อนและกระทำได้ยากกว่าการแก้ไขกฎหมายธรรมดา เพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนของความเป็นหลักการสำคัญซึ่งถือว่าเป็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปไม่ได้ เพราะเนื้อหาต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมถือว่าเป็นสัญญาประชาคมอย่างหนึ่งที่

พลเมืองและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องของทุกคนต้องถือปฏิบัติตาม ทำให้หลายประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรใช้ได้ให้ความสำคัญกับความเป็นกฎหมายสูงสุดไว้ในรัฐธรรมนูญหมวด ๖ มาตรา ๒ ซึ่งบัญญัติว่า "รัฐธรรมนูญ...จะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและผู้พิพากษาในทุกมลรัฐจะถูกผูกพันดังว่านั้น"^{๑๔} นับว่าเป็นแบบอย่างให้แก่นานาชาติในการบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นประโยชน์สำหรับป้องกันรักษารัฐธรรมนูญให้รอดพ้นจากการถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยง่าย นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองรัฐธรรมนูญมิให้มีการออกกฎหมายมาขัดแย้งหรือยกเลิกเพิกถอนได้โดยง่ายเช่นกัน

๒.๔ ความหมายของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

หากตีความหมายของรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้างแล้วหมายถึงระบอบการปกครองของประเทศและในความหมายอย่างแคบหมายถึงเอกสารฉบับหนึ่งซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์ในการปกครองประเทศ ไม่ว่าจะรัฐธรรมนูญจะมีความหมายไปตามแนวความคิดทางการเมือง ตามจารีตประเพณี ตามความเป็นอยู่ หรือตามความต้องการของแต่ละประเทศอย่างไรก็ตาม แต่ในสาระสำคัญแล้วย่อมเป็นที่ยอมรับว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่กำหนดรูปแบบ และหลักการปกครองของประเทศ รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ที่มีความสำคัญ

สิ่งสำคัญที่สุดรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมีความเป็นประชาธิปไตยเพราะรัฐธรรมนูญไม่ใช่เพียงแค่มติที่กำหนดองค์กร โครงสร้างความสัมพันธ์ของอำนาจ และการเข้าสู่อำนาจ การปกครองรัฐเท่านั้น หากรัฐธรรมนูญไม่มีความเป็นประชาธิปไตยแล้วก็ไม่ใช่อำนาจที่แท้จริง และเมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อนำมาบังคับใช้กับประชาชนและสังคมในระยะเวลาหนึ่งแล้วย่อมมีความล้าสมัยต่อการเปลี่ยนแปลงของภาวะของโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งที่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้แต่การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นจะต้องเป็นการแก้ไขที่ไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเดิมของรัฐธรรมนูญไป จึงต้องทำความเข้าใจกับความหมายของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ตามความเข้าใจโดยทั่วไปแล้วการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญทั้งในแง่ของการแก้ไขถ้อยคำหรือข้อความเดิม รวมทั้งการเพิ่มเติมถ้อยคำหรือข้อความ

^{๑๔} วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๖๗๓.

ใหม่ ปัญหาสำคัญจึงอยู่ที่ว่ารัฐธรรมนูญนั้นสมควรได้รับการแก้ไขมากน้อยเพียงใด หากการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขที่มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปอย่างมากหรือเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญไปทั้งฉบับย่อมไม่ใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น เปลี่ยนระบบการปกครองในรูปแบบของการปกครองโดยพระมหากษัตริย์เป็นการปกครองแบบประธานาธิบดี หรือเปลี่ยนระบบรัฐสภาที่เป็นสภาคู่เป็นสภาเดี่ยว เช่นนี้ย่อมเป็นการแก้ไขอย่างมากและเป็นเรื่องสำคัญและอาจกระทบกระเทือนต่อการปกครองของประเทศได้ ในกรณีนี้จึงต้องพิจารณาไปตามอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้นมิได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญจะไม่สามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงไปไม่ได้เลย เพราะรัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์กับสภาพการณ์ทางการเมืองของประเทศจึงต้องสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ตามสมควร โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญของประเทศที่กำลังพัฒนาไปสู่ระบอบประชาธิปไตย มิฉะนั้นจะทำให้มีการล้มล้างรัฐธรรมนูญได้โดยง่าย และอาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญจะสะท้อนให้เห็นถึงสภาพความเป็นจริงทางการเมืองที่เป็นอยู่ในช่วงเวลานั้นเสมอ ดังคำกล่าวของศาสตราจารย์ฮาโรลด์ ลาสกี (Laski) ที่กล่าวว่า "รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของสมัยที่รัฐธรรมนูญนั้นถูกสร้างขึ้น หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า รัฐธรรมนูญที่เขียนขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องสอดคล้องกับความเป็นจริงทางการเมืองในขณะที่ถูกเขียน"^{๙๙} นอกจากนั้นอาจกล่าวได้ว่าไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดหรือของประเทศใดในโลกจะเป็นที่พอใจของคนทุกกลุ่มในประเทศนั้น ในขณะที่รัฐธรรมนูญนั้นถูกสร้างขึ้น เพราะจะต้องมีกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ได้ประโยชน์ และอีกกลุ่มหนึ่งเป็นผู้เสียประโยชน์จากรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในสมัยนั้นอยู่เสมอ^{๑๐}

ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงหมายถึงการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไม่ว่าโดยการแก้ไขด้วยคำหรือข้อความเดิมที่มีอยู่แล้ว หรือโดยการเพิ่มเติมข้อความใหม่เข้าไป เช่นนี้ย่อมเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งในทางทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกฎหมายและองค์กรของรัฐต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญ ในทางทฤษฎี องค์กรที่จะมีอำนาจ

^{๙๙} พรชัย เลื่อนจวี, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุริยกิจบัณฑิต, ๒๕๔๖), หน้า ๓๕.

^{๑๐} กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, ๒๕๒๔), หน้า ๖.

แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (Pouvoir Constituant) นั้นเอง โดยอาศัยอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้เป็นพื้นฐาน

๒.๕ ความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ตามประวัติของการร่างรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะได้มาจากการลอกเลียนแบบจากรัฐธรรมนูญของประเทศหนึ่ง ให้เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้กับประเทศของตน ซึ่งผลของการนี้ทำให้บางประเทศประสบความสำเร็จในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ แต่บางประเทศก็ไม่ประสบความสำเร็จได้ เพราะการมีรัฐธรรมนูญนั้นต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในประเทศนั้น ๆ เป็นสำคัญ การที่ประเทศหนึ่งใช้ได้ดีผลดีย่อมไม่ได้หมายความว่าใช้ได้ผลดีกับประเทศอื่น ๆ ด้วย และรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นในสมัยโดยอมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองในสมัยนั้น รัฐธรรมนูญที่ใช้ได้นานส่วนมากจะมีลักษณะที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศ จึงมีผลทำให้ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอยู่ตลอดเวลาเพื่อช่วยเยียวยาข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญซึ่งจัดทำขึ้นในสมัยหนึ่งให้สอดคล้องกับสภาพทางการเมืองที่เปลี่ยนไปได้

การที่รัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้นับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะรัฐธรรมนูญก็เหมือนกับกฎหมายทั่วไปที่สามารถล้าสมัย หรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมือง ไม่ว่าจะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะมีความล้าสมัยเอง หรือไม่มีบทบัญญัติที่เหมาะสมอยู่ในรัฐธรรมนูญก็ตาม นอกจากนี้ยังกล่าวกันว่าการที่ยอมให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้เท่ากับเป็นการระบายความรู้สึกนึกคิด และความต้องการของประชาชนในแต่ละสมัยให้ปรากฏออกมา หากไม่ยอมให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้เมื่อประชาชนเห็นว่าจำเป็นจริง ๆ แล้ว ความจำเป็นนั้นอาจนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารเพื่อล้มล้างรัฐธรรมนูญได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนาไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การที่จะถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ไม่อาจแตะต้องหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสียเลยนั้นเป็นสิ่งที่ขัดต่อความเป็นจริงอย่างมาก ทั้งในทางกฎหมายและในทางการเมือง^{๓๐}

ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นโดยการกระทำทางนิติบัญญัติ บางทีก็เกิดขึ้นโดยเจตนาของฝ่ายเดียว เช่นรัฐธรรมนูญซึ่งพระมหากษัตริย์ประทานให้ราษฎรหรือเป็นสิ่งซึ่งเกิดขึ้น

^{๓๐} ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย, (นครหลวง : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๑๙๗-๑๙๘.

โดยการตกลงด้วยเจตนาร่วมกันระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรก็ได้ บางทีก็เกิดขึ้นโดยการร่างของรัฐบาลหรือของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วจะให้รัฐธรรมนูญนั้นเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้ย่อมฟังไม่ขึ้น รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในสมัยหนึ่งย่อมเหมาะสมแก่สภาพของประเทศในสมัยนั้น เพราะผู้ให้กำเนิดรัฐธรรมนูญย่อมพิจารณาและร่างบทบัญญัติลงไปตามที่ตนเห็นสมควรในขณะนั้น แต่ภายหลังเมื่อเวลาได้ล่วงเลยมาช้านาน สภาพความเป็นอยู่ของประเทศย่อมเปลี่ยนแปลงไป ฉะนั้น จะให้ฐานะในทางการเมืองและทางสังคมของประเทศต้องถูกจำกัดอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับหนึ่ง จึงเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยเหตุผล

ในทางการเมืองนั้น การที่ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ตายตัวจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้ย่อมฟังไม่ขึ้น ถ้าหากว่าสภาพความเป็นอยู่ของประเทศได้เปลี่ยนแปลงผิดไปจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งล่วงพ้นสมัยแล้ว รัฐธรรมนูญก็จะกลายเป็นแต่เพียงตัวหนังสือไม่มีการปฏิบัติตามและไม่เข้าก็จะเกิดมีการปฏิวัติขึ้น ฉะนั้นในทางการเมืองเพื่อป้องกันมิให้ราษฎรก่อการปฏิวัติ จึงจำเป็นที่จะต้องไม่ประกาศออกมาว่า รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ตายตัวจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้ และจะต้องมีบทบัญญัติบอกวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นไว้ เพื่อสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับกาลสมัยอยู่เสมอ

นอกจากเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์ของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองแล้วยังมีอีกกรณีหนึ่งคือกรณีที่ประเทศที่อยู่ภายใต้การปกครองของประเทศหนึ่ง เช่น ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่แพ้สงครามโลกครั้งที่สองต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้นำของฝ่ายสัมพันธมิตร และเป็นผู้นำในการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาซึ่งรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นภายใต้การควบคุมของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นต้องการให้ประเทศญี่ปุ่นหมดสิ้นซึ่งกำลังทหารเพื่อลดอำนาจในการก่อสงครามขึ้นอีกจึงได้ลดทอนและจำกัดอำนาจด้านการทหารของประเทศญี่ปุ่นลงโดยสิ้นเชิง ซึ่งในปัจจุบันเมื่อได้พิจารณาถึงหลักการอำนาจอธิปไตยแล้วความจำเป็นของประเทศญี่ปุ่นที่ต้องการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับกองกำลังทหารนั้นย่อมมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการประกาศให้ประเทศต่าง ๆ ได้รับรู้ว่าเป็นประเทศของตนมีความมั่นคงภายในเป็นอย่างดี และไม่ได้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของประเทศสหรัฐอเมริกาอีกต่อไปแล้ว เหตุนี้จึงเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ต้องการจัดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ดังนั้นเราสามารถพิจารณาได้ว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับนั้นสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมได้ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น จะทำได้ในทุกส่วนของรัฐธรรมนูญตามความจำเป็นและสมควร โดยที่การ

แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ตลอดเวลาไม่ว่าจะเป็นเวลาใด และที่สำคัญการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถ้าหากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ก็ต้องกระทำตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ แต่ถ้าไม่มีบทบัญญัติถึงวิธีการแก้ไขไว้ก็ต้องพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญนั้นเกิดขึ้นมาโดยวิธีใดก็ต้องแก้ไขไปโดยองค์การนั้นหรือวิธีที่ได้จัดให้มีขึ้นนั้น

๒.๖ การห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ตามหลักการที่ยอมรับกันโดยทั่วไปถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองบ้านเมืองนั้น จำเป็นจะต้องทำให้มีความมั่นคงพอสมควร และจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ ย่อมไม่ได้ ทำให้ประเทศต่าง ๆ ที่มีรัฐธรรมนูญใช้บังคับได้กำหนดขอบเขตของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ด้วย แม้รัฐธรรมนูญสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงได้ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็สามารถที่จะมีข้อห้ามไม่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ เช่น กรณีของประเทศฝรั่งเศส ที่ห้ามเปลี่ยนแปลงลักษณะรัฐบาลแบบสาธารณรัฐ หรือกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีข้อห้ามเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลของมลรัฐกับรัฐบาลกลาง หรือรัฐธรรมนูญของประเทศโมนาโค กำหนดห้ามแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกี่ยวกับระบบการปกครองโดยกษัตริย์หรือบทบัญญัติเกี่ยวกับศาสนาอิสลาม หรือกรณีของรัฐธรรมนูญเยอรมันกำหนดห้ามแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอันเกี่ยวกับระบบสหพันธรัฐ^{๒๖}

การห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางมาตราอาจไม่ได้ใช้วิธีห้ามโดยตรงก็ได้ แต่จะไปกำหนดว่าหลักเกณฑ์เรื่องนั้น ๆ จะต้องใช้บังคับตลอดไปซึ่งเท่ากับว่าไม่มีทางแก้ไขได้นั่นเอง เว้นแต่จะยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๙๑ ห้ามแก้ไขเป็นเวลา ๖ ปี และเมื่อแก้ไขแล้วต้องเว้นระยะไปอีก ๔ ปี

นักนิติศาสตร์บางท่านได้ให้ความเห็นว่าการห้ามแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือบางหลักการนั้นขัดต่อเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตย เพราะเจ้าของอำนาจอธิปไตยในสมัยหนึ่งไม่มีอำนาจไปจำกัดสิทธิของเจ้าของอำนาจอธิปไตยในอนาคต เมื่อได้มีการยอมรับแล้วว่ารัฐธรรมนูญไม่ใช่สิ่งที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้เลย โดยอาจแก้ไขตามกาลเวลาและตามความเหมาะสมหรือความต้องการของประเทศสมัยต่าง ๆ แล้วก็ได้ หากได้พิจารณาถึงรัฐธรรมนูญของ

^{๒๖} อีระ สุธีวรางกูร, "ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับฉบับก่อน ๆ," *วารสารนิติศาสตร์* ๑, ๑ (มกราคม-เมษายน ๒๕๔๒): ๘๔.

ประเทศต่าง ๆ และนำมาเปรียบเทียบกันแล้วจะเห็นได้ว่า ผู้ก่อกำเนิดรัฐธรรมนูญได้พยายามบัญญัติวิธีการขึ้นหลายวิธีเพื่อช่วยให้รัฐธรรมนูญมีความมั่นคงถาวรอยู่ได้ แม้วิธีการเหล่านั้นจะไม่สามารถทำให้รัฐธรรมนูญมีความมั่นคงถาวรเป็นเวลายาวนานก็ตาม แต่ก็สมควรที่จะกล่าวในบางวิธี^{๓๓} คือ

๑. การปฏิญาณว่าจะซื่อสัตย์ต่อรัฐธรรมนูญ (Serment de fidélité à la constitution) เช่น รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ลงวันที่ ๓ กันยายน ค.ศ. ๑๗๙๑ บัญญัติให้พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งปฏิญาณตัวว่า "ข้าพเจ้าขอปฏิญาณว่าจะซื่อสัตย์ต่อชาติ ต่อกฎหมาย ต่อพระมหากษัตริย์และจะพยายามรักษาไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรที่สมัชชาแห่งชาติได้บัญญัติขึ้น" และเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๑๓๔ ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีปฏิญาณตัวก่อนเข้ารับตำแหน่งว่า "ข้าพเจ้าขอปฏิญาณว่าจะซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ"

วิธีการให้ปฏิญาณตนนี้เป็นความพยายามหาทางป้องกันมิให้รัฐธรรมนูญถูกละเมิดโดยผู้ปฏิญาณ แต่ในทางปฏิบัติแล้วจะเห็นได้ว่า การปฏิญาณนั้นไม่สู้จะมีผลนักเพราะไม่สามารถป้องกันการกระทำต่าง ๆ เพื่อเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้ แต่มีผลดีคือ เป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญนั้นเป็นของสำคัญสูงสุดที่จะต้องปฏิบัติตาม แต่อย่างไรก็ดีการปฏิญาณตนไม่ได้หมายความว่าผู้ปฏิญาณปฏิญาณจะไม่คิดเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือล้มเลิกรัฐธรรมนูญนั้น ๆ เลย

๒. การประกาศว่าจะเปลี่ยนแปลงการปกครองรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งไม่ได้ (Déclaration d'intangibilité d'une forme de gouvernement) ในบางครั้งผู้ให้กำเนิดรัฐธรรมนูญต้องการที่จะให้รูปแบบการปกครองที่ได้สร้างขึ้นมั่นคงถาวรอยู่ชั่วนาน แม้จะยอมให้มีการแก้ไขในเรื่องอื่นได้ก็ตามโดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญห้ามมิให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในทางที่เกี่ยวกับรูปแบบการปกครองของประเทศ แต่บทบัญญัติเหล่านี้เป็นแต่เพียงการแสดงความปรารถนาของผู้ให้กำเนิดรัฐธรรมนูญให้บุคคลรุ่นหลังทราบเท่านั้น แต่ในทางกฎหมายแล้วไม่มีค่าในการบังคับให้ชนรุ่นหลังปฏิบัติตามอย่างจริงจังแต่อย่างใด

^{๓๓} ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย, หน้า ๑๙๔-๒๐๐.

๓. การห้ามมิให้แก้ไขรัฐธรรมนูญภายในกำหนดเวลาหนึ่ง ในบางครั้งรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติว่า รัฐธรรมนูญนั้นจะแก้ไขได้เป็นครั้งแรกอย่างน้อยจะต้องให้เวลาล่วงไปแล้วก็ปีหลังจากได้มีการประกาศใช้เสียก่อน บทบัญญัติเช่นนี้จะพบได้เสมอในรัฐธรรมนูญที่วางระบอบการปกครองอย่างใหม่ที่สุดขึ้นในประเทศ การห้ามเช่นนี้มีวัตถุประสงค์ให้รัฐธรรมนูญมีอายุยืนยาว มีความเก่าแก่ทำให้ราษฎรเคยชินเกิดความเลื่อมใสขึ้น เป็นผลทำให้ผู้ที่คิดจะแก้ไขไม่กล้าทำ เพราะว่ามีคนสนับสนุนรูปแบบการปกครองเช่นนั้นมากขั้นแล้ว ประเทศที่รัฐธรรมนูญได้ห้ามมิให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่ง เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศกรีซ ค.ศ. ๑๙๖๔ รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๘๗

บทบัญญัติต่าง ๆ ที่ประสงค์จะช่วยให้รัฐธรรมนูญมั่นคงถาวรรวมทั้งไม่ให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยนั้น จะมีคุณค่าก็แต่ในทางการเมืองแต่ในทางกฎหมายแล้วไม่อาจจะใช้ได้สัก เพราะหากจะมีการแก้ไขก็สามารถกระทำได้โดยการยกเลิกบทบัญญัติบทนั้นให้อำนาจไว้ไปเสียก็ย่อมกระทำได้

การที่ผู้ให้กำเนิดรัฐธรรมนูญได้วางบทบัญญัติสำหรับการห้ามแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ตามเจตนาของชาติและของรัฐสภาแล้วก็ตาม ในกรณีที่จะพิจารณาถึงระยะเวลาของการห้ามแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น ก็อาจจะไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ได้ ทั้งนี้ก็เพราะว่าความมั่นคงถาวรของรัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้ในกระดาษตามความคิดเห็นของผู้ให้กำเนิดรัฐธรรมนูญไม่ได้ รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามความต้องการของประเทศ และสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ตามยุคสมัย เช่นนี้จึงเป็นเหตุที่ทำให้รัฐธรรมนูญใหม่ ๆ ได้ปฏิเสธไม่ยอมรับหลักเรื่องห้ามไม่ให้แก้ไขรัฐธรรมนูญภายในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งแล้ว โดยบางฉบับยังได้บัญญัติข้อความไว้อย่างตรงกันข้ามว่า สามารถแก้ไขได้ทุก ๆ โอกาสไม่ว่าเมื่อใด และให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้ทุก ๆ ๒๕ ปีด้วย เช่น รัฐธรรมนูญโปแลนด์ ฉบับลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๒๑

นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดข้อห้ามในเรื่องดังต่อไปนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ

๑. การห้ามเปลี่ยนแปลงลักษณะรัฐบาลแบบสาธารณรัฐ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอิตาลี ประเทศฝรั่งเศส ประเทศโปรตุเกส

๒. การห้ามเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในบางเรื่อง เช่น ประเทศเยอรมันตะวันตก

๓. การห้ามเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติว่าด้วยเขตประเทศ เช่น ประเทศโปแลนด์
๔. การห้ามเปลี่ยนแปลงเรื่องศาสนา เช่น ประเทศโมร็อกโก ที่ห้ามเปลี่ยนแปลงศาสนาอิสลาม
๕. การห้ามเปลี่ยนแปลงเรื่องความเป็นเอกภาพ เช่น ประเทศจีน
๖. การห้ามเปลี่ยนแปลงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลของมลรัฐกับรัฐบาลกลาง เช่น ประเทศเยอรมันตะวันตก ประเทศบราซิล ประเทศสหรัฐอเมริกา
๗. การห้ามเปลี่ยนแปลงเรื่องลักษณะเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองแบบสังคมนิยม เช่น ประเทศโซเวียตรัสเซีย ประเทศจีน

