

ปัญหาว่าด้วยเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญอันเกิดจากระบวนการและขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 256 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹

ภัทรธร บดิษฐ์โยธิน²

จากการศึกษาปัญหาว่าด้วยเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญอันเกิดจากระบวนการและขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 256 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาพัฒนาการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และแนวคิดในการประกันความมั่นคงของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งศึกษากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 ซึ่งบัญญัติขั้นตอนหรือกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเอาไว้ และนอกจากนี้ยังศึกษากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ทำให้ผู้ศึกษานั้นได้รับความรู้ความเข้าใจว่า การปกครองรัฐสมัยใหม่นั้นรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญในรัฐเนื่องจากเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์หรือหลักกฎหมายเกี่ยวกับการวางโครงสร้างการปกครองของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดองค์กรของรัฐ วิธีการปฏิบัติงานขององค์กรของรัฐ ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในการปกครองรัฐหลักการที่สำคัญต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวกับระบอบการปกครองหรือที่ใช้ในการปกครองของรัฐนั้นๆ ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และกฎหมาย เพื่อตอบสนองภารกิจด้านต่างๆ ของรัฐ โดยเฉพาะรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ส่งผลให้รัฐธรรมนูญนั้นกลายเป็นกฎหมายสูงสุดในรัฐตามความเป็นกฎหมายสูงสุด

แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญนั้นก็ไม่ว่าจะดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงโดยปราศจากการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม หรือวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ โดยทำให้รัฐธรรมนูญนั้นขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ได้และอาจถูกยกเลิกได้ จึงเป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญนั้นจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างกระบวนการที่ใช้สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐธรรมนูญนั้นเกิดความยืดหยุ่นและสามารถพัฒนาและเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ แต่ทั้งนี้ในขณะเดียวกันเนื่องจากรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายที่มี

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาว่าด้วยเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญอันเกิดจากระบวนการและขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 256 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิทิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรูญเกียรติ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ความสำคัญและเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นมีความยากในการดำเนินการที่มากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอื่นทั่วไปในรัฐเพื่อคุ้มครองหรือรักษาหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้นจึงทำให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจำเป็นจะต้องสามารถรักษาสมดุลระหว่างการสร้างกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งต้องมีความยากในการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดและในขณะเดียวกันก็ต้องทำหน้าที่ในฐานะกระบวนการที่สามารถสร้างความยืดหยุ่นให้กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐธรรมนูญสามารถพัฒนาให้ทันสมัยเหมาะสมกับสภาพสังคมได้ จึงจะทำให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นสามารถที่จะช่วยส่งเสริมรัฐธรรมนูญให้มีเสถียรภาพมากขึ้น

แต่จากการศึกษากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ซึ่งบัญญัติในมาตรา 256 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น พบว่ากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้นยังมีปัญหาซึ่งอาจส่งผลให้รัฐธรรมนูญนั้นขาดเสถียรภาพ เนื่องจากกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นกำหนดกระบวนการที่ยากเกินกว่าความจำเป็นและขาดการคำนึงถึงความยืดหยุ่นของกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จนทำให้รัฐธรรมนูญนั้นอาจพัฒนาและเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพสังคมได้ยากเกินกว่าความจำเป็น ซึ่งรายละเอียดของประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับ “การกำหนดมติเห็นชอบโดยเสียงข้างมากโดยการกำหนดให้เพิ่มสัดส่วนเฉพาะในมติเสียงข้างมากนั้นในการลงมติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ”

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นได้กำหนดให้มาตรา 256 นั้นกำหนดกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทุกมาตราโดยรัฐสภา พิจารณาและให้ความเห็นชอบโดยการลงมติ ซึ่งการกำหนดให้มีความยากในการลงมตินั้นใช้การควบคุมจำนวนมติเสียงข้างมากโดยมติเห็นชอบนั้นจะใช้หลักการเสียงข้างมากสองระดับ และหลักการเสียงข้างมากแบบพิเศษ ซึ่งปรากฏในมาตราต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 (3) ใช้หลักการเสียงข้างมากสองระดับซึ่งทำให้การลงมติเห็นชอบเป็นเสียงข้างมากนั้นจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ คะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา และในมติไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งนั้นจะต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา และต่อมาใน มาตรา 256 (6) การลงมติในวาระที่สามซึ่งเป็นวาระสุดท้ายซึ่งกำหนดให้ใช้หลักการเสียงข้างมากแบบพิเศษ โดยประยุกต์เข้ากับหลักการเสียงข้างมากสองระดับ จึงทำให้มติดังกล่าวประกอบด้วย 3 เงื่อนไขคือ คะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ซึ่งเป็นลักษณะของหลักการใช้เสียงข้างมากแบบพิเศษ ทั้งนี้ยังต้องประกอบอีกสองเงื่อนไขคือ ในมติไม่เกินกึ่งหนึ่งนั้นจะต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิก

ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา และในมติเกินกว่ากึ่งหนึ่งนั้นจะต้องมีมติเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่เป็นเสียงข้างน้อยรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวทุกพรรครวมกันอีกด้วย

ซึ่งปัญหามีอยู่ว่าการกำหนดมติในมาตรา 256 (3) และ (6) นั้นมีลักษณะที่มีความยากเกินกว่าความจำเป็นจนทำให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้นขาดความยืดหยุ่นที่จะส่งเสริมให้รัฐธรรมนูญสามารถพัฒนาให้มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ อันจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพหรือความมั่นคงของรัฐธรรมนูญหรือไม่

จากการศึกษานั้นพบว่าในกรณีของมาตรา 256 (3) นั้นมีเจตนารมณ์ที่มีความซ้ำซ้อนกับกรณีของการกำหนดมติเสียงข้างมากของมติเสียงข้างมากแบบพิเศษในมติดังวาระที่สามซึ่งต้องการให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเกิดจากเจตนารมณ์ร่วมกันของรัฐสภาทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ในกรณีของวาระที่หนึ่งนั้นได้วางกระบวนการลงมติเพื่อชี้ขาดร่างแบบเด็ดขาดกล่าวคือ หากร่างนั้นไม่ผ่านมติดังวาระที่หนึ่งย่อมจะตกไป โดยที่ไม่มีการพิจารณาร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยละเอียดแต่กลับมีการกำหนดให้ใช้กระบวนการเสียงข้างมากสองระดับซึ่งควบคุมจำนวนในการลงมติเห็นชอบโดยทำให้การลงมติมีความยากมากขึ้น จึงทำให้เห็นว่ากรณีของมติเสียงข้างมากสองระดับตามมาตรา 256 (3) นั้นมีลักษณะที่ทำให้เกิดความยากในการแก้ไขเพิ่มเติมโดยขาดความจำเป็นซึ่งทำให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นขาดความยืดหยุ่นและย่อมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีความทันสมัยเหมาะสมกับสภาพสังคมนั้นเกิดขึ้นได้ยากจนอาจกระทบต่อความคงอยู่หรือเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ

และในกรณีของมติดังมาตรา 256 (6) ซึ่งเป็นมติสุดท้ายของกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นมติที่มีความยากที่สุดในกระบวนการ และจากการศึกษาหลักการกำหนดเสียงข้างมากแบบพิเศษนั้นพบว่าหลักการดังกล่าวนี้มีเจตนารมณ์สำคัญคือคือทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเกิดจากความเห็นชอบของฝ่ายการเมืองหลายฝ่ายในรัฐสภา ซึ่งมักจะกำหนดให้มีสัดส่วนที่ไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 หรือ 3 ใน 5 เนื่องจากถือว่าเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมที่สุดเพื่อให้เกิดเจตนาดังกล่าว แต่เนื่องจากการที่กรณีของไทยนั้นได้กำหนดมติในลักษณะเป็นเสียงข้างมากแบบพิเศษที่มีสัดส่วนน้อยที่สุดคือใช้คะแนนเสียงเกินร้อยละ 50 ของจำนวนสมาชิกสภาและมีการกำหนดเงื่อนไขในการลงมตินั้นต้องประกอบด้วยเสียงของวุฒิสภาไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 และสมาชิกสภาผู้แทนของพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างน้อยจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ตามมาตรา 256 (6) นั้นก็ย่อมถือได้ว่ามีเจตนารมณ์เดียวกัน แต่กรณีของไทยนั้นก็จะมามีลักษณะที่เคร่งครัดตายตัวเพราะเป็นการกำหนดเฉพาะเจาะจงว่าจะใช้คะแนนเสียงของกลุ่มการเมืองฝ่ายใด และไม่ว่าผลรวมของมติดังกล่าวเพียงใด หากไม่เข้าเงื่อนไขทุกข้อที่กำหนดในมาตรา 256 (6) ได้แก่ จำนวนเสียงเกินกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไป ประกอบกับอีกสองเงื่อนไข คือ ในมติไม่เกินกึ่งหนึ่งนั้นจะต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม

ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา และในมติเกินกว่ากึ่งหนึ่งนั้นจะต้องมีมติเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่เป็นเสียงข้างน้อยรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวทุกพรรครวมกันก็ทำให้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นผ่านความเห็นชอบไปได้ โดยจะขาดข้อใดข้อหนึ่งไม่ได้ จึงทำให้การกำหนดมตินั้นมีสัดส่วนที่มีความเฉพาะเจาะจง ซึ่งทำให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นยากเกินกว่าความจำเป็นจนกระทบต่อความยืดหยุ่นของรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลต่อเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

ดังนั้นเมื่อการออกแบบกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นต้องมิลักษณะที่มีความสมดุลระหว่างความยากและความยืดหยุ่นของตัวรัฐธรรมนูญจึงทำให้เห็นว่าการที่รัฐธรรมนูญมาตรา 256 (3) นั้นกำหนดมติที่มีความซ้ำซ้อนและขาดความจำเป็น และในกรณีของมาตรา 256 (6) นั้นเนื่องจากการกำหนดเงื่อนไขที่มีการกำหนดมติที่มีความเฉพาะเจาะจงเกินกว่าจำเป็น จึงทำให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นขาดความยืดหยุ่นได้ จึงทำให้ทั้งสองกรณีการกำหนดมติ ตามมาตรา 256 (3) และ (6) สร้างความยากให้แก่กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเกินจำเป็น ซึ่งกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้ยกเลิกเงื่อนไขการลงมติเห็นชอบไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดที่มีอยู่ในวุฒิสภาในมาตรา 256 (3) เพื่อลดความซ้ำซ้อนและความยากของมติที่เกินความจำเป็น และนอกจากนี้ให้นำมติเสียงข้างมากแบบพิเศษโดยมติเห็นชอบต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภา มาใช้แทนในมาตรา 256 (6) เพื่อให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นมีความยืดหยุ่นเพื่อให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้นเกิดความยืดหยุ่นและสามารถพัฒนาให้เหมาะสมกับสภาพของสังคมได้หากจำเป็นประกอบกับก่อให้เกิดกระบวนการรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ไม่เกินกว่าจำเป็นเนื่องจากมติดังกล่าวนั้นจะเกิดได้ก็จากความเห็นชอบร่วมกันของกลุ่มการเมืองหลายฝ่ายในรัฐสภาเท่านั้น และจำนวนมติไม่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงมากเกินไปที่ทำให้เกิดความยากในกระบวนการที่เกินกว่าความจำเป็น

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับ “การกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในขั้นตอนของการพิจารณาเรียงลำดับมาตราที่ชัดเจน”

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 กำหนดให้วาระที่สองให้เป็นวาระการพิจารณาเรียงตามมาตรา ซึ่งอยู่มาตรา 256 (4) ซึ่งเป็นวาระที่จะมีการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยละเอียด แต่เนื่องจากปรากฏว่า ในรัฐธรรมนูญมาตรา 256 (4) กำหนดไว้แต่เพียงว่าเป็นการพิจารณาเรียงลำดับมาตรา และให้มีการลงมติโดยใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณเท่านั้น แต่ทั้งนี้ได้มีการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเอาไว้ในข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ซึ่งกำหนดกระบวนการพิจารณาของวาระที่สองเอาไว้โดยละเอียด

ปัญหา คือ การที่กระบวนการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 256 (4) ไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมนั้นจะทำให้ประสิทธิภาพของกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญลดลง และส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพหรือความมั่นคงของรัฐธรรมนูญหรือไม่

เนื่องจากกระบวนการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 256 (4) นั้นเป็นกระบวนการในการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมโดยละเอียดซึ่งมีขั้นตอนและกระบวนการที่ยาวนานที่สุดในกระบวนการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น และเนื่องจากกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ต้องคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและรักษาความยืดหยุ่นให้แก่รัฐธรรมนูญไปพร้อมกัน ดังนั้นเมื่อปรากฏว่าไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน ย่อมทำให้มีความเสี่ยงที่จะทำให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นขาดประสิทธิภาพในการดำเนินการที่แน่นอน โดยอาจเกิดการถ่วงเวลา หรือทำให้การดำเนินการนั้นชักช้าสามารถเกิดขึ้นมาได้ ซึ่งทำให้ไม่อาจเอาแน่นอนกับกระบวนการได้ แม้จะมีการกำหนดรายละเอียดหรือออกแบบกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นให้มีประสิทธิภาพหรือเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม ก็อาจให้ผลตรงกันข้ามคือความขาดเสถียรภาพได้ เนื่องจากการที่มีการดำเนินการกระบวนการที่ชักช้าและไม่แน่นอนเกินไป ย่อมอาจทำให้การออกแบบกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้สูญเสียประสิทธิภาพได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้กำหนดกรอบระยะเวลาเร่งรัดโดยให้กำหนดการพิจารณานั้นไม่ต่ำกว่าหกสิบวันนับแต่เริ่มการพิจารณาโดยคณะกรรมการ เพราะกระบวนการพิจารณาในวาระที่สองนั้นแบ่งเป็นสองขั้นตอนคือการพิจารณาโดยคณะกรรมการ และการพิจารณาและอภิปรายโดยที่ประชุมรัฐสภา และให้สามารถขยายกำหนดระยะเวลาอีกไม่เกินสามสิบวันเนื่องจากแม้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องการความชัดเจนและแน่นอนในกระบวนการแต่เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องสำคัญและต้องการความรอบคอบเช่นกันจึงทำให้หากมีความจำเป็นก็สมควรให้มีกลไกการขยายระยะเวลาในการพิจารณาได้เช่นกัน โดยกำหนดให้ที่ประชุมรัฐสภาเป็นผู้อนุมัติหรืออนุญาตในการขยายระยะเวลาดังกล่าวนั้น

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับ “การกำหนดให้การแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญต้องกระทำประจามติก่อนการบังคับใช้”

ในมาตรา 256 (8) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญนั้นได้นำหลักการในการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการทำประชามติมาใช้ในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อรับรองร่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบางกรณี ซึ่งกำหนดเอาไว้ 5 เรื่องดังต่อไปนี้ ในมาตรา 256 (8) ของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวด 1 บททั่วไป หรือหมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือในเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติ หรือ

ลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ หรือในเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้

ซึ่งปัญหาคือกลไกการทำประชามติตามมาตรา 256 (8) ซึ่งกระทำภายหลังได้รับความเห็นชอบโดยกระบวนการพิจารณาและให้ความเห็นชอบโดยรัฐสภานั้น ส่งผลกระทบให้รัฐธรรมนูญนั้นแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากเกินกว่าจำเป็นอันจะส่งผลกระทบต่อความมีเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญหรือไม่

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการตามมาตรา 256 (8) นั้นทำให้เห็นได้ว่ามีลักษณะที่ต้องการจะทำให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นมีความยากในการแก้ไขเพิ่มมากขึ้นเป็นหลักโดยเฉพาะในเรื่องต่าง ๆ นั้นที่กำหนดให้ทำประชามติ เนื่องจากก่อนที่บทบัญญัติเหล่านั้นจะเข้าสู่กระบวนการทำประชามติ ก็จะต้องได้รับการพิจารณาและความเห็นชอบโดยรัฐสภา ซึ่งใช้การลงมติเสียงข้างมากแบบยากมากเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะกรณีของมาตรา 256 (3) และ (6) ประกอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกระบวนการที่ไม่อาจจัดทำได้บ่อยเนื่องจากอาจทำให้เกิดความสับสนเปลืองในงบประมาณของรัฐโดยไม่จำเป็นได้

ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 256 (8) ซึ่งบัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนภายหลังผ่านการพิจารณาและเห็นชอบโดยรัฐสภานั้นต้องได้รับความเห็นชอบโดยกระบวนการลงประชามติ ย่อมเป็นการสร้างกลไกในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้มีลักษณะที่ก่อให้เกิดความยากเกินกว่าความจำเป็น ซึ่งทำลายสมดุลของกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่จะต้องมีทั้งความยากและสร้างกระบวนการที่มีความยืดหยุ่นแก่รัฐธรรมนูญ ซึ่งย่อมเป็นการทำลายเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ และเป็นการใช้กลไกประชามติที่ไม่มีลักษณะที่มีเจตนาจะส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนจริง ๆ เป็นเพียงแต่กระบวนการที่สร้างความยุ่งยากแก่การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เกินความจำเป็นเท่านั้น ซึ่งย่อมเป็นการบัญญัติให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกระบวนการที่กระทำได้ยากเกินความจำเป็น และก่อให้เกิดความสับสนเปลืองโดยไม่จำเป็นได้ โดยเฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องที่กำหนดเอาไว้ในมาตรา 256 (8)

แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากประเทศไทยนั้นปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยนั้นจึงทำให้การทำประชามติถือเป็นกระบวนการที่สำคัญเนื่องจากถือเป็นการที่ประชาชนนั้นได้ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งถือเป็นของประชาชนโดยตรง และยังเป็นเป็นกลไกที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองรัฐในระบอบประชาธิปไตย จึงเห็นว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญต่อรัฐที่ปกครองในของระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 256 (8) โดยกำหนดให้กระบวนการประชามตินั้นสามารถนำมาใช้แทนการลงมติเสียงข้างมากแบบพิเศษในแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในวาระที่สามซึ่งเป็นการลงมติโดยรัฐสภาได้ โดยให้กระบวนการลงประชามติเป็นทางเลือกของการให้ความเห็นชอบในการ

แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยที่ให้การลงมติของรัฐสภานั้นยังเป็นกระบวนการหลักอยู่ ซึ่งการลงประชามตินี้จะใช้กับการแก้ไขเพิ่มเติมได้ทุกมาตราที่มีได้ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมโดยชัดแจ้ง โดยให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอกันเพื่อให้มีการจัดทำประชามติโดยใช้จำนวนประชาชนไม่ต่ำกว่า 500,000 คน ซึ่งจะต้องกระทำก่อนการลงมติในวาระที่สาม ซึ่งย่อมทำให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่ยากหรือเกิดความสับสนเปลืองที่ไม่จำเป็น เนื่องจากมิได้มีการบังคับให้ใช้กระบวนการประชามติกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นหลักเป็นเพียงกระบวนการที่เป็นทางเลือกเท่านั้น และนอกจากนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมกับการตัดสินใจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 [Online]. Available URL : https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/253/files/article_20191021103453.pdf, 2019 (January, 25).

ฐาณู ศิริยุทธ์วัฒนา. “การประกันความมั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญ.” วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ 2560, 2 (มกราคม-มิถุนายน 2560): 23-36.

ฐาณู ศิริยุทธ์วัฒนา. หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), หน้า 172-177.

ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์. ระยะเวลาบังคับ (délai impératif) และระยะเวลาเร่งรัด (délai indicatif) กับเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง [Online]. Available URL: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1917>, 2023 (มีนาคม 10).

นันทวัฒน์ บรมานันท์. “การออกเสียงประชามติครั้งแรกของประเทศไทย.” งานสัมมนาเรื่องการออกเสียงประชามติครั้งแรกของประเทศไทย, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, โรงแรมปรีซ์ พาเลช กรุงเทพฯ, 2550.

ปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์. “The Referendum Overview: ความทั่วไปเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ ตอนที่ 1.” จุลนิติ 2555, 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2555): หน้า 178.

วิทยา ชินบุตร. การเลือกตั้ง ELECTIONS. พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2562). หน้า 266.

วสิน ยิ้มแย้ม. “ปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรุษฎีบัณฑิต. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2562.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. **สารานุกรมการเมืองไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพมหานคร : ศ.เจริญ การพิมพ์. 2549). หน้า 39.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. **คำถามนำรู้ในการออกเสียงประชามติ 2559**. (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหยาบสื่อและการพิมพ์. 2559). หน้า 5.

Böckenförde M. **Constitutional Amendment Procedures: International Idea Constitution-Building Primer 10**. (Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2017). p. 2-11.