

ปัญหาเรื่องอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹

สุพินดา ราชนิยม²

จากการศึกษาปัญหาของการแก้ไขรัฐธรรมนูญในการใช้อำนาจตรวจสอบจากศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256³ ที่ได้วางหลักเอาไว้ โดยกรณีจึงเป็นปัญหาในกระบวนการวิธีการและเนื้อหาของแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ใหม่ให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตราดังกล่าว โดยศาลนั้นสามารถเข้ามาตรวจสอบเนื้อหารายละเอียดของร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญได้อย่างชัดเจน ตามบัญญัติไว้ใน (8) และ (9) โดยหากมีกรณี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่แต่ละสภา สามารถเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาของตนว่าร่างรัฐธรรมนูญที่ได้เสนอเข้ามาและผ่านวาระที่สามมาแล้วนี้ขัดต่อมาตรา 255 หรือมีลักษณะตาม (8)หรือไม่ เพื่อส่งความเห็นต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันได้ ทำให้กระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญแม้จะผ่านวาระที่สามมาแล้วต้องหยุดชะงักลงเพื่อรอศาลวินิจฉัยและมีคำสั่งต่อไป จนกระทบขนาดที่ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้บรรลุผลสำเร็จไปได้ ดังนั้นการที่ มาตรา 256 ซึ่งเป็นช่องทางเดียวในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้นจึงไม่สามารถที่จะกระทำได้จริงจนถึงในปัจจุบันนี้ โดยที่มีข้อจำกัดไว้ตาม (8) (9) ดังกล่าว โดยในปัจจุบันผู้ศึกษาเห็นว่าในการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจึงเป็นอำนาจที่ก่อให้เกิดอุปสรรคและความล่าช้าต่อสิทธิ เสรีภาพ ของการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติใดๆแห่งรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งเป็นอำนาจของประชาชน โดยตรงที่กระทำได้ ตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิไว้โดยตรงในมาตรา 256 นั้น

อย่างไรก็ตามเมื่อได้ทำการศึกษาปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยวิเคราะห์จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 256 ประกอบ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (12) และจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก่อนการมีช่องทางที่ให้อำนาจศาลในประเด็นนี้ จึงพบว่าอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะล้นพ้นหรือขยายกว้างที่จะพิจารณาวินิจฉัยร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ถูกเสนอเข้ามาและผ่านในวาระที่สามชั้นลงคะแนนเสียงมาแล้วนั้นได้ทั้งเนื้อหาสาระของตัวบท เงื่อนไข และขั้นตอนกระบวนการของการผ่านร่าง

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่อง ปัญหาอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ประโมทย์ จารุนิล และกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และ รองศาสตราจารย์ ประเทือง ธนียพล.

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

แก้ไขรัฐธรรมนูญได้ทั้งสิ้น จากการวางแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเองในคดีก่อนๆ โดยปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มาจากการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญสามารถวิเคราะห์ แจกแจงได้ดังนี้

ประเด็นปัญหาประการแรก คือ ปัญหาขั้นตอนตามบทบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตาม มาตรา 255 และมาตรา 256 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 255 บัญญัติว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้

มาตรา 256 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(๒) ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(๔) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย

(๕) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(๗) เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (๖) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๘) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (๗) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (๗) ต่อไป

(๙) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม (๗) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญตาม (๗) ขัดต่อมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะตาม (๘) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้⁴