๒.๗ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอาจจำแนกได้ ๒ วิธีการใหญ่ ๆ คือ กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือการแก้ไขโดยการปฏิวัติหรือรัฐประหารนั่นเอง

กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด จะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือเนื้อหาของรัฐธรรมนูญโดยอาศัยวิธีการหรือกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติถึงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็แก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยผ่านสถาบันทางการเมืองที่มีอยู่ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้น ๆ ฉะนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงแบ่งออกได้เป็น ๒ วิธี คือ กรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ และกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้

๒.๗.๑ กรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้

กรณีมีบทบัญญัติบอกวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ โดยหลักทั่วไปรัฐธรรมนูญจะต้องมีบทบัญญัติบอกถึงวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญว่าจะแก้ไขเพิ่มเติมโดยวิธีการและหลักเกณฑ์อย่างไร เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขจุดบกพร่องของรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นในสมัยหนึ่งให้สอดคล้องกับสภาพทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปได้ กล่าวคือ ถ้าหากข้อความที่ไม่เหมาะสมกับสภาพทางการเมือง หรือสถานการณ์มีจำนวนน้อยหรือมีแต่เพียงบางส่วนหรือเป็นหลักการปลีกย่อยไม่สำคัญ ก็อาจใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมเสียได้ แต่ถ้าหากข้อความที่ไม่เหมาะสมหรือสอดคล้องนั้นมีจำนวนมาก หรือหากเป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ

เช่น การเปลี่ยนระบบประมุขจากกษัตริย์เป็นประธานาธิบดี หรือเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง จากประชาธิปไตยไปเป็นคอมมิวนิสต์ ในกรณีเช่นนี้อาจต้องมีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพทางการเมืองและสถานการณ์ของประเทศ

ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงมีวิธีการสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ซึ่งสามารถแยกได้เป็น ๒ ลักษณะคือ การจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วน

๑. การจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ รัฐธรรมนูญที่บัญญัติกฎเกณฑ์ในการจัดทำไว้ในส่วนมากจะเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับเป็นการชั่วคราว และมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นใช้บังคับในภายหลังจึงได้มีบทบัญญัติกำหนดวิธีการในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรไว้ รัฐธรรมนูญฉบับถาวรทั่วไปจะไม่มีบทบัญญัติในการจัดทำไว้โดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ดี กล่าวคือ จะมีเฉพาะบทบัญญัติในการแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น ฉะนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาตามมาว่ากรณีที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับถาวรดังกล่าวทั้งฉบับ จะกระทำได้หรือไม่ ตามมา เช่น การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ ได้จัดทำโดยอาศัยบทบัญญัติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๑๑ และการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยยึดถือแนวทางที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด ๑๒ ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙

๒. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วน โดยหลักการรัฐธรรมนูญทุกฉบับจะมีบทบัญญัติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เสมอ เพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ และสภาพของบ้านเมืองในปัจจุบัน ทั้งนี้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎเกณฑ์ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศอาจแตกต่างกันไป โดยแบ่งออกเป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ง่าย และรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยากซึ่งจะได้กล่าวอย่างละเอียดต่อไป

โดยปกติจะมีข้อจำกัดในกระบวนการสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น ๓ ส่วนคือ

๒.๗.๑.๑ ผู้มีอำนาจในการริเริ่มแก้ไข

ในทางปฏิบัติองค์กรที่ให้รัฐธรรมนูญมักจะมอบอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กับองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญนั้น โดยปกติมักจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ แต่โดย

การที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสำคัญ องค์การที่ให้รัฐธรรมนูญจึงอาจบัญญัติ "กระบวนการ" และ "คะแนนเสียง" เอาไว้เป็นพิเศษสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือการให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ในบางครั้งรัฐธรรมนูญกำหนดให้สิทธิริเริ่มแก้ไขรัฐธรรมนูญแก่บุคคลบางจำพวกเท่านั้น เช่น ประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้จักรพรรดิแต่พระองค์เดียวที่มีสิทธิในการริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๘๗๕ เป็นระยะเวลาที่จอมพลมัก-มาฮองเป็นประธานาธิบดีได้สงวนสิทธิในการเสนอริเริ่มให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้แก่ประธานาธิบดีผู้เดียว เพราะในเวลานั้นพวกนิยมกษัตริย์ในฝรั่งเศสซึ่งยอมปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐ คิดว่าตลอดเวลาที่จอมพลผู้นี้อยู่ในตำแหน่งพวกนิยมสาธารณรัฐจะเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ได้ ส่วนประเทศไทยได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรี หรือจากสภาผู้แทนราษฎรหรือทั้งสองสภาร่วมกันในการริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ มักกำหนดผู้มีอำนาจในการริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมที่แตกต่างกัน แต่รัฐธรรมนูญเหล่านั้นมักจะบัญญัติให้บุคคลเหล่านี้เป็นผู้มีอำนาจในการริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ ประชาชนของรัฐ สมาชิกสภานิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี และประชาชน

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแก่ประชาชนของรัฐอาจกำหนดให้ประชาชนของรัฐนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภานิติบัญญัติก่อน หรือในบางประเทศกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอแทนประชาชนของรัฐ

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการริเริ่มให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงว่ามีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งและสะดวกในการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ฝ่ายบริหารสามารถที่จะริเริ่มหรือนำเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่ตนเองได้และสามารถที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องหรือสะดวกในการบริหารราชการแผ่นดินหรือปกครองประเทศได้ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหารย่อมจะทราบข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญและทราบว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบทใด เป็นอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินบ้าง

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจแก่สมาชิกสภานิติบัญญัติเป็นผู้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การเสนอขอแก้ไขเป็นไปได้ยาก จะกำหนดให้ต้องมีสมาชิกจำนวนหนึ่งลงชื่อรับรองเพื่อป้องกันไม่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่สามารถกระทำ

ได้อย่างง่าย ๆ เช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ข้อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องนำไปขอความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติของทุกมลรัฐ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากทุกมลรัฐแล้วอาจดำเนินการด้วยวิธีหนึ่งวิธีใดดังต่อไปนี้คือ ให้รัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ หรือเมื่อสภานิติบัญญัติของมลรัฐจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามร้องขอ ให้รัฐสภาจัดตั้งสภาแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ หรืออีกวิธีหนึ่ง คือเมื่อการแก้ไขได้ดำเนินไปเสร็จแล้วต้องขอให้สภานิติบัญญัติของมลรัฐลงมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงสามในสี่ หรือให้สภาแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งแต่ละมลรัฐจะจัดตั้งขึ้นลงมติให้ความเห็นชอบมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้จะต้องมีจำนวนประชาชนเข้าชื่อเสนอเป็นจำนวนมากพอสมควร การริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชนนี้เป็นวิธีการหนึ่งที่ประชาชนได้แสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของตน เพื่อที่จะขอให้สภาออกกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ถ้าหากคะแนนเสียงของประชาชนฝ่ายข้างมากเห็นควรตรากฎหมายเรื่องใดสภานิติบัญญัติย่อมผูกพันที่จะต้องร่างกฎหมายเรื่องนั้น ซึ่งสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวอาจเป็นกฎหมายธรรมดาหรือรัฐธรรมนูญก็ได้ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ชนิดคือ ข้อเสนอริเริ่มที่ประชาชนจัดทำเป็นรูปกฎหมายเสร็จเรียบร้อยแล้ว และนำเสนอต่อรัฐสภา และข้อเสนอริเริ่มที่ประชาชนยื่นต่อรัฐสภาเป็นหลักการให้ออกกฎหมายโดยผู้เสนอริเริ่มเพียงแต่บรรยายว่าสมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงส่วนไหน

เมื่อมีข้อเสนอริเริ่มการออกกฎหมายของประชาชน และยื่นไปยังรัฐสภาแล้วในทางปฏิบัติรัฐสภาจะรับไว้พิจารณา และจะมีการแสดงประชามติติดตามมาด้วย คือให้ประชาชนลงมติรับรองอีกครั้งหนึ่ง เมื่อประชาชนมีทั้งสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายและสิทธิจะรับรองกฎหมายใช้บังคับตนเองดังกล่าวแล้วจึงเป็นเสมือนหนึ่งว่าประชาชนเป็นผู้ปกครองตนเอง รัฐธรรมนูญที่มีการให้สิทธิแก่ประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมายได้ เช่น รัฐธรรมนูญประเทศสวิตเซอร์แลนด์ บัญญัติไว้ใน มาตรา ๑๒๐-๑๒๑ ให้สิทธิแก่ประชาชนจำนวนตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไป เข้าชื่อร่วมกันเพื่อเป็นผู้ก่อการที่จะขอให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับหรือขอแก้ไขแต่เพียงบางส่วน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๙๑ ให้สิทธิแก่ประชาชนจำนวน ๕๐,๐๐๐ รายชื่อเข้าชื่อกันเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

๒.๗.๑.๒ การตกลงใจที่จะแก้ไข

รัฐธรรมนูญบางประเทศอาจจะกำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิที่จะตกลงใจแก้ไขโดยการลงประชามติ แต่ในบางประเทศก็จะกำหนดองค์กฤษฎีกาหรือรัฐสภาเป็นผู้ลงมติว่าจะให้แก้ไขในเรื่องที่ได้มีการเสนอริเริ่มมานั้นหรือไม่ ทั้งนี้จะกำหนดการลงมติไว้ คือ การลงมติให้ความเห็นชอบข้อเสนอลงแก้ไข การให้ความเห็นชอบผลของการแก้ไขของคณะกรรมการ และการให้ความเห็นชอบเพื่อส่งให้ประมุขของประเทศประกาศใช้บังคับต่อไป การลงมติดังกล่าวนี้ จะต้องเป็นการลงมติที่มีจำนวนคะแนนเสียงมากเป็นพิเศษ เช่น สองในสามของจำนวนสมาชิกซึ่งมาประชุม หรือสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นสภาเดียวหรือสองสภา หรือต้องได้คะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และเมื่อได้มีการตกลงใจที่จะแก้ไขอย่างใดแล้ว ผลในทางกฎหมายก็ต้องมีการแก้ไขไปตามที่ได้มีการตกลงใจนั้นจะแก้ไขนอกเหนือไปจากที่ได้มีการตกลงใจไว้ไม่ได้

องค์กรผู้มีอำนาจในการตกลงใจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอาจจะเป็นองค์กฤษฎีกาตามปกติ หรือประชาชนโดยการแสดงประชามติหรือประชามติแห่งรัฐ หรือจะให้องค์กรเหล่านั้นร่วมกันในการที่จะตกลงใจว่าเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่ การให้องค์กฤษฎีกาหรือสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจในการตกลงใจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญเบลเยียม ค.ศ. ๑๘๓๑ มาตรา ๑๓๑ รัฐธรรมนูญแห่งไซมาเลีย ค.ศ. ๑๙๖๐ มาตรา ๑๐๔ รัฐธรรมนูญสหสาธารณรัฐอาหรับ ค.ศ. ๑๘๖๔ มาตรา ๑๖๕

