

ปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเฉพาะกรณีอำนาจของวุฒิสภาและการคัดเลือก

ผู้แทนของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹

พาฝัน ฮวดวัฒนา²

จากการศึกษาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ทำให้ผู้ศึกษาได้รับรู้ถึงความสำคัญและความจำเป็นของรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นในระดับที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาพบว่ามิได้หมายความว่า จะเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่ได้เลย เพราะเมื่อสภาพของวัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจ การเปลี่ยนผ่านการเมืองการปกครอง ข้าราชการและนักวิชาการไทยที่จบการศึกษาจากต่างประเทศล้วนมีมากขึ้น ตลอดจนความต้องการพื้นฐานของประชาชนได้เปลี่ยนแปลงไป จึงไม่แปลกที่เราจะได้เห็นรัฐธรรมนูญมีการแปรเปลี่ยนไปตามสภาพที่เปลี่ยนแปลง

ในทางหลักการของกฎหมาย สามารถแบ่งวิธีการในการจัดทำรัฐธรรมนูญ หรืออาจแก้ไขเพิ่มเติม ขึ้นใหม่ทั้งฉบับ หรือจัดทำแก้ไขแต่เพียงบางส่วน ได้ 2 วิธีการ คือ³

1. กระบวนการที่มีวิธีการจัดทำหรือแก้ไขง่าย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญนั้นมีวิธีการจัดทำหรือแก้ไข ด้วยวิธีการเช่นเดียวกับการจัดทำหรือแก้ไขกฎหมายธรรมดาทั่วไป

2. กระบวนการที่มีการจัดทำหรือแก้ไขยาก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญต้องจัดทำหรือแก้ไขด้วยวิธีการ พิเศษ มีลักษณะการจัดทำหรือแก้ไขเฉพาะเจาะจง และยากกว่ากฎหมายธรรมดาทั่วไป ซึ่งกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้

สำหรับประเทศไทย มีรัฐธรรมนูญมาแล้วจำนวน 20 ฉบับ ถือเป็นรูปแบบแห่งรัฐธรรมนูญที่มีวิธีการแก้ไขได้ยาก (Rigid Constitution) กล่าวคือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เช่น ผู้มีสิทธิเสนอแก้ไขเพิ่มเติม จำนวนผู้เสนอแก้ไขเพิ่มเติม การให้รัฐสภาพิจารณา การออกเสียงลงคะแนน จำนวนคะแนนเสียง การให้หรือการลงมติเห็นชอบในวาระที่สาม การออกเสียงประชามติ การส่ง

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเฉพาะกรณีอำนาจของวุฒิสภาและการคัดเลือกผู้แทนของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ เรืองยศ แสนภักดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. สมชัย ศิริสมบูรณ์เวช และรองศาสตราจารย์ ดร. อดิษฐ์ รอดทอง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ พรณรงค์ ศรีตระกูล, “กระบวนการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538), หน้า 2

ความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เป็นต้น⁴ โดยเหตุที่ประเทศไทยเกิดการปฏิวัติรัฐประหารขึ้นบ่อยครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการรัฐประหารเพื่อสถาปนาอำนาจทหารให้มั่นคงขึ้น รัฐประหารเพื่อล้มล้างระบอบประชาธิปไตย หรือรัฐประหารเพื่อการเปลี่ยนผ่านสังคมการเมืองไทย เหตุผลเหล่านี้สร้างระบบการปกครองให้มีความเป็นเสรีนิยม (liberalization) หรือมีความเป็นประชาธิปไตย (democratization) มากขึ้น⁵ ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญเดิมถูกฉีกทิ้ง และได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่โดยอาศัยอำนาจในการรัฐประหาร เมื่ออำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญกลายเป็นอำนาจเดียวกับผู้มีอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญจึงเป็นการง่ายที่จะอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ถูกกำหนดขึ้นโดยผู้ที่จัดทำหรือร่างรัฐธรรมนูญเป็นคนของคณะปฏิวัติรัฐประหารเอง รัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงกลายเป็นรัฐธรรมนูญของคณะปฏิวัติมิใช่รัฐธรรมนูญของประชาชน เพราะไม่มีความเกี่ยวเนื่องกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงแต่อย่างใด เฉกเช่นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้เอง

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 256 ซึ่งมีลักษณะวิธีการจัดทำหรือแก้ไขยากมากที่สุด และไม่เคยมีบทบัญญัติเช่นว่านี้มาก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่ว่าจะเป็นกรณีอำนาจของวุฒิสภาและการคัดเลือกผู้แทนของประชาชน ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาแรก การกำหนดสัดส่วนให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ต่อการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบัญญัติอยู่ในมาตรา 256 ที่บัญญัติให้อำนาจในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา⁶ และมาตรา 256 (3) บัญญัติว่า “การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา”