จากบทบัญญัติข้างต้นนี้ มาตรา 255 รัฐธรรมนูญบัญญัติกำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนและรัฐสภาเป็นผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงตัวบทใดๆ แห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ตามมาตรา 256 ซึ่งตามขั้นตอนในมาตราดังกล่าวนั้น เมื่อถึงขั้นที่รัฐสภาออกคะแนนเสียงยืนยันเสียงส่วนมากเด็ดขาดในวาระที่สาม เพื่อผ่านร่างแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญกรณีที่ได้เสนอเข้ามาดังกล่าว แม้หากเป็นกรณีที่ได้คะแนนเสียงข้างมากอย่างครบถ้วนแล้ว และสามารถที่จะผ่านร่างกฎหมายได้ตามเงื่อนไขในขั้นตอนมาตรา 256 (1)-(7) แต่ยังไม่ปรากฏว่าติดขัดได้ตาม (8) (9) ที่เป็นการกำหนดข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าต้องไม่มีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ตามมาตรา 255 และหากเป็นกรณีที่เป็นกรณีแก้ไขเพิ่มเติมในหมวดที่ 1 หมวด 2 หมวด 15 หรือแก้ไขเนื้อหาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนั้น หรืออำนาจหน้าที่ของศาล องค์กรอิสระ กฎหมายบังคับว่าต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติเห็นชอบกับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่กระทบต่อหมวดต่างๆ เหล่านี้แล้ว จึงสามารถดำเนินการประกาศใช้ต่อไปได้ โดยผู้ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยตามคำร้องขอของสมาชิกรัฐสภานั้นได้แก่ศาลรัฐธรรมนูญแต่เพียงองค์กรเดียว ที่สามารถวินิจฉัยในเชิงเนื้อหาได้ว่าร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนั้นขัดหรือแย้งต่อหมวดต่างๆ เหล่านี้หรือไม่ หรือมีลักษณะที่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา 255 และศาลรัฐธรรมนูญสามารถมีคำสั่งต่อไปในลักษณะที่ทำให้ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ โดยการทำการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเอง

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ซึ่งข้อจำกัดนี้ เป็นการเพิ่มข้อจำกัดในการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามมาตรา 256 (8) นั้น มีเนื้อหาจำนวนมากและกระจายใจความสำคัญเบื้องหลังถ้อยคำและข้อความไว้หลายแห่ง โดยมีนัยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องยึดโยงกับบรรดาบทต่างๆ ในตัวบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 ดังนั้นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงเป็นการง่ายต่อศาลที่จะหยิบยกเนื้อหา ส่วนต่างๆ ในร่างแก้ไขเพิ่มเติม ยกขึ้นว่าขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติและหมวดต่างๆตามมาตรา 256 (8)หรือไม่นั้นมาวินิจฉัยโดยศาลเอง อันทำให้กระบวนการเสนอและผ่านญัตติในรัฐสภาของร่างกฎหมายที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นล่าช้าได้ หรืออาจไม่สามารถบรรลุจัดทำขึ้นให้ผลสำเร็จได้ แม้ได้มีสิทธิรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญว่าสามารถกระทำได้โดยชอบตามกฎหมายสูงสุดในตัวรัฐธรรมนูญเองก็ตาม

ปัญหาประการที่สอง⁵ คือ การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นซึ่งขัดกับแนวหลักการ ทฤษฎี โดยอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ(Pouvoir Constituant Derive)เป็นอำนาจที่ได้รับถ่วงลงมาจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญโดยตรงของประชาชน(Pouvoir Constituant) หรืออำนาจธิปไตยเป็นของปวงชน⁶ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2560 บัญญัติไว้ว่า อำนาจธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งประชาชนหรือตัวแทนประชาชน โดยตรงที่รับมอบอำนาจในที่นี้คือ เจตจำนง ความต้องการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาสาระในตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยรัฐสภาจึงจะมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้อย่างชอบธรรม ทั้งนี้หากพิจารณาบริบทของตัวกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งมีบ่อที่มาจากเหตุการณ์รัฐประหาร 2557⁷ โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 ต่อมา จึงได้ออกเสียงลงประชามติและได้เป็นรัฐธรรมนูญในฉบับปัจจุบันพ.ศ. 2560 ดังนั้น อำนาจธิปไตยที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในที่นี้ จึงต้องเป็นของประชาชนและผู้แทนประชาชนที่การเลือกตั้งเท่านั้น จึงจะถือเป็นผู้มีสิทธิที่จะใช้อำนาจธิปไตยที่เป็นอำนาจสูงสุดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของตนเองได้ ดังนี้จึงเป็นอำนาจในฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาที่จะเป็นผู้ผ่านร่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะในทางกระบวนการหรือเนื้อหาสาระสำคัญของร่างอย่างไรก็ตาม จึงไม่เป็นไปตามรูปแบบประชาธิปไตย อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญ ถือเป็น สัญญาประชาคมที่ โทมัส ฮอฟ เห็นว่าเป็นเจตนาเอกฉันท์ในประเด็นสำคัญจึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยง่าย อย่างเป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยนี้ เพื่อให้รัฐธรรมนูญนั้นดำรงคงอยู่และ

⁵ ปิยะบุตร แสงกนกกุล ,กฎหมายรัฐธรรมนูญการก่อตั้งรัฐธรรมนูญและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ,ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560 หน้า16-40.

⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์,คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม,(โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) โรงพิมพ์ภาพพิมพ์,กุมพพานิช 2565,หน้า 239.

⁷ รศ.ดร.ปวีศ เลิศธรรมเทวี,ความเรียงว่าด้วยประชาธิปไตยดีดอาวุธ,กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มติชน 2565, หน้า 124-125.

สืบต่อเจตจำนงของประชาชนผู้ทรงอำนาจธิปไตยในยุคสมัยที่ของโลกเปลี่ยนแปลงไปได้ และคงไว้ในระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ยึดถือรัฐธรรมนูญเสมือนสัญญาประชาคมที่ไม่อาจทำลายได้ แต่สามารถที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงได้อย่างง่ายดาย ตามมติเสียงข้างมากของประชาชนหรือผู้แทนประชาชนโดยตรง นั่นคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง⁸

ปัญหาประการที่สาม⁹ คือ กรณีรัฐธรรมนูญของไทยมีวิธีการการแก้ไขและมีข้อจำกัดจำนวนมากเมื่อเทียบกับต่างประเทศ โดยในประเทศของอเมริกานั้น อเมริกามองว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญมีลักษณะเหมือนบทกฎหมายทั่วไปที่สามารถล้าสมัยได้ และไม่เหมาะสมกับสถานการณ์เศรษฐกิจของสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงไป โดยที่รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มีเพียงฉบับเดียวและมีอายุมากกว่า 230 ปี บังคับใช้ครั้งแรกเมื่อวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ. 1789 มีการแก้ไขทั้งสิ้น 27 ฉบับ ในประเทศอเมริกานั้น การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีเพียงสภาองเกรสเท่านั้นที่เป็นผู้เสนอริเริ่มกระบวนการได้ และส่งต่อร่างกฎหมายที่ผ่านสภาโดยให้แต่ละฝ่ายนิติบัญญัติประจำมลรัฐของอเมริกาได้ให้สัตยาบัน เมื่อได้รับสัตยาบันรับรองครบถ้วน จะถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นที่สมบูรณ์ ไม่จำเป็นต้องผ่านการตรวจสอบของศาลสูงสุดหรือไม่ต้องผ่านการตรวจสอบของประธานาธิบดีแต่อย่างใดก็สามารถบังคับใช้ รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้

ส่วนกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมื่อเทียบกับประเทศฝรั่งเศสแล้ว¹⁰ หากพิจารณาในด้านประวัติศาสตร์หลังเหตุการณ์ 1789 ปฏิวัติฝรั่งเศส นำสู่การยกเลิกและประกาศใช้ใหม่ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสซึ่งมีความใกล้เคียงของบริบทไทยในสภาพที่เป็นสุญญากาศทางการเมืองขณะนั้น โดยรัฐธรรมนูญไทยได้มีการเริ่มใช้รัฐธรรมนูญใหม่ในปี พ.ศ. 2560 ที่ผ่านการลงประชามติแล้ว จึงมีข้อแตกต่างกับประเทศฝรั่งเศสสามารถที่จะยุติความไม่ลงรอยในการล้มเลิกรัฐธรรมนูญโดยหันมาใช้วิธีดำรงคงไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับเดิมได้ และจัดให้ง่ายในการเข้าใจต่อประชาชน รวมไปถึงจนถึงการผ่านวาระในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส แม้ว่าจะมีข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังเช่นประเทศไทย แต่บทนิรนต์เหล่านั้นกลับไม่ถูกหยิบยกมาใช้ ทำให้ประเทศฝรั่งเศสมีเสถียรภาพทางการเมือง การจัดทำนโยบายและกฎหมายต่างๆที่มีความคล่องตัวมากกว่าประเทศไทย โดยปัญหาทางการเมืองและการปกครองของไทยมักเกิดการประท้วงและรัฐประหารอยู่หลายครั้ง จนขาดเสถียรภาพในการบริหารงานของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายของรัฐที่เป็นการเพิ่มสวัสดิการทางเศรษฐกิจให้ประชาชน และคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนอย่างต่อเนื่องกันได้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มีข้อจำกัดปริมาณมากทำให้แก้ไขนั้นยากและส่งผลกระทบต่อการบริหารของรัฐบาลและความมีเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยของประเทศที่