๒.๗.๑.๓ วิธีปฏิบัติในการแก้ไข อาจกระทำได้ ๓ วิธี คือ

๑. การแก้ไขอาจจะกระทำโดยรัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการแก้ไข รัฐธรรมนูญของประเทศส่วนใหญ่จะกำหนดให้สภานิติบัญญัติเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาแก้ไข โดยถือว่าสภานิติบัญญัติประกอบด้วยผู้แทนซึ่งราษฎรได้เลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หากเป็นระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ก็จะทำให้ทั้งสองสภาประชุมร่วมกัน เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศเบลเยียม ค.ศ. ๑๘๓๑ มาตรา ๑๓๑ กำหนดให้สภาทั้งสองเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขพร้อมกับความเห็นชอบของพระมหากษัตริย์เหมือนกับการแก้ไขกฎหมายธรรมดา แต่มีวิธีการที่พิเศษบังคับไว้ คือในขั้นตอนก่อนการแก้ไข หลังจากที่สภาทั้งสองได้ตกลงใจที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยได้รับความยินยอมจากพระมหากษัตริย์แล้ว สภาทั้งสองจะต้องถูกยุบ และให้สภาใหม่เข้ามาเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขแทน ในขั้นตอนการพิจารณาแก้ไข จะต้องมีส่วนเกินอย่างน้อย ๒ ใน ๓ ของแต่ละ

สภามาประชุม และในขั้นตอนสุดท้าย คือการลงมติ ต้องให้มีสมาชิกสภาลงคะแนนเห็นชอบด้วย เป็นจำนวนมาก คืออย่างน้อย ๒ ใน ๓ ของคะแนนเสียงที่ออกจึงจะแก้ไขรัฐธรรมนูญได้^{๙๔}

๒. มอบอำนาจให้องค์กรพิเศษซึ่งได้รับเลือกตั้งขึ้นมาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะทำหน้าที่ในการแก้ไข ประเทศส่วนใหญ่ไม่นิยมจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือ คณะกรรมการพิเศษเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเหมือนกับการจัดทำรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับในประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้รัฐสภาหรือมลรัฐจัดตั้งสภาแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ แต่ในทางปฏิบัติข้อเสนอให้จัดตั้งสภาแก้ไขรัฐธรรมนูญจะไม่ได้คะแนนเสียงสองในสามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

อย่างไรก็ตามแม้ว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรพิเศษที่เข้ามาทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญ แต่ประเทศส่วนใหญ่สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะไม่นิยมจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวก็ตาม แต่จะขอล่วงถึงสภาร่างรัฐธรรมนูญไว้คร่าว ๆ คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นมา ทั้งนี้ก็โดยที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน และเมื่อได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใดขึ้นเสร็จและประกาศใช้เรียบร้อยแล้วก็จะถูกยุบหรือหมดหน้าที่ไปในทันที เพื่อให้ราษฎรได้เลือกตั้งสมาชิกเข้าในสภานิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญใหม่ที่ได้ร่างขึ้นนั้น แต่ก็มีบางครั้งที่มีความจำเป็นอยู่เหมือนกันซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญจะยุบเลิกไปในทันทีไม่ได้ เพราะจะต้องทำงานให้ติดต่อกันไปก่อน หรือมีเหตุผลอย่างอื่นทำให้ไม่สามารถมีการเลือกตั้งทั่วไปได้ภายในกำหนดเวลาที่คาดคะเนไว้ สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงต้องทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติไปชั่วคราวก่อนจนกว่าจะถึงเวลาที่มีการเลือกตั้งทั่วไปสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติได้ ในบางประเทศแม้จะมีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นแล้วก็ตาม ก็ยังจะต้องนำเอาร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติให้ใช้นั้นไปเสนอให้ราษฎรลงคะแนนแสดงประชามติอีก และราษฎรอาจลงคะแนนแสดงประชามติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็ได้

ข้อดีของการมีสภาร่างรัฐธรรมนูญมีหลายประการคือ

(๑) ในกรณีที่ได้เกิดวิกฤตทางการเมืองภายในขึ้นอย่างรุนแรง ซึ่งอาจมีผลให้เกิดการจลาจลขึ้นภายในประเทศ สภาร่างรัฐธรรมนูญจะเป็นศูนย์กลางแสดงเจตจำนงของราษฎรได้เป็นอย่างดี เพราะเป็นช่องทางระงับความวุ่นวายและการอภิปรายโต้เถียงที่ไม่จำเป็น

^{๙๔} ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๕).

โดยที่ราษฎรทุกคนจะได้มีส่วนแสดงความคิดเห็นผ่านทางผู้แทนที่ได้เลือกให้เข้าไปกระทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญใหม่เมื่อร่างเสร็จแล้วก็จะพ้นหน้าที่ไป

(๒) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งให้เข้ามาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศโดยเฉพาะเท่านั้น สมาชิกเหล่านี้จะไม่ต้องคอยกังวลถึงงานหรือผลประโยชน์ หรือความรับผิดชอบในสิ่งอื่นใดอีก และรู้แน่ชัดแล้วว่า จะต้องอยู่ในตำแหน่งหน้าที่นานเท่าใด

(๓) เมื่อราษฎรรู้ว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่อย่างไรแล้ว ก่อนที่จะไปลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกของสภา ก็อาจที่จะเลือกตัวบุคคลได้ดีตามความคิดเห็นของราษฎรเอง

(๔) ถ้าการเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยอิสระจริงๆ และเปิดโอกาสให้ราษฎรทุกคนใช้สิทธิของตนในการลงคะแนนเลือกอย่างเต็มที่แล้ว รัฐธรรมนูญที่มีขึ้นภายหลังโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ก็ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ตรงกับเจตจำนงของราษฎรซึ่งจะทำให้มีอายุยืนยาวโดยไม่ต้องแก้ไขกันบ่อยครั้ง

(๕) สภาร่างรัฐธรรมนูญเช่นนี้จะแสดงให้เห็นถึงความป็นอันหนึ่งอันเดียวและเสถียรภาพของประเทศ ภายหลังจากที่ได้เกิดวิกฤตทางการเมืองอย่างรุนแรงขึ้นแล้ว

๓. กระทำโดยราษฎรซึ่งจะมีในประเทศที่มีการปกครองแบบผสมตามหลักการที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และมีสิทธิที่จะรับรู้ถึงหลักเกณฑ์ของการปกครองและบทบัญญัติที่จะต้องนำมาใช้บังคับภายในประเทศที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง วิธีการที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองส่วนหนึ่งคือการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้สามารถกระทำได้ในรูปของการให้สิทธิแก่ประชาชนในการออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญอาจบัญญัติในลักษณะบังคับว่า ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญมาให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ เช่น ประเทศฝรั่งเศสในสมัยที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญได้จัดให้มีการลงประชามติว่าประชาชนโดยส่วนใหญ่แล้วเห็นด้วยหรือไม่กับการที่จะให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาใช้แทนฉบับเดิม และการลงประชามติในครั้งนั้นก็ทำให้ประเทศฝรั่งเศสได้รัฐธรรมนูญที่มาจากกรยอมรับจากประชาชนโดยส่วนใหญ่อย่างแท้จริง และอีกเหตุผลหนึ่งยังเป็นการสร้างความชอบธรรมของผู้ที่มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญด้วยว่ามีอำนาจที่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชน

การออกเสียงประชามติ^{๒๕} (Referendum) เป็นวิธีการหนึ่งของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน โดยให้สิทธิแก่ประชาชนได้มีสิทธิออกเสียงต่อกิจการหรืองาน ไต ๆ ที่ตัวแทนได้ทำลงไป ระบบการออกเสียงแสดงประชามตินี้จะเป็นกลไกที่ทำให้ปัญหาสำคัญ ๆ กลับมาสู่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพื่อตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการสนับสนุนหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยโดยแท้จริง ในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ประเทศ ปัจจุบันมีหลายประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรป เช่น เดนมาร์ก ฝรั่งเศส กรีซ ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักซัมเบิร์ก โปรตุเกส เยอรมนี หรือประเทศอื่น ๆ ในทวีปยุโรป เช่น บัลแกเรีย ฮังการี สวีเดน สวิสเซอร์แลนด์ และตุรกี หรือประเทศในทวีปอเมริกา ได้แก่ สหรัฐอเมริกา บราซิล และ ประเทศในทวีปเอเชีย ได้แก่ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น รวมทั้งไทย ต่างก็มีระบบการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในหลาย ๆ เรื่อง ไม่ว่าจะเป็นการแสดงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญ กฎหมาย สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ นอกจากนี้บางประเทศมีการให้ประชาชนออกเสียงประชามติต่อกฎหมายหรือกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกด้วย

ส่วนใหญ่แล้วการออกเสียงประชามติจะกระทำในเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ แต่ในบางประเทศก็ให้ประชาชนออกเสียงประชามติในเรื่องอื่น ๆ ได้ เช่น ในร่างกฎหมายหรือนโยบายต่าง ๆ โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอันมีลักษณะเป็นการบังคับไปว่าจะต้องเสนอกฎหมายเพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อน ถ้าไม่นำร่างกฎหมายมาให้ประชาชนลงคะแนนแล้วก็ถือว่าการจัดทำกฎหมายนั้นยังไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ประเทศไทยได้มีการบัญญัติเรื่องการออกเสียงแสดงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญ ๕ ฉบับด้วยกัน คือ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๙๒, พ.ศ. ๒๕๑๑, พ.ศ. ๒๕๑๗, พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ และเพิ่งจะได้ใช้ระบบการออกเสียงแสดงประชามติกันอย่างจริงจังในการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติว่าเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ได้ร่างขึ้นจากสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นการออกเสียงแสดงประชามติครั้งแรกในประเทศไทย

โดยทั่วไปการออกเสียงประชามติมีอยู่ ๓ ลักษณะด้วยกัน คือ

๑. การออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำ เป็นการให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อที่จะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายที่สำคัญ ๆ

^{๒๕} นันทวัฒน์ บรมานันท์, ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ, รายงานการวิจัย (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๓๘), หน้า ๗.