⁴สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ [Online]

Available URL:<http://www.parliament.go.th/library.2560>

⁵ไชยะ เทพา, “การรัฐประหารในการเมืองไทย”. (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2559), หน้า 12

⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 (1)

สมาชิกวุฒิสภาก็มีส่วนสำคัญในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการลงมติในวาระที่หนึ่ง ซึ่งหมายความว่า แม้สมาชิกวุฒิสภาได้มีมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาก็ตาม แต่หากมติดังกล่าวมีคะแนนเสียงของสมาชิกวุฒิสภาไม่ถึงหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ก็จะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นตกไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้มีวุฒิสภามาตามบทบัญญัติหลักและบทเฉพาะกาล โดยวุฒิสภามาตามบทเฉพาะกาลมีที่มาจาก การคัดเลือกของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และถึงแม้อายุของวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ห้าปี หากแต่เมื่อพ้นระยะเวลาตามบทเฉพาะกาลดังกล่าวก็ยังคงมีบทบัญญัติให้วุฒิสภามีที่มาจาก การเลือกกันเองของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาลั่นกรองกฎหมาย การอนุมัติพระราชกำหนด การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การคัดเลือกดังกล่าวล้วนมีที่มาจากพื้นฐานจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ดังนั้นแล้วสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวจึงอาจเป็นบุคคลที่มีผลประโยชน์ หรือมีส่วนได้เสียกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ บุคคลดังกล่าวย่อมขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจ หรือปฏิบัติหน้าที่หากคำนึงถึงหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนแล้ว การให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือมีอำนาจมากกว่า คงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไม่ใช่แค่การพิจารณาลั่นกรองกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง นอกจากนี้ยังได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้มีความเข้มแข็งและไม่ให้เกี่ยวข้องกับการเมืองอันจะทำให้องค์กรวุฒิสภามีความแข็งแกร่งในการทำงานได้อย่างปราศจากการครอบงำ เช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ที่ต้องคำนึงถึงลักษณะอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หากการเข้ามาทำหน้าที่โดยผ่านการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งทางอ้อมย่อมมีการกำหนดอำนาจไว้อย่างชัดเจน คือ องค์กรที่เข้ามาโดยการเลือกตั้งของประชาชนมักจะมีอำนาจที่มากกว่าองค์กรที่เข้ามาโดยการเลือกตั้งทางอ้อม หรือทางเลือกอื่น ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้อำนาจแก่วุฒิสภาที่มาจาก การสรรหาและ

การแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติกลับมีอำนาจเทียบเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

ประเด็นปัญหาที่สอง การกำหนดผู้แทนของประชาชนที่จะเข้ามาแสดงความคิดเห็น ในวาระที่สอง ขึ้นพิจารณาเรียงมาตรา ต่อการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 (4) บัญญัติว่า “การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราโดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย”

บทบัญญัติดังกล่าว มิได้มีการบัญญัติถึงที่มาและหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาเป็นผู้แทนของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นไว้อย่างชัดเจน หากแต่ให้นำพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายพุทธศักราช 2556 มาบังคับใช้แทน ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติถึงผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นมาจากการกำหนดโดยผู้ริเริ่ม หากผู้แทนที่มาจากการคัดเลือกจากประชาชนโดยตรงตามความหมายของรัฐธรรมนูญที่จะนำมาบังคับใช้กับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้นิยามคำว่า “ผู้ริเริ่ม” ไว้ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เริ่มดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อประธานรัฐสภา ดังนั้นแล้ว ผู้ริเริ่มจึงหมายถึงกลุ่มบุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งและได้เริ่มดำเนินการจัดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ผู้แทนของประชาชนดังกล่าวนอกจากจะต้องได้รับเลือกมาจากประชาชนโดยอาศัยแนวคิดของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ยังต้องเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจ และสามารถแสดงความคิดเห็นให้รัฐสภาทราบถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มาจากประชาชนได้อย่างชัดเจน

ประเด็นปัญหาที่สาม การกำหนดสัดส่วนให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบในวาระที่สาม ต่อการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256(6) บัญญัติว่า “การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละ

ยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา”

การลงคะแนนเสียงเห็นชอบในวาระที่สาม ขั้นสุดท้ายของการพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะทำให้ทราบว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นจะผ่านการลงมติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไปหรือไม่ เนื่องจากวิธีการพิจารณากำหนดสัดส่วนให้สมาชิกวุฒิสภาต้องออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภานั้น ทำให้รัฐธรรมนูญแก้ไขได้ยากมากยิ่งขึ้น เพราะแม้ว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะผ่านวาระที่หนึ่ง และที่สอง แล้วก็ตามแต่การกำหนดวิธีการดังกล่าวยอมทำให้สมาชิกวุฒิสภาผู้อยู่ภายใต้การชี้นำ หรือมีส่วนได้เสียกับคณะรัฐบาลอาจมีการทบทวนไม่รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้

เมื่อที่มาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญมิได้มาจากการประชาชน แต่มาจากการแต่งตั้งและสรรหาจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้ง การให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ดำเนินการจัดให้มีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาแล้ว แต่ขั้นตอนสุดท้ายก็ต้องนำรายชื่อที่ผ่านการคัดสรรมาให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติทำการคัดเลือกอีกครั้ง สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติย่อมเป็นบุคคลที่สามารถถูกโน้มน้าวใจ อาจถือได้ว่าเป็นพรรคพวกเดียวกับฝ่ายคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทั้งวิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาก็ไม่สามารถนำมาถ่วงดุลอำนาจได้อย่างเด็ดขาด

ผู้ศึกษาเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวมิได้เป็นตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม จึงขาดความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เปรียบเสมือนเจ้าของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ จึงควรมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นสภาแห่งการตรวจสอบถ่วงดุล และกลั่นกรองของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ซึ่งจะทำให้ไม่เป็นการก้าวล่วงไปยังอำนาจของฝ่ายอื่น ๆ อีกด้วย

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ กรณีอำนาจของวุฒิสภาและการคัดเลือกผู้แทนของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการกำหนดสัดส่วนให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการต่อการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะ คือ การลดอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 (3) “การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนน

โดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา”

แก้เป็น “การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา” ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ยังคงมีลักษณะที่แก้ไขยาก ในขณะเดียวกันก็มีความเป็นไปได้ที่จะมีโอกาสร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ไม่ยากจนเกินไป

2. ปัญหาการกำหนดผู้แทนของประชาชนที่จะเข้ามาแสดงความคิดเห็น ในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงมาตรา ต่อการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะคือ

การกำหนดให้ผู้แทนของประชาชนที่จะเข้ามาแสดงความคิดเห็นต้องมาจากการเลือกของประชาชนโดยตรง ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 (4) “การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราโดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย”

แก้เป็น “มาตรา 256 (4) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย ซึ่งผู้แทนของประชาชนต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม” การแก้ไขดังกล่าวจะเป็นการแก้ปัญหาไม่ให้บุคคลบางคน หรือบางกลุ่มอ้างตนเป็นผู้แทนประชาชนเข้าแสดงความคิดเห็นเพื่อประโยชน์แก่กลุ่มของตนเองได้ และจะถือได้ว่าเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง

3. ปัญหาการกำหนดสัดส่วนให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบในวาระที่สาม ต่อการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะคือ

การเปลี่ยนให้มีการลงคะแนนเสียงเห็นชอบในวาระที่สามมีสัดส่วนที่ให้อำนาจกับรัฐสภาเพียงอย่างเดียว และตัดทอนเงื่อนไขส่วนที่ทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมมีความเป็นไปได้ยาก ควรกำหนดจำนวน ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 (6) “การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และ

ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา”

แก้เป็น “ มาตรา 256 (6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา” ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติดังกล่าวยังคงมีลักษณะที่แก้ไขได้ในระดับยาก ดังเช่นใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกวุฒิสภา หรือมลรัฐจะต้องมีจำนวน 2 ใน 3 ของจำนวนทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญที่ดีควรมีความยืดหยุ่น เพียงพอให้คนรุ่นหลังสามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจสังคม และคุณค่าบางอย่างในสังคมได้ ดังนั้นแล้วข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติจึงต้องมีความเป็นไปได้ที่จะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้อย่างไม่ยากจนเกินไปนัก และเพื่อคงไว้ซึ่งความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จึงต้องมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 3 ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”

เอกสารอ้างอิง

พรณรงค์ ศรีตระกูล. “กระบวนการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538.

ไชยะ เทพา. “การรัฐประหารในการเมืองไทย.” วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2559.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ [Online]

Available URL:<http://www.parliament.go.th/library.2560>.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.