⁸ วสิน ยิ้มแย้ม ,ปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย,วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ดุสิตบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2562. หน้า 65-70.

⁹ ณัฐพงศ์ สายวงศ์ ,การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีศาลสูงสุดของประเทศสหรัฐอเมริกา กับศาลรัฐธรรมนูญไทย,วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560. หน้า 85-98.

¹⁰ รายงานวิจัยเรื่องศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ ,กรุงเทพมหานคร:สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2548,หน้า 5-7.

ส่งผลทางด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจและวิถีชีวิตรัฐสวัสดิการที่จำเป็น ที่ประชาชนไทยจะต้องการได้รับ สิทธิในการแก้ไขสัญญาประชาคมหรือรัฐธรรมนูญนั่นเอง ซึ่งประเทศฝรั่งเศสและอเมริกา ปรากฏให้เห็นว่า มีเสถียรภาพทางการเมืองในการความคิดเห็นในรัฐสภา เพื่อดำเนินนโยบายรัฐต่างด้วกับความเป็ ประชาธิปไตย ทำให้มีความเจริญมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ และมีการจัดรัฐสวัสดิการเพื่ออำนวยความสะดวก ให้แก่วิถีชีวิตประชาชนที่ดีมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

ดังนั้น เพื่อให้ขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 256 ในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมตามหลักการรัฐธรรมนูญนิยม และทำให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยที่มากขึ้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็น ปัญหาดังกล่าวต่อไปนี้

1. ข้อเสนอแก้ไขในปัญหาประการแรก เรื่อง บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 256 (8) (9) ขั้นตอนวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดอำนาจ ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยตรวจสอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 256 (8)และ(9) ให้อำนาจต่อศาลไว้ เห็นสมควรตัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตราดังกล่าว ออกไป เพื่อความมีประสิทธิภาพและความเป็นประชาธิปไตยในการเสนอความคิดเห็นหรือเจตจำนงของ กลุ่มประชาชนหรือตัวแทนประชาชน นั่นคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเสนอการแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติแห่งกฎหมายสูงสุดของประเทศ ที่จะรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ในอนาคต เข้ามา ได้โดยไม่ผ่านการวินิจฉัยตรวจสอบจากองค์กรตุลาการดังเช่นศาล ที่ใช้อำนาจตุลาการจนทำให้กระบวนการ และขั้นตอนผ่านร่างกฎหมายสูงสุดติดขัดและไม่ต้องสอดคล้องหลักการและทฤษฎีของรัฐธรรมนูญนิยม โดยผู้ศึกษาเห็นว่า สมควรเสนอโดยตัด (8) (9)ของรัฐธรรมนูญมาตรา 256 ประกอบกับสมควรตัด พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2561 ในมาตรา 7(12) ออกไป ที่เป็นกฎหมายให้อำนาจศาลตรวจสอบเนื้อหาและกระบวนการการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น อัน เนื่องจาก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาตรา 7 (12) นี้เป็นเพียงการบัญญัติเอาไว้และไม่ได้มีการ กำหนดขอบเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัดแต่อย่างใดอีกด้วย

จึงขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 256 ใหม่ ที่มีใจความดังนี้ “...มาตรา ๒๕๖ บัญญัติว่า ภายใต้ บังคับมาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ตัดขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิ เลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(๒) ผู้ตัดขอแก้ไขเพิ่มเติม ต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภา และให้รัฐสภา พิจารณาเป็นสามวาระ

(๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๔) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย

(๕) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิก มิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วย ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า หนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(๗) เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (๖) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม...”

ทั้งนี้ เป็นการตัดบทบัญญัติเดิมใน (๘) (๙)ของมาตรา 256 เดิมลง เพื่อเป็นการลดขั้นตอนในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยให้ยึดโยงทฤษฎีประชาธิปไตยและอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนมากขึ้นตามมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560นี้

2. ข้อเสนอแก้ไขปัญหาประการที่สอง เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการตรวจสอบจากศาลรัฐธรรมนูญซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎี ผู้ศึกษาเห็นว่า ในทางทฤษฎีนั้นอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ(Pouvoir Constituant) โดยรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2560 อย่างไรก็ตามได้เกิดขึ้นจากเจตจำนงร่วมกันของประชาชน โดยแท้ และแม้ว่าการตัดอำนาจในขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญนั้นออกไปแล้ว ยังมีประเด็นที่ คะแนนเสียงที่มาจากสมาชิกวุฒิสภาจากในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 ซึ่งที่มาในข้อจำกัดของคะแนนเสียงการขึ้นกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และการได้มาของวุฒิสภานั้นยังเป็นที่ถกเถียงในวงกว้างเกี่ยวกับความไม่ยึดโยงกับประชาชนโดยตรง โดยยังมีปัญหาในเชิงกระบวนการการได้มาของ ส.ว.อยู่ จึงเห็นควรให้ เพียงการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอำนาจโดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจากสมาชิกผู้แทนราษฎร หรือ ส.ส. ตัวแทนประชาชน โดยตรงเท่านั้น ซึ่งผู้ที่ถือว่ารับมอบอำนาจอธิปไตยโดยตรงมาจากประชาชนและใช้อำนาจในรัฐสภา จึงจะสอดคล้องด้วยหลักการทฤษฎีอำนาจที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญโดยตรง เนื่องจาก กระบวนการผ่านร่างกฎหมายสูงสุดหรือรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการยากในการพิจารณาตามขั้นตอนวาระต่างๆ จนกว่าจะบรรลุเป้าหมายได้ในวาระที่สาม อันเป็นวาระสุดท้ายที่สมาชิกรัฐสภาต้องออกเสียงเห็นชอบหรือไม่ ต่อถ้อยคำและข้อความของ

บทบัญญัติในส่วนที่ต้องได้รับการแก้ไขและเพิ่มเติมว่าจะลงบรรจุในควบทกกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2560 นี้หรือไม่ การเพิ่มข้อจำกัดในการตรวจสอบด้วยองค์กรศาลรัฐธรรมนูญยิ่งเพิ่มความยุ่งยากในการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างไม่เป็นตามหลักประชาธิปไตย

ทั้งนี้เมื่อข้อสังเกตว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอันมาจากอำนาจโดยตรงของประชาชนนั้นยังมีความสำคัญด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดนี้จะเป็นตัวกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้น เพื่อให้ตัวกฎหมายสูงสุดอย่างรัฐธรรมนูญเป็นตัวควบคุมคุ้มครองในสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่างๆเอาไว้ เพื่อให้ประชาชนสามารถอ้างสิทธิมนุษยชนของตนได้ตามหลักทฤษฎีสัญญาประชาคมนั่นเอง

3. ข้อเสนอแก้ไขปัญหาประการที่สาม เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่ไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับประเทศอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรเสนอให้แก้ไข โดยการที่องค์กรผู้เป็นผู้วิเคราะห์ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นสมควรเป็นเพียงคณะกรรมการกลั่นกรองร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศส โดยที่ศาลหรือองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการนั้นไม่สมควรเข้ามามีอำนาจในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสูงสุดของประเทศที่บรรลุสิทธิและเสรีภาพโดยชอบธรรมของประชาชนเอาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรตุลาการนั้นมีหน้าที่หลักในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญไม่ให้บทบัญญัติของกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่า¹¹ ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายสูงสุดอย่างรัฐธรรมนูญ ยิ่งต้องมีความจำเป็นที่องค์กรตุลาการต้องวางตัวเป็นกลางและไม่เข้าตัดสินