

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งวุฒิสภาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹

มงคลศักดิ์ บรรจง²

ระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนระบบรัฐสภานั้น คือ สถาบันนิติบัญญัติและเป็นสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการปกครอง การบริหารของฝ่ายรัฐบาล รวมทั้งเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีองค์พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขในปีพุทธศักราช 2475 ได้มีการนำระบบสภาเดียว(Unicameral Legislature)และระบบสองสภา(Bicameral Legislator) มาใช้แล้วทั้งนั้น โดยระบบสองสภาปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งเดิมเรียกว่า “พฤฒสภา” ได้ถูกกำหนดให้มีขึ้นเพื่อให้เข้ามาเป็น “สภาพี่เลี้ยง” ของสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งในพื้นที่³ แต่สมัยนั้นการศึกษาของประชาชนยังไม่ทั่วถึงและการเปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตยเกิดขึ้นรวดเร็วมากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ยังไม่คุ้นเคยกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการตรากฎหมายจึงต้องมีผู้คอยแนะนำและคอยถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร การมีขึ้นของสมาชิกวุฒิสภาเป็นครั้งแรกมาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อม กล่าวคือ มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดสุดท้าย ก่อนใช้รัฐธรรมนูญปี 2489 หลังจากที่ใช้รัฐธรรมนูญปี 2489 ได้ถูกยกเลิกไป สมาชิกภาพของวุฒิสภานี้ก็สิ้นสุดไปด้วย รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวปี 2490 จึงได้จัดตั้งวุฒิสภาขึ้นใหม่และได้เปลี่ยนแปลงหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2489 โดยให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของรัฐบาลหลังจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ที่กำหนดให้มีสองสภาก็ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, 2511, 2517, 2521 และ พุทธศักราช 2534 ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มา

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งวุฒิสภาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จุฬารัตน์ทองสรรค์ คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล และรองศาสตราจารย์จรูญ เล็งวิทย์หา

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชบริหารเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดอำนาจเจริญ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) หน้า 5.

โดยการแต่งตั้งนั้น ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นสภาถ่วงดุลได้อย่างแท้จริง เนื่องจากในการแต่งตั้งโดยปกติผู้นำฝ่ายบริหารจะเป็นผู้นำรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลตามที่ฝ่ายบริหารได้คัดเลือกมาแล้ว จากเหตุดังกล่าวนี้เองทำให้พบว่าพฤติกรรมของสมาชิกวุฒิสภาไทยซึ่งมาจากการแต่งตั้งย่อมมีแนวโน้มที่จะเห็นด้วยและคล้อยตามฝ่ายบริหารอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาโดยการแต่งตั้งจึงไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการมีสภาที่สองเพื่อการถ่วงดุลกับสภาผู้แทนราษฎรได้ ด้วยเหตุการณ์ดังกล่าวประกอบกับกระแสการเรียกร้องประชาธิปไตยที่ประชาชนต้องการจะเข้ามามีส่วนร่วมกับการเมืองมากขึ้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้เปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทำให้เกิดกระบวนการปฏิรูปทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มีการประกาศใช้กฎหมายใหม่ ต่อมาสมาชิกวุฒิสภาดำรงรัฐธรรมนูญปี 2540 ก็ถูกโจมตีกล่าวหาว่าทำหน้าที่ในสภามีปัญหาเรื่องความเป็นอิสระและความเป็นกลางถูกครอบงำจากฝ่ายการเมือง จนไม่สามารถทำหน้าที่ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพราะวุฒิสมาชิกบางคนต้องตอบแทนบุญคุณนักการเมืองที่ช่วยให้ตนชนะการเลือกตั้งจนได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา เมื่อพิจารณาจากภูมิหลังของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด ส่วนใหญ่แล้วจะพบข้อเท็จจริงตรงกันว่าสมาชิกวุฒิสภาเหล่านั้นผ่านการเลือกตั้งเข้ามาโดยอาศัยฐานเสียงของพรรคการเมืองหนุนหลังและสมาชิกวุฒิสภาบางคนยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเป็นสามีหรือภรรยา หรือเป็นเครือญาติกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย จึงเป็นการยากที่สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ จนกระทั่งได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 2540 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ที่กำหนดให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ขึ้น ซึ่งเป็นที่มาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในเวลาต่อมา จากเหตุการณ์ทางการเมืองและความต้องการแก้ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นจากการมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงผสมกับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ซึ่งนับเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภารูปแบบผสมโดยยังคงอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นทั้งสภาถ่วงดุลและมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญปี 2540 แต่บทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาดำรงรัฐธรรมนูญปี 2550 ก็มีปัญหาเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาจำนวน 7 คน ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจึงเกิดปัญหาในทางหลักการว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหามีความชอบธรรมเพียงพอหรือไม่ที่จะไปทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติและการถอดถอนผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งและเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางถึงความชอบธรรมด้วยการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนจนถึงรัฐธรรมนูญปี

2560 โดยมีหลักการและเหตุผลที่สำคัญว่า สมาชิกวุฒิสภาถือเป็นตัวแทนของประชาชนในลักษณะเหมือนกัน กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่เดิมสมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่ในลักษณะของสภาที่เลี้ยงของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ปรับเปลี่ยนสถานะของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็น “สภาเต็มเต็ม หรือสภาพลเมือง” หรือ สภาที่ประชาชนสามารถเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติได้โดยตรง⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลในกลุ่มใดกลุ่ม หนึ่งจากกลุ่มผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคย ทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคมโดยให้ดำเนินการตั้งแต่ละดับอำเภอ ระดับจังหวัด จนถึงระดับประเทศ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทั้งสองช่วงเวลานั้นจะยึดโยง หรือเชื่อมโยงเฉพาะแต่กับคณะรักษาความสงบแห่งชาติและกลุ่มผู้สมัครรับการคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา เท่านั้น แต่กลับกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย สื่อแสดงให้เห็นถึงการไม่เคารพ สิทธิในการเลือกตั้งของประชาชน จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมในการเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตย แทนประชาชนทุกคนในประเทศในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยของสมาชิกวุฒิสภา

ดังนั้นจากความเป็นมาและสภาพปัญหาที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาวิธีการได้มาซึ่ง สมาชิกวุฒิสภาที่กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2561 โดยมีความเห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาและ อำนาจหน้าที่นั้นมีปัญหาต่างๆ ในหลายประเด็น จึงทำให้การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไม่ใช่ว่าไปอย่างกว้างขวาง และไม่มีควมยึดโยงหรือเชื่อมโยงกับประชาชนโดยทั่วไป ส่งผลให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการมี วุฒิสภาได้อย่างแท้จริง ดังที่จะนำมาศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาต่างๆ ได้ดังนี้

ปัญหาประการแรก การได้ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไม่มีความยึดโยงกับประชาชนเนื่องจากการเลือกกันเอง ของบุคคลในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจากกลุ่มผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ ร่วมกันหรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยให้ดำเนินการตั้งแต่ละดับอำเภอ ระดับ จังหวัด จนถึงระดับประเทศ จะเห็นได้ว่า แม้จะมีความพยายามแก้ไขปัญหามาในประเด็นที่เกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่ง สมาชิกวุฒิสภา โดยคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบดังกล่าวนี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาสำคัญหลายประการ เช่น การขัดต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือ จะมีเฉพาะแต่ประชาชนที่ ลงสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้นที่มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในระบบนี้ ประชาชนส่วนใหญ่ที่ไม่ได้ลงสมัครรับ เลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ย่อมไม่มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการตัดขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

⁴ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ 1, 12 เมษายน 2559, หน้า 23-24.

อย่างแท้จริง ขัดกับหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้ง อีกทั้งไม่สะท้อนการแสดงออกซึ่งเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชน ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งสองช่วงเวลานั้นจะยึดโยงหรือเชื่อมโยงเฉพาะแต่กับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และกลุ่มผู้สมัครรับการคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น แต่กลับกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย สื่อแสดงให้เห็นถึงการไม่เคารพสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชน จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมในการเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนทุกคนในประเทศในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยของสมาชิกวุฒิสภา

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาในกระบวนการเลือกการให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายซึ่งเป็นบุคคลที่มีตำแหน่งสำคัญในองค์กรอิสระและองค์กรอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ สร้างความโปร่งใสและความยุติธรรมในการดำเนินงานของรัฐ โดยการสรรหาผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะช่วยให้การทำงานขององค์กรอิสระมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมโดยแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1) การให้คำแนะนำหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

2) การให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามกฎหมายอื่น ได้แก่ ประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน (มาตรา 70) ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2553

ในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐควรมีความยึดโยงกับประชาชนโดยตรง หรือผ่านกลไกที่สะท้อนเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 วุฒิสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นข้างต้น เมื่อสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง กลับมีอำนาจชี้ขาดบุคคลซึ่งจะเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลและเป็นกลไกสำคัญในกระบวนการประชาธิปไตย องค์กรอิสระมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างมาก หากการแต่งตั้งบุคคลในตำแหน่งเหล่านี้มีลักษณะของการคัดเลือกแบบปิดที่ควบคุมโดยกลุ่มบุคคลหรือกลไก

ทางการเมืองเพียงบางฝ่าย อาจกลายเป็นช่องทางหนึ่งในการรักษาอำนาจของชนชั้นนำทางการเมือง การสืบทอดอำนาจผ่านการแต่งตั้งบุคคลในองค์กรที่ควรเป็นกลาง วุฒิสภาควรทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจและให้คำปรึกษากับฝ่ายบริหารอย่างสมดุล แต่เมื่อสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในเรื่องดังกล่าว จึงทำให้บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรกลับถูกลดบทบาทลงในกลไกถ่วงดุล นอกจากนี้องค์กรอิสระซึ่งควรจะเป็น “ผู้ตรวจสอบ” กลับต้องผ่าน “การกลั่นกรอง” จากวุฒิสภา ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองกับผู้ที่มีอำนาจเดิม ก่อให้เกิดความไม่สมดุลของกลไกตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจในทางรัฐธรรมนูญอันอาจส่งผลให้ความน่าเชื่อถือและอิสระขององค์กรไม่โปร่งใสซึ่งขัดต่อหลักนิติธรรมที่เน้นความเสมอภาค ความโปร่งใส และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาการกำหนดคะแนนเสียงเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 (3) กำหนดเงื่อนไขพิเศษเพิ่มเข้ามาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นไปตามความเห็นชอบร่วมกันของทุกพรรคการเมืองและด้วยความเห็นชอบสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อป้องกันปัญหาการลงมติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยใช้เสียงข้างมากและไม่คำนึงถึงเสียงข้างน้อยโดยกำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบสองระดับ ได้แก่ ระดับที่หนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และระดับที่สอง ในคะแนนเสียงที่เห็นชอบเกินกึ่งหนึ่งของทั้งสองสภาจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา การกำหนดเงื่อนไขพิเศษดังกล่าวถือเป็นการนำเงื่อนไขเสียงข้างมากสองระดับ (Double) มาปรับใช้กับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ยกตัวอย่างให้เห็นได้อย่างชัดเจนคือหากมีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งได้รับเสียงลงคะแนนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบของสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม ย่อมทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนั้นไม่ผ่านความเห็นชอบ แม้จะได้รับเสียงข้างมากในระดับที่หนึ่งโดยเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้วก็ตาม แต่ไม่ผ่านความเห็นชอบของเงื่อนไขระดับที่สองทำให้ จึงเปรียบเสมือนการกำหนดเงื่อนไขพิเศษเพิ่มเข้ามาเพื่อทำให้เสียงข้างน้อยของสมาชิกวุฒิสภาเอาชนะเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (3) เป็นการกำหนดเงื่อนไขพิเศษเพิ่มเข้ามา โดยถือเป็นเสียงข้างมากสองระดับ (Double Majority) ทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน เป็นไปได้ยาก โดยถือเป็นการคำนึงถึงเสียงข้างน้อยมากกว่าเสียงข้างมากจนเกินไป

ต่อมาคือปัญหาการกำหนดคะแนนเสียงเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในวาระที่สามขึ้นสุดท้ายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 (6) มีเจตนารมณ์เพื่อให้ร่าง

รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นไปตามความเห็นชอบร่วมกันของทุกพรรคการเมือง และด้วยความเห็นชอบสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อป้องกันปัญหาการลงมติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยใช้เสียงข้างมากและไม่คำนึงถึงเสียงข้างน้อย โดยกำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ต้องมีคะแนนเสียงความเห็นชอบสามระดับ ได้แก่ ระดับที่หนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ระดับที่สอง ในคะแนนเสียงที่เห็นชอบเกินกึ่งหนึ่งของทั้งสองสภาจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และระดับที่สาม ในคะแนนเสียง ที่เห็นชอบเกินกึ่งหนึ่งของทั้งสองสภาจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา การกำหนดเงื่อนไขพิเศษดังกล่าวถือเป็นการนำเงื่อนไขเสียงข้างมากสามระดับมาปรับใช้กับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และจากข้อมูลการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาตั้งแต่ปี พ.ศ.2563 ถึง พ.ศ.2567 มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สามขั้นสุดท้าย จำนวน 22 ฉบับ และผ่านความเห็นชอบไปได้เพียงฉบับเดียว

ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (6) เป็นการกำหนดเงื่อนไขพิเศษเพิ่มเข้ามา โดยถือเป็นเสียงข้างมากสามระดับทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปัจจุบันเป็นไปได้ยากอย่างยิ่ง เปรียบเหมือนเป็นการกำหนดเงื่อนไขเพื่อไม่ให้สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้โดยง่ายหรืออาจจะกล่าวได้ว่าเพื่อให้แก้ไขไม่ได้เลย และการนำหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยมาปรับใช้ต้องนำไปปรับใช้อย่างถูกต้อง หากนำไปปรับใช้อย่างไม่ถูกต้องการคุ้มครองเสียงข้างน้อย อาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่แท้จริง

จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคการได้มาซึ่งวุฒิสภาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ศึกษามีความเห็นและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อให้การได้มาซึ่งวุฒิสภาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการมีสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยดังต่อไปนี้

1. การแก้ไขปัญหามีเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาและคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ควรแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 107 ที่ให้วุฒิสภามีจำนวน 200 คนมาจากการเลือกตนเอง ของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ โดยแก้ไขเป็นสมาชิก

วุฒิสภามีจำนวนสองร้อยคนมาจากการเลือกตั้งของราษฎรทั้งหมดโดยใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งโดยจังหวัดหนึ่งต้องมีสมาชิกวุฒิสภาอย่างน้อยจังหวัดละ 1 คน ส่วนจังหวัดใดจะมีสมาชิกวุฒิสภามากกว่าหนึ่ง ก็ให้เป็นไปตามเกณฑ์จำนวนประชากรตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อำนาจหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาล้วนแต่สำคัญตามที่กฎหมายกำหนดอีกหลายประการ จึงควรกำหนดระดับการศึกษาของผู้สมัคร โดยแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนการสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ดังนั้น เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากประชาชนโดยแท้จริง จึงเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

ให้ยกเลิก “มาตรา 107 วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้

การแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและรับสมัครหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่มการขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และมาตรการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การเลือกกันเองเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้

การดำเนินการตามวรรคสอง ให้ดำเนินการตั้งแต่วาระระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยในระดับประเทศ

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่ครบตามวรรคหนึ่ง ไม่ว่าเพราะเหตุตำแหน่งว่างลงหรือด้วยเหตุอื่นใดอันมิใช่เพราะเหตุถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา และไม่มีรายชื่อบุคคลที่สำรองไว้เหลืออยู่ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ แต่ในกรณีที่มีสมาชิกวุฒิสภาเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดและอายุของวุฒิสภาเหลืออยู่เกินหนึ่งปี ให้ดำเนินการเลือกสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภามีสมาชิกเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ผู้ได้รับเลือกตั้งกล่าวอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่

การเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และภายในห้าวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเริ่มดำเนินการเพื่อเลือกไม่ช้ากว่าสามสิบวันนับแต่วันที่

พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ การกำหนดดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำความในมาตรา 104 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

โดยบัญญัติขึ้นใหม่เป็น “มาตรา 107 วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎรโดยตรง และให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นได้หนึ่งคน การเลือกตั้งให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

ในกรณีที่จังหวัดใดมีสมาชิกวุฒิสภาได้มากกว่าหนึ่งคน ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีได้ในจังหวัดนั้น เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

การคำนวณเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ให้คำนวณจากจำนวนราษฎรมีสหิทธิเลือกตั้งทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาสองร้อยคน

จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี ให้นำจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคนที่คำนวณได้ตามวรรคสองมาเฉลี่ยจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้น จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคนตามวรรคสอง ให้มีสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ให้มีสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนทุกจำนวนราษฎรที่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน

เมื่อได้จำนวนสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละจังหวัดตามวรรคหกแล้ว ถ้าจำนวนสมาชิกวุฒิสภายังไม่ครบสองร้อยคน จังหวัดใดมีเศษที่เหลือจากการคำนวณตามวรรคสามมากที่สุด ให้จังหวัดนั้นมีสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน และให้เพิ่มสมาชิกวุฒิสภาตามวิธีการดังกล่าวแก่จังหวัดที่มีเศษที่เหลือจากการคำนวณตามวรรคสาม ในลำดับรองลงมาตามลำดับจนครบจำนวนสองร้อยคน”

และแก้ไขจาก “มาตรา 108 สมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

....(3) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ หรือทำงานในด้านที่สมัครไม่น้อยกว่าสิบปีหรือเป็นผู้มีลักษณะตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา”

โดยเพิ่มเติมเป็น “มาตรา 108 สมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้....

....(3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ”

2. การแก้ไขปัญหามีเกี่ยวกับการให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและองค์กรอื่นๆ แม้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาของไทยประชาชนเกินครึ่งของประเทศไม่มีส่วนร่วมเลือกตั้ง แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 114 ก็บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาเป็น “ผู้แทนปวงชนชาวไทย” มีอำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการองค์กรอิสระและตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ที่จะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือกรรมการองค์กรอิสระได้นั้น จะต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภาด้วย คะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หากมีสมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน 200 คน ก็ต้องได้รับเสียงเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภาตั้งแต่ 100 เสียงขึ้นไป การให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและองค์กรอื่นๆ ควรกำหนดให้เป็นอำนาจของสมาชิกรัฐสภาคือทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาาร่วมกัน จึงจะสอดคล้องกับหลักการที่ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมากกว่า ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 114 กำหนดให้ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยด้วยกัน จึงเสนอให้แก้ไขดังนี้

โดยแก้ไขในส่วนที่กฎหมายทุกฉบับกำหนดที่ให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมวุฒิสภาในการให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและองค์กรอื่นๆ ให้แก้ไขใหม่โดยให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ในการให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและองค์กรอื่นๆ ร่วมกันแทน

3. การแก้ไขปัญหามีเกี่ยวกับการออกเสียงให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 256 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ควรแก้ไข มาตรา 256 ที่กำหนดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา อันตัวแปรสำคัญที่จะทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เดินหน้าไปได้หรือไม่ได้ เพราะในการลงมตินอกจากต้องใช้เสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสองสภาแล้ว ต้องได้เสียงสมาชิกวุฒิสภา “เห็นชอบ” ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของหรืออย่างน้อย 67 เสียง และที่กำหนดใน (6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรค

การเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วย ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

เป็น “มาตรา 256 ภายใต้บังคับมาตรา 255 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการ ดังต่อไปนี้.....

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา...

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและ ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา”...

เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร เจริญชนะรัตน์. หลักพื้นฐานของกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย.

พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2567

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ 1.12 เมษายน 2559

ฐาตุร ศิริยุทธวัฒนา. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย.

พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2567

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษา

กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. 2567

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน”. โครงการตำราและเอกสารประกอบ

การสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2557

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2540. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร. สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2548