ได้แก่ การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญ การออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายของประเทศ การออกเสียงแสดงประชามติต่อสนธิสัญญาบางประเภท การออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการคลัง การออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับดินแดนของประเทศ และการออกเสียงแสดงประชามติในระดับท้องถิ่น

๒. การออกเสียงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้ เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการออกเสียงได้ หากเข้าเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ เช่น ต้องมีจำนวนประชาชนจำนวนหนึ่งเข้าชื่อกันร้องขอต่อรัฐสภา หรือสภามன்றแห่งสมาพันธรัฐ เพื่อจัดให้มีการแสดงประชามติเกี่ยวกับกฎหมายที่ได้ออกโดยถูกต้องตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ก่อนที่จะมีการนำกฎหมายนั้นออกใช้บังคับ

๓. การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย (Initiatif Process) เป็นการให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนหนึ่งที่จะริเริ่มขอให้มีการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายบางประเภทได้ แม้กฎหมายนั้นจะเป็นกฎหมายที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ ได้แก่ การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น ๆ

๒.๗.๒ กรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติกำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้

ในรัฐธรรมนูญบางฉบับมิได้มีบทบัญญัติกำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ แต่จะตีความเอาว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้นั้นก็ไม่ต้องนึก เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจอันใดที่จะไปผูกพันชนรุ่นหลังให้มีระบอบการปกครองตายตัวเช่นเดียวเสมอไป ฐานะของความเป็นอยู่ของประเทศย่อมเปลี่ยนแปลงไปได้เสมอและตลอดเวลา เนื่องจากรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นในสมัยหนึ่ง ย่อมมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมืองในสมัยนั้น ๆ เมื่อสภาพการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปรัฐธรรมนูญก็ต้องเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสมของสภาพการณ์นั้นด้วย การที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้จะมีปัญหาคือว่าจะใช้วิธีการอย่างไรและจะให้ใครเป็นผู้รับผิดชอบในการแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งส่วนใหญ่แล้วรัฐธรรมนูญประเภทนี้จะให้รัฐสภาเป็นผู้ที่ทำหน้าที่นี้โดยอาศัยจารีตประเพณีของรัฐธรรมนูญที่ได้ใช้กันอยู่ในขณะที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมว่าสมควรที่จะใช้หรือไม่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับรัฐสภาที่จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสม แต่ขอบเขตของการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นย่อมก่อให้เกิดปัญหาได้อีกทางหนึ่ง เช่น ในกรณีของรัฐธรรมนูญประเทศอิตาลี ฉบับลงวันที่ ๔ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ เป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์

อักษรแต่ไม่ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เลย ทำให้รัฐธรรมนูญได้รับการแก้ไขโดยวิธีเช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดา แม้ว่าการแก้ไวนั้นจะเป็นการแก้ไขอย่างมาก โดยการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองไป คือยกเลิกระบบสภาผู้แทนราษฎร และจัดตั้งสภาฟาสซิสต์บรุษขึ้นแทนที่

กรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดถึงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ จะต้องพิจารณาตามกำเนิดของรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาจากทฤษฎีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวมาแล้ว สามารถแยกการกำเนิดของรัฐธรรมนูญได้เป็น ๓ กรณีใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

๒.๗.๒.๑ รัฐธรรมนูญที่ประมุขแห่งรัฐมอบให้

พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ประทานรัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ประทานให้ได้ตามหลักการที่ว่าผู้ใดเป็นผู้ให้กำเนิดรัฐธรรมนูญก็ย่อมเป็นผู้แก้ไขรัฐธรรมนูญได้นั่นเอง แต่วิธีการย่อมไม่ถูกต้องเพราะจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ หากให้ความยินยอมขึ้นอยู่กับพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ในการที่จะถอนคืนการให้เสียเมื่อใดก็ได้ เช่นนี้แล้ว ควรให้ประชาชนเป็นผู้แสดงความยินยอมเห็นชอบด้วย โดยการออกเสียงรับรองของประชาชนเอง หรือโดยผู้แทนของประชาชนเป็นผู้ให้ความยินยอมแทนก็ได้

รัฐธรรมนูญประเภทนี้เกิดขึ้นโดยเจตนาของพระมหากษัตริย์เพียงฝ่ายเดียว แต่เดิมประเทศต่าง ๆ มีการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประมุขแห่งรัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่าควรจะจำกัดพระราชอำนาจให้แก่ราษฎรของพระองค์เอง เพราะเห็นว่าราษฎรสามารถปกครองตนเองได้แล้วจึงได้พระราชทานรัฐธรรมนูญให้ รัฐธรรมนูญประเภทนี้เป็นธรรมดาที่ประมุขของรัฐจะสงวนอำนาจไว้มาก และการออกกฎหมายย่อมจะมีลักษณะเป็นการตกลงกันระหว่างประมุขของรัฐและราษฎร ถ้าประมุขของรัฐไม่เห็นชอบด้วยก็ออกกฎหมายไม่ได้ การที่ประมุขให้รัฐธรรมนูญนี้เป็นการป้องกันการปฏิบัติได้วิธีหนึ่ง และสามารถมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมาได้

รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๘๑๔ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้และเมื่อถือว่กษัตริย์เป็นผู้ประทานให้ ก็ต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันจากพระมหากษัตริย์และรัฐสภาเสียก่อนจึงทำการแก้ไขได้

๒.๗.๒.๒ รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยความตกลงกันระหว่างประมุขแห่งรัฐกับราษฎร

โดยปกติการให้รัฐธรรมนูญประเภทนี้มักจะกระทำเมื่อมีการปฏิวัติและฝ่ายปฏิวัติชนะและร้องขอให้ประมุขของรัฐยังคงดำรงตำแหน่งต่อไป หรือเมื่อมีการปฏิวัติแล้วก่อนที่การปฏิวัติจะลุกลามต่อไปก็ได้มีการตกลงกันระหว่างประมุขของรัฐกับผู้แทนของราษฎรเพื่อให้มีรัฐธรรมนูญได้ รัฐธรรมนูญประเภทนี้ข้อความในรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะเป็นการตกลงกันระหว่างประมุขของรัฐกับราษฎร ซึ่งประมุขของรัฐจะมีอำนาจน้อยกว่ารัฐธรรมนูญที่ประมุขของรัฐให้เองโดยสมัครใจและประมุขของรัฐย่อมมีอำนาจเท่าที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เท่านั้น

สำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญประเภทนี้ ประมุขแห่งรัฐกับราษฎรอาจตกลงร่วมกันในการแก้ไขได้ แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถที่จะกระทำได้เพราะรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยวิธีนี้ จะมาจากการปฏิวัติโดยบุคคลกลุ่มหนึ่งทำการตกลงกับประมุขของประเทศ ในกรณีนี้จึงมีปัญหาว่าจะให้ใครเป็นผู้แทนของประชาชนในการแก้ไข แต่อย่างไรก็ตามย่อมต้องให้รัฐสภาเป็นตัวแทนของประชาชน สำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพราะรัฐสภาถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนที่ได้รับการเลือกเข้ามาทำหน้าที่จึงมีความชอบธรรมในการแก้ไขรัฐธรรมนูญประเภทนี้ได้

๒.๗.๒.๓ รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยราษฎรตามวิถีทางประชาธิปไตย

กรณีนี้ราษฎรเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นแต่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติกำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ เมื่อตีความกลับกันราษฎรผู้เป็นผู้ร่างก็ต้องเป็นผู้แก้ไขรัฐธรรมนูญเอง ซึ่งในทางปฏิบัติกรณีเช่นนี้ไม่มีปัญหาเกิดขึ้นแต่อย่างไร เพราะว่าการร่างรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการเช่นนี้ ย่อมมีเวลาร่างเพียงพอเพื่อจะไตร่ตรองได้อย่างรอบคอบ ราษฎรหรือผู้แทนของราษฎรย่อมไม่ลืมที่จะบัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้

รัฐธรรมนูญประเภทนี้ย่อมเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดเรื่องสิทธิและเสรีภาพแก่ราษฎรมากกว่ารัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยวิธีอื่น และมีส่วนประชาธิปไตยเต็มที่ เพราะเกิดจากราษฎรเองและเป็นการยืนยันถึงหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนเป็นอำนาจในการก่อตั้งหรือสถาปนารัฐธรรมนูญขึ้นในนามของปวงชน

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้และเมื่อได้ทราบถึงบุคคลที่มีอำนาจในการมาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้วก็ต้องหาวิธีการที่จะต้องนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ด้วย คือ ควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญตามวิธีการเช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดา^{๒๖} เช่น ตามรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ นั้น เป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ง่ายเพราะไม่มีมาตราใดบอกวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ว่า จะต้องทำอย่างไร ฉะนั้นถ้าในระหว่างเวลาที่รัฐธรรมนูญมีการใช้บังคับและจำเป็นจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นเพราะด้วยสถานการณ์ของบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป หรือ ความบกพร่องของรัฐธรรมนูญก็ตาม วิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญย่อมเป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องทำเช่นเดียวกับการออกกฎหมายธรรมดาฉบับหนึ่ง

การที่รัฐสภามีหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ นั้น เป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ที่ให้บุคคลกลุ่มหนึ่งแสดงเจตนารมณ์ออกมา มีผลเป็นการผูกพันถึงปัจเจกชนอื่น ๆ ด้วยไม่ว่าบุคคลนั้นจะเห็นด้วยกับเจตนารมณ์นั้นหรือไม่ก็ตาม ในระบอบนี้ประชาชนไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะเข้ามาเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะทำหน้าที่กำหนดเจตนารมณ์ของรัฐด้วยตัวเอง แต่ทำหน้าที่ในการเลือกตั้งบุคคลอื่นให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ในการกำหนดเจตนารมณ์ของรัฐอีกชั้นหนึ่ง การปกครองในรูปแบบนี้เป็นเพียงการปกครองในทางความคิด แต่ในความเป็นจริงแล้วประชาชนไม่มีโอกาสในการกำหนดเจตนารมณ์ของรัฐเอง แต่ต้องอยู่ภายใต้ความคิดของบุคคลอื่นที่ตนได้เลือกตั้งเข้ามาเอง

๒.๘ รูปแบบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรจะกำหนดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกันต่อไป โดยที่ประเทศต่าง ๆ กำหนดรูปแบบการแก้ไขที่แตกต่างกันออกไป บางประเทศมีการพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมที่รวดเร็ว โดยไม่มีการแยกพิจารณาออกเป็นวาระ ๆ แต่บางประเทศก็กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องมีขั้นตอนที่ยุ่งยากพอสมควรเพื่อให้เป็นการดำรงไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้สามารถแยกรูปแบบการแก้ไขเพิ่มเติมออกได้เป็น ๓ ขั้นตอนใหญ่ ๆ ดังนี้

^{๒๖} ธัชชา ร่มรื่นสุชากรมัย, "การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย," *วารสารนิติศาสตร์* ๑๔, ๓ (กันยายน ๒๕๒๗): ๑๒๐.

๒.๘.๑ ขั้นตอนการพิจารณาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ในแต่ละประเทศที่มีรัฐธรรมนูญใช้บังคับนั้นจะมีการกำหนดวิธีการและขั้นตอนในการพิจารณาการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกัน บางประเทศจะแยกการพิจารณาออกเป็นวาระ ๆ ไป อย่างเช่นประเทศไทยที่มีการแยกพิจารณาออกเป็น ๓ วาระ คือ

๑. รัฐธรรมนูญที่มีขั้นตอนและวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยแยกออกเป็น ๓ วาระ คือ วาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ วาระที่สองการพิจารณาเรียงตามมาตรา วาระที่สามการลงมติ รัฐธรรมนูญที่ได้มีการจัดขั้นตอนการพิจารณาแบบนี้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ รัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑ โดยในขั้นรับหลักการใช้วิธีการเรียกชื่อต้องได้รับความเห็นชอบ ๒ ใน ๓ ของรัฐสภา วาระที่สองใช้เสียงข้างมากธรรมดา และวาระที่สามใช้เสียง ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา

๒. รัฐธรรมนูญที่มีการพิจารณาออกเป็น ๓ วาระ แต่จำนวนเสียงในการให้ความเห็นชอบในวาระแรกและวาระที่สองลดลงเหลือเพียงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา ส่วนวาระที่สองยังคงใช้หลักการเสียงข้างมากเช่นเดิม ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ รัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาจะแยกเป็น ๒ ขั้นตอนคือ ขั้นตอนของการริเริ่มในการแก้ไขเพิ่มเติม และขั้นตอนของการให้สัตยาบันร่างรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้วโดยมลรัฐต่าง ๆ ให้สัตยาบันร่วมกัน

๒.๘.๒ ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยการมีส่วนร่วมของประชาชนถือว่าเป็นประชาธิปไตยโดยตรง ในการมีส่วนร่วมสำหรับกำหนดเจตนารมณ์ของรัฐ ทุกคนสามารถเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองได้ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญในบางประเทศได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองด้วย เช่น การเป็นผู้ริเริ่มก่อนการที่จะขอให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ โดยยกเลิกฉบับเดิมและร่างฉบับใหม่ขึ้นทั้งฉบับ หรือขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบางส่วน โดยผู้ริเริ่มก่อนการเสนอร่างรัฐธรรมนูญส่วนที่ตนจะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาด้วย หรือขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบางส่วน โดยผู้ริเริ่มก่อนการบรรยายมาว่าสมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงตรงไหน และปล่อยให้เป็นที่ปรึกษาของรัฐสภาที่จะยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมตามความเห็นดังกล่าวต่อไป เป็นต้น

กรณีรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือการลงประชามติ (Referendum) เป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้ประชาชนในประเทศรับรองร่างกฎหมายโดยวิธีการลงคะแนนเสียง เป็นวิธีส่วนหนึ่งของการจัดทำกฎหมาย คือ มีรัฐธรรมนูญบังคับให้เสนอกฎหมายเพื่อให้ประชาชนลงคะแนนเสียงประชามติ ถ้าไม่นำร่างกฎหมายมาให้ประชาชนลงคะแนนเสียงก็ถือว่าการจัดทำกฎหมายนั้นยังไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ในกรณีของการลงประชามติเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่ ภายหลังจากที่รัฐสภาได้มีการพิจารณาในร่างรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว และจะต้องให้ประชาชนลงประชามติตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ หากประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ รัฐสภาจะต้องนำกฎหมายฉบับนั้นมาให้ประชาชนลงคะแนนเสียงทั่วทั้งประเทศว่าสมควรประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไปหรือไม่ ถ้าคะแนนเสียงข้างมากของประชาชนแสดงว่าไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็ป็นอันตกไปจะประกาศใช้ไม่ได้ ถ้าประชาชนเสียงข้างมากเห็นด้วยจึงประกาศใช้ได้

รัฐธรรมนูญบางประเทศจะกำหนดโดยมีลักษณะเป็นการบังคับว่าจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญมาให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติก่อน แต่รัฐธรรมนูญบางประเทศก็ได้อำนาจประมุขแห่งรัฐในการวินิจฉัยว่าสมควรจะให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติหรือไม่ การกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีการลงประชามติเพื่อได้มีการจัดทำกรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่สำเร็จแล้ว โดยให้ลงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญที่บัญญัติในลักษณะบังคับว่า ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นมาให้ประชาชนลงประชามติก่อน แต่หากเป็นการแก้ไขแต่เพียงบางส่วนจะให้ประมุขของรัฐเป็นผู้วินิจฉัยว่าสมควรจะให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติหรือไม่

๒.๘.๓ ขั้นตอนการรอกการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไว้ก่อน

ขั้นตอนนี้เป็นการควบคุมระยะเวลาของการแก้ไข โดยให้มีการกำหนดระยะเวลาภาคกลางการลงมติในแต่ละครั้ง อาจกำหนดไว้ว่าเมื่อมีการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จแล้ว (การพิจารณาเป็นลำดับเรียงรายมาตรา) ให้รอไว้เป็นเวลา ๑๕ วัน เมื่อพ้นกำหนดแล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่ ๓ ต่อไป ได้กำหนดขึ้นไว้ในรัฐธรรมนูญของบางประเทศ เช่น ประเทศไทย โดยกำหนด "ให้รอไว้หนึ่งเดือนแล้วนำเสนอสภาเพื่อลงมติ เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดแล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป" รัฐธรรมนูญของประเทศ

อิตาลีได้บัญญัติให้การลงมติครั้งสุดท้ายต้องกระทำภายในสามเดือนของการลงมติครั้งที่สอง เหตุผลของการมีขั้นตอนนี้ขึ้นมาก็เพราะว่าต้องการให้สมาชิกพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นกันอย่างรอบคอบ โดยเห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ และสมาชิกจะได้มีโอกาสรับฟังเสียงของประชาชนด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งสหสาธารณรัฐอาหรับ ค.ศ. ๑๙๖๔ มาตรา ๑๖๕ กำหนดให้การดำเนินการอภิปรายมาตราที่ขอทบทวนแก้ไขภายหลังจากวันรับหลักการแล้วเป็นเวลาสองเดือน

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเยเมน ค.ศ. ๑๙๖๒ มาตรา ๑๕๒ บัญญัติว่า หากสภาที่ปรึกษาเห็นชอบด้วยกับหลักการในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมนั้นสภาจะพิจารณามาตราที่ขอให้เมื่อระยะเวลาสองเดือน ภายหลังจากการเสนอได้ผ่านไปแล้ว

นอกจากนี้ยังมีการควบคุมกำหนดระยะเวลาในการขอแก้ไขในแต่ละครั้งด้วย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสหสาธารณรัฐอาหรับ ค.ศ. ๑๙๖๔ มาตรา ๑๖๕ กำหนดว่า หากรัฐสภาไม่ยอมรับหลักการตามคำขอทบทวนแก้ไขรัฐธรรมนูญย่อมมีผลทำให้การทบทวนแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นมาตราใด ๆ ก็ตาม ไม่อาจกระทำได้อีกภายในระยะเวลา ๑ ปีนับแต่วันที่รัฐสภาไม่รับหลักการ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเยเมน ค.ศ. ๑๙๖๒ มาตรา ๑๕๒ บัญญัติว่า หากสภาไม่เห็นชอบด้วยจะเสนอแก้ไขเพิ่มเติมมาตราเดียวเท่านั้นอีกภายใน ๑ ปีไม่ได้

การกำหนดให้รอการพิจารณาไว้เช่นนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญที่ต้องมีลักษณะของความเป็นกฎหมายสูงสุด โดยต้องการให้มีการแก้ไขและมีขั้นตอนของการพิจารณาที่ยากกว่ากฎหมายธรรมดา

๒.๙ วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ในแต่ละประเทศมีวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกันออกไป ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาก่อนว่ารัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ เป็นรัฐธรรมนูญรูปแบบใด โดยทางรูปแบบเฉพาะของรัฐธรรมนูญแล้วสามารถที่จะแยกออกได้เป็น ๒ รูปแบบ คือ

๒.๙.๑ รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร หรือรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยาก (Rigid Constitutions)

รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ในแทบทุกประเทศนิยมใช้รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร มักจะมีความเป็นกฎหมายสูงสุดควบคู่กันไป และเป็นรัฐธรรมนูญที่มีวิธีการจัดทำและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ยาก แตกต่างไปจากกฎหมายธรรมดา ทำให้มีคุณค่าและมีความสำคัญมากกว่า

กฎหมายธรรมดา ซึ่งรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยากนี้มีปรากฏพร้อมกับความเจริญรุ่งเรืองของหลักประชาธิปไตยทั้งนี้ที่ทางของความเป็กรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยากอยู่ ๓ ทาง คือ^{๒๒}

๑. ที่มาทางอเมริกา ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๗๗๖ มาบรรดาอาณานิคมของอังกฤษในอเมริกา ซึ่งได้รับเอกราชได้นิยมรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรและมีวิธีการที่แก้ไขได้ยาก เพราะเคยได้รับรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรในฐานะเป็นอาณานิคมของอังกฤษและบัญญัติว่า กฎหมายที่พำขึ้นในอาณานิคมจะสมบูรณ์ต่อเมื่อไม่มีข้อความขัดกับกฎหมายหรือจารีตประเพณีของอังกฤษ และรัฐธรรมนูญของอาณานิคมจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยผู้บัญญัติกฎหมายในอาณานิคมไม่ได้ กฎหมายอื่น ๆ ที่ได้ร่างขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญนี้จึงมีสถานะที่ต่ำกว่า คนอเมริกันจึงได้แบ่งกฎหมายออกเป็น ๒ ชั้น คือ รัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยาก ซึ่งเทียบเท่ากับธรรมนูญอาณานิคม นั้น และกฎหมายธรรมดาซึ่งเทียบเท่ากับกฎหมายที่ออกในอาณานิคมเอง

๒. ที่มาทางปรัชญาและฝรั่งเศส คือ บุคคลในสมัยปฏิวัติฝรั่งเศส เมื่อ ค.ศ. ๑๗๘๙ นิยมความเห็นของปรัชญาเมธีแห่งศตวรรษที่ ๑๘ ที่ชอบทำกฎหมายให้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน นอกจากนี้เหตุผลทางการเมืองในสมัยก่อนบังคับให้มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร และเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ไม่ทำให้ฝรั่งเศสกลับไปสู่การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเห็นว่ารัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเกิดมาพร้อมกับหลักประชาธิปไตยที่สามารถต่อสู้กับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ อีกทั้งบุคคลในสมัยปฏิวัติต้องการให้เลิกการปกครองแบบเก่าและวางระเบียบใหม่ ซึ่งจำเป็นต้องใช้รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรแทน นอกจากนี้นักปรัชญาและนักรัฐศาสตร์ได้มีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญเป็นการรับรู้ซึ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ เป็นการทำสัญญาทางสังคมใหม่ จึงเป็นที่มาของอำนาจทั้งหลายในรัฐจึงทำให้เกิดเป็นธรรมเนียมประเพณีว่า รัฐธรรมนูญต้องแก้ไขได้ยาก

๓. ที่มาทางสหพันธรัฐ การก่อตั้งสหพันธรัฐเป็นการกำเนิดรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรโดยมีวัตถุประสงค์ในการแบ่งแยกอำนาจระหว่างตัวสหพันธรัฐ กับรัฐแต่ละรัฐที่สมัครเข้ามา รวมกันนั้น และการแบ่งแยกอำนาจนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความยุ่งยากขึ้นจึงต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนโดยทำเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้ประกันแก่รัฐต่าง ๆ ที่จะไม่ต้องถูกรุกล้ำเรื่องอำนาจจาก

^{๒๒} ไพโรจน์ รัชานาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค ๑ ความนำทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำรา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๔), หน้า ๑๒๓.

รัฐบาลกลาง และเพื่อไม่ให้อำนาจของรัฐบาลกลางถูกทำลายโดยรัฐต่าง ๆ โดยมีวิธีการทำให้รัฐธรรมนูญแก้ไขได้ยาก และเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติรวบรวมอยู่ในเอกสารฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับ เป็นตัวบทกฎหมายที่ผู้บัญญัติได้บัญญัติไว้ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศไทย รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา และรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติได้กล่าวไว้ว่าการมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นการแสดงออกของผู้อยู่ใต้การปกครอง ซึ่งต้องการจะจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง และป้องกันมิให้ผู้ปกครองละเมิดสิ่งที่ผู้อยู่ภายใต้การปกครองถือว่าเป็น "สิทธิ" อันชอบธรรมของพวกเขาตามอำเภอใจ^{๒๔}

รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรสามารถใช้เป็นหลักฐานอ้างอิงและเป็นที่ยอมรับได้แก่ประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ถือว่ารัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศมีความสำคัญกว่ากฎหมายธรรมดา ผลคือต้องมีวิธีการควบคุมมิให้กฎหมายอื่นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และมีวิธีการพิเศษในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำหรับการที่รัฐธรรมนูญของบางรัฐกำหนดให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดไม่สามารถแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงได้เป็นความคิดที่ผิด เพราะเมื่อสถานการณ์ในบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไป รัฐธรรมนูญก็ย่อมมีความล้าหลัง และไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและไม่เหมาะสมสำหรับการบังคับใช้ ก็จำเป็นจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญที่แก้ไขยาก คือ รัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขที่ยากกว่ากฎหมายธรรมดา และมีวิธีการที่พิเศษกว่ากฎหมายธรรมดา รัฐธรรมนูญประเภทนี้เหมาะแก่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงมีค่าและมีความสำคัญกว่ากฎหมายธรรมดามีความเป็นกฎหมายสูงสุดทั้งในทางการเมืองและในทางกฎหมาย ประเทศส่วนใหญ่ที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรมักจะใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมที่พิเศษและยากกว่ากฎหมายธรรมดา

รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะแก้ไขได้ยากหรือเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจะมีข้อดีคือ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เมื่อบัญญัติไว้ครั้งหนึ่งแล้วก็ควรจะเป็นหลักฐานแน่นอน ไม่สมควรให้แก้ไขได้ง่าย ๆ และการที่กำหนดให้รัฐธรรมนูญแก้ไขได้ยากนี้เป็นการคุ้มครองฝ่ายข้างน้อย เพราะรัฐธรรมนูญย่อมมีบทบัญญัติที่คุ้มครองฝ่ายข้างน้อยไว้ เช่น การเปิดอภิปราย

^{๒๔} กระมล ทองธรรมชาติ, *วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, ๒๕๒๔), หน้า ๖.

ไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ในทางตรงกันข้ามก็ย่อมมีข้อเสีย คือ การแก้ไขยากทำให้ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ในบางกรณี จึงอาจทำให้รัฐธรรมนูญไม่เหมาะสมกับกาลสมัย รัฐธรรมนูญจึงกลายเป็นเครื่องถ่วงความเจริญของบ้านเมืองได้ และถ้ามีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อไม่สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ มักจะมีการกระทำละเมิดวิถีทางตามรัฐธรรมนูญซึ่งจะออกมาในลักษณะของการปฏิวัติโดยมิให้เห็นกันอยู่บ่อยครั้งในประเทศไทย

๒.๙.๒ รัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณี หรือรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ง่าย (Flexible Constitutions)

รัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณี เป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เกิดขึ้นโดยขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีที่ปฏิบัติกันมา คำพิพากษาของศาลยุติธรรม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศทางด้านการเมือง ธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ ที่ยึดถือติดต่อกันมา รวมเข้ากันเป็นบทบัญญัติที่มีอำนาจเป็นกฎหมายสูงสุด กำหนดรูปการปกครองของรัฐ ทั้ง ๆ ที่ไม่ได้เขียนรวบรวมเป็นรูปเล่ม ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเช่นนี้ คือ รัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักร (อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ) โดยจะได้กำหนดไว้ในรูปแบบ ดังนี้^{๒๙}

๑. กฎหมาย ได้แก่ Magna Carta ค.ศ. ๑๒๑๕, Petition of Right ค.ศ. ๑๖๒๘, Bill of Right ค.ศ. ๑๖๘๙, The Ministers of Crown Act ค.ศ. ๑๔๓๗, The Act of Settlement ค.ศ. ๑๗๐๑, The Judicature Act ค.ศ. ๑๘๗๓ เป็นต้น

๒. คำพิพากษาของศาลยุติธรรม ในบางกรณีคำพิพากษาของศาลยุติธรรมได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ เช่น คำพิพากษาเกี่ยวกับการรับรู้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน เมื่อมีคดีระหว่างเอกชนกับฝ่ายบริหาร

๓. จารีตประเพณี ได้แก่ จารีตประเพณีของรัฐสภา เช่น การจัดระเบียบวาระของสภา การพิจารณาร่างกฎหมายหรือกฎหมายการเงิน

๔. ธรรมเนียมปฏิบัติ หมายความว่า กฎข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นผลของการปฏิบัติทางการเมือง กฎข้อบังคับเหล่านี้แม้จะไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย แต่ก็ไม่อาจละเมิดได้เพราะกฎเหล่านี้เป็นธรรมเนียมปฏิบัติซึ่งเป็นที่ยอมรับของมหาชนทั่วไป ตัวอย่างเช่น ธรรมเนียมปฏิบัติในรัฐสภาที่ว่า เมื่อสมาชิกคนใดเข้ามาอภิปรายในสภาครั้งแรก จะไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดหรือสมาชิกเก่า

^{๒๙} พรัชย เลื่อนจวี, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, หน้า ๒๘.

คัดค้านหรือซักถามเลยจะปล่อยให้สมาชิกผู้นั้นมีเอกสิทธิ์ในการพูดโดยไม่มีผู้ใดกล่าวอะไรทั้งสิ้น ซึ่งเป็นสิทธิของสมาชิกใหม่หรือการที่ประธานสภาจะต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายข้างน้อยในสภาได้อภิปรายสลับกันกับประเทศในเครือจักรภพ ที่ว่ารัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรจะไม่ตรากฎหมายใช้บังคับแก่ประเทศในเครือจักรภพ เว้นแต่ได้รับการร้องขอและได้รับความยินยอมจากประเทศนั้น ๆ เสียก่อน

อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศสหราชอาณาจักรจะเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขได้อย่างง่ายดาย เช่นเดียวกันกับการแก้ไขกฎหมายธรรมดาฉบับหนึ่งเท่านั้นก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญชนิดนี้ถือได้ว่าเป็นที่ยึดหยุ่นเป็นอย่างมาก เพราะเมื่อถึงสถานการณ์ที่จำเป็นจริง ๆ แล้วจะมีการพิจารณาว่าสมควรได้รับการแก้ไขหรือไม่ โดยการแก้ไขนั้นก็กระทำโดยความเห็นชอบของรัฐสภาของประเทศเท่านั้น และมีวิธีการที่ง่าย ทำให้ประเทศสหราชอาณาจักรมีรัฐธรรมนูญที่ใช้อย่างยาวนานกว่าประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร

รัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ตามความต้องการของประเทศชาติ การปกครองของประเทศจึงเหมาะสมกับสถานการณ์และเวลา ทั้งยังสามารถป้องกันการปฏิวัติรัฐประหารได้อีก ซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษเป็นตัวอย่างที่ดีในการใช้ตามหลักจารีตประเพณี และให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนได้เป็นอย่างดี การใช้รัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีก็ทำให้ประเทศอังกฤษสามารถเจริญรุ่งเรืองได้^{๑๐} สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีนี้รัฐสภาสามารถแก้ไขได้โดยง่ายโดยเพียงออกกฎหมายธรรมดาออกมาฉบับหนึ่งเท่านั้น เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ รัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์ รัฐธรรมนูญของประเทศสหภาพแอฟริกาใต้ ก็เป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ง่าย ซึ่งเป็นประเทศที่ส่วนใหญ่จะถือลัทธิสังคมนิยมหรือมาร์กซิสต์ที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมอยู่บ่อย ๆ ไม่ยอมให้รัฐธรรมนูญมีความล้าหลังไปตามกาลเวลา และไม่ตรงกับความเป็นจริงทางเศรษฐกิจ และทางสังคมของประเทศที่พัฒนาเปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ จึงมีความต้องการให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ทำได้ง่ายและมีความรวดเร็ว

รัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ง่าย คือ อาจจะแก้ไขได้โดยวิธีเช่นเดียวกับการแก้ไขกฎหมายธรรมดา กฎหมายฉบับหนึ่งจึงอาจออกมาแก้ไขเพิ่มเติม

^{๑๐} ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๔), หน้า ๑๑๖.

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้ รัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีไม่ได้บอกไว้ถึงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ แต่ก็มีผลดีที่สามารถแก้ไขได้ง่ายเพราะสามารถแก้ไขได้โดยปราศจากการใช้กำลัง และเป็นกรหลีกเลี่ยงการปฏิวัติรัฐประหารได้ แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีไม่อาจเป็นกฎหมายสูงสุดได้เพราะไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร จึงไม่มีกฎหมายโดยอยู่เหนือพระมหากษัตริย์และรัฐสภา และเมื่อไม่มีกฎหมายโดยอยู่เหนือพระมหากษัตริย์และรัฐสภาแล้ว จึงเกิดทฤษฎีที่ว่าพระมหากษัตริย์และรัฐสภาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจออกกฎหมายเป็นองค์อธิปัตย์ รัฐสภาจะออกกฎหมายอย่างไรก็ได้ เพราะกฎหมายที่ออกมานั้น ไม่มีทางที่จะขัดรัฐธรรมนูญเพราะไม่มีรัฐธรรมนูญให้ขัด ซึ่งทฤษฎีนี้ใช้ไม่ได้กับประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร เพราะเหนือรัฐสภายังมีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด รัฐสภาจึงต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ^{๑๑๑}

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัยได้แยกข้อดีข้อเสียของการมีรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีไว้ ดังนี้^{๑๑๒}

ข้อดีของการมีรัฐธรรมนูญแบบแก้ไขได้ง่าย คือ

๑. สามารถป้องกันการปฏิวัติหรือรัฐประหารได้ เพราะความไม่แข็งกระด้างตายตัวของรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องละเมิด หรือฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญโดยใช้กำลังบังคับหรือการทำร้าย
๒. มีลักษณะยืดหยุ่น อาจสามารถพลิกแพลงตามสถานการณ์ได้
๓. เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยวิวัฒนาการ และการเปลี่ยนแปลงเป็นไปโดยราษฎรไม่รู้สึกรู้สาคือเมื่อมีเหตุการณ์อันใดก็มีการปฏิบัติ และเมื่อปฏิบัติกันอย่างนั้น ๆ จนเคยชิน ก็เป็นการเสริมต่อรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีเดิมไปในตัว สำหรับรัฐธรรมนูญลักษณะนี้จึงไม่มีกรณีที่จะมีบทบัญญัติมาใช้บังคับ เหมือนอย่างกรณีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร

ข้อเสียของการมีรัฐธรรมนูญแบบแก้ไขได้ง่าย คือ

๑. มีข้อความไม่แน่นอน ทำให้เกิดมีปัญหาโต้แย้งกันได้เสมอ ว่ารัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติอย่างไร ทำให้รัฐธรรมนูญขาดความศักดิ์สิทธิ์ เพราะอาจแก้ไขเพิ่มเติมได้บ่อย ๆ
๒. ไม่เปิดโอกาสให้ทดลองวิธีการใหม่ ๆ ซึ่งไม่สามารถนำมาใช้โดยวิวัฒนาการได้ เพราะการวิวัฒนาการนั้นต้องอาศัยของเดิม

^{๑๑๑} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และนนทชัย เพียรสนอง, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๙), หน้า ๑๒.

^{๑๑๒} หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (๒๕๐๗), หน้า ๒๗.

๓. ทำให้ฝ่ายข้างมากในสภามีนโยบายกตที่ฝ่ายข้างน้อยโดยอาศัยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือ

๔. ถ้ามีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปในทางที่ผิดความประสงค์เดิมของผู้ให้รัฐธรรมนูญ อาจทำให้เกิดมีการปฏิวัติจากผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกสภานิติบัญญัติขึ้นอีก

๒.๑๐ ขอบเขตของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องอยู่ในข้อกำหนดที่ว่าไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจนถึงขนาดเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ได้ โดยพิจารณาก่อนว่าขอบเขตของการแก้ไขนั้นเป็นการแก้ไขตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือนอกวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด หากเป็นการแก้ไขตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้วอย่างน้อยควรต้องทำให้ถูกต้องตามขอบเขตที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่หากเป็นกรณีของการแก้ไขรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดนั้นหมายถึงการปฏิวัติรัฐประหาร คณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารซึ่งเข้ายึดครองอำนาจในขณะนั้น ถือว่ามีฐานะเป็นรัฐอธิปไตย และเป็นผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นย่อมมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ในการวางรูปแบบการปกครอง และเงื่อนไขต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตหรือข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญฉบับเดิมแต่อย่างใด

ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากจะต้องอยู่ภายในขอบเขตหรือข้อจำกัดอันเป็นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ แล้ว ยังจะต้องแยกพิจารณาขอบเขตของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้อีก ๒ กรณีดังนี้

๒.๑๐.๑ แง่เนื้อหา

เนื้อหาสาระแห่งบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรโดยทั่วไปนั้น ขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญว่ามีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์เช่นใด โดยทั้งนี้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญจะสะท้อนให้เห็นจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐธรรมนูญที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดระเบียบเกี่ยวกับอำนาจรัฐ คือ จะกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ของบุคคลที่จะได้รับตำแหน่งผู้ปกครองทั้งหมด เงื่อนไขต่าง ๆ ในการแต่งตั้งผู้ปกครองคุณสมบัติของผู้ปกครองและวางระเบียบการปฏิบัติหน้าที่ไว้ด้วย ฉะนั้น จึงถือได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นทั้งที่มาแห่งอำนาจและหน้าที่ของผู้ปกครองพร้อม ๆ กัน และรัฐธรรมนูญที่มีวัตถุประสงค์กำหนดลัทธิสังคม

และการเมืองว่ามีรูปแบบการปกครองในแบบใด คือ จะเป็นรูปแบบเสรีนิยมประชาธิปไตยหรือสังคมนิยม

เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญแยกได้ ๒ ประเภท คือ

๑. เนื้อหาที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ทำให้ทราบว่ามีอำนาจนั้นเป็นของใคร มาจากไหน การกำหนดวิธีการเข้าสู่อำนาจของผู้ปกครอง และขอบเขตในการใช้อำนาจหรือความสัมพันธ์ในระหว่างอำนาจ

๒. เนื้อหาที่ไม่เกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองโดยตรง นอกจากรัฐธรรมนูญจะวางกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดระเบียบของการปกครองแล้วบ่อยครั้ง เราจะพบบทบัญญัติที่ไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองรัฐ เช่น บทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิของบุคคล ทรรศนิน บทบัญญัติอันเกี่ยวกับสิทธิทางสังคม เช่น บทบัญญัติว่าด้วยการทำงาน เป็นต้น มีผู้เห็นว่าอำนาจบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าวไม่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งความคิดนี้ไม่ถูกต้องเนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ใช่เพียงแต่กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งอำนาจปกครองและการดำเนินการปกครองเท่านั้นแต่ยังแสดงออกถึงอุดมการณ์ที่กิจกรรมของรัฐจะต้องดำเนินตามด้วย

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะทำได้เพียงบางส่วนหรือทั้งหมด และจะแก้ไขส่วนที่เป็นรายละเอียดหรือหลักการได้หรือไม่เพียงใดนั้น เรื่องนี้จะต้องพิจารณาถึงว่าได้มีการบัญญัติถึงวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้หรือไม่ว่าสามารถกระทำได้มากน้อยเพียงใด หากมีการบัญญัติไว้ก็ต้องปฏิบัติไปตามที่ได้บัญญัติไว้ โดยทั้งนี้จะมีการแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการที่สำคัญ ๆ ไม่ได้การแก้ไขนั้นต้องกระทำเพียงบางมาตราหากเป็นการแก้ไขที่มีผลเปลี่ยนแปลงหลักการ หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบประชาธิปไตยไปเป็นการปกครองในรูปแบบของคอมมิวนิสต์เช่นนี้จะไม่ใช่การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามความหมายของการแก้ไขเพิ่มเติม แต่จะมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้กันอยู่ไปจนถึงขั้นที่เสียหลักการไปด้วย จะทำให้เป็นการขัดต่อทฤษฎีอำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ถ้าหากข้อความที่ไม่เหมาะสมกับสภาพทางการเมืองหรือสถานการณ์มีจำนวนน้อยหรือมีแต่เพียงบางส่วน หรือเป็นหลักการปลีกย่อยไม่สำคัญก็อาจจะใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมเสียได้ แต่ถ้าหากข้อความที่ไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องนั้นมีจำนวนมาก หรือหากเป็นหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ อาจต้องมีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพทางการเมือง และสถานการณ์ของประเทศก็ได้

สำหรับส่วนที่เป็นหลักการนั้นรัฐธรรมนูญของประเทศส่วนใหญ่จะได้กำหนดไว้ว่าห้ามมีการแก้ไขโดยเด็ดขาดทั้งนี้เหตุผลที่จะต้องปกป้องรูปแบบการปกครองของประเทศที่กำลังใช้อยู่ก็ได้ ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าหากมีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมแล้วต้องทำให้ถูกต้องตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ จึงถือว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม แต่มีบางความเห็นที่เห็นว่าหากเป็นการแก้ไขหลักการดังกล่าวแล้วจะไม่ใช่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่เป็นการยกเลิกหรือล้มล้างรัฐธรรมนูญ อย่างเช่น รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๙^๓ หมวด ๑๖ บทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบัญญัติ โดยจำกัดไว้ว่าจะแก้ไขให้มีผลกระทบต่อบูรณาภาพแห่งดินแดน และจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐบาลที่เป็นแบบสาธารณรัฐนั้นไม่ได้

๒.๑๐.๒ แห่งของเวลาและสถานการณ์

กรณีนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสถานการณ์บ้านเมืองว่าเห็นสมควรที่จะทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพื่อเปิดโอกาสในการแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญที่ได้มีการใช้มาแล้วเป็นระยะหนึ่ง การจำกัดเวลาว่าห้ามเสนอการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นจะทำได้ในทางปฏิบัติ เพราะเมื่อถึงคราวจำเป็นต้องแก้ไขแล้วย่อมต้องแก้ไขก่อนกำหนดเวลาก็ได้ อย่างเช่น รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดห้ามเสนอแก้ไขก่อนระยะเวลา ๔ ปี

นอกจากระยะเวลาและสถานการณ์ที่เหมาะสมกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้ว การควบคุมระยะเวลาสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยชอบจึงอาจมีการกำหนดระยะเวลาคั่นกลางการลงมติในแต่ละครั้งก็ได้ เช่น กรณีของรัฐธรรมนูญแห่งชาติสหสาธารณรัฐอาหรับ ค.ศ. ๑๙๖๔ มาตรา ๑๖๕ กำหนดให้การดำเนินการอภิปรายมาตราที่ขอทบทวนแก้ไขภายหลัง จากวันรับหลักการแล้วเป็นเวลาสองเดือน หรือกรณีของรัฐธรรมนูญโซมาเลีย ค.ศ. ๑๙๖๐ มาตรา ๑๐๔ ได้กำหนดให้การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้ผ่านการพิจารณาและออกเสียงลงคะแนนรับรองของรัฐบาลจำนวนสองครั้งแต่ละครั้งทั้งช่วงห่างไม่น้อยกว่าสามเดือน

การควบคุมระยะเวลาในการแก้ไข นอกจากจะมีการกำหนดเวลาคั่นกลางการลงมติแต่ละครั้งแล้ว ก็ยังอาจจะมีการควบคุมกำหนดระยะเวลาในการขอแก้ไขในแต่ละครั้งได้ด้วย เช่น รัฐธรรมนูญสหสาธารณรัฐอาหรับ ค.ศ. ๑๙๖๔ มาตรา ๑๖๕ กำหนดว่าหากรัฐสภาไม่ยอมรับ

^๓ นันทวัฒน์ บรรมานันท์ และชาญชัย แสวงศักดิ์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๙), หน้า ๑๓๖.

หลักการตามคำขอทบทวนแก้ไขรัฐธรรมนูญย่อมมีผลทำให้การทบทวนแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นมาตราใดก็ตาม ไม่อาจกระทำได้อีกภายในระยะเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่รัฐสภาไม่รับหลักการเป็นต้น

นอกจากนี้ในสถานการณ์ที่ประเทศตกอยู่ในภาวะที่เป็นอันตรายจากการถูกยึดครองโดยต่างชาติ รัฐธรรมนูญของบางประเทศก็จะกำหนดขอบเขตของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าจะไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในช่วงนี้ อย่างเช่น รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๖ ซึ่งบทบัญญัติเช่นนี้มีคุณค่าในทางกฎหมายมาก เพราะการยึดครองของต่างชาตินั้นทำให้อำนาจอธิปไตยต้องหยุดชะงักลง การใช้อำนาจร่างรัฐธรรมนูญย่อมกระทำไม่ได้ และการแก้ไขรัฐธรรมนูญในสถานการณ์เช่นนี้ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะจะเกิดการแทรกแซงจากต่างชาติได้โดยง่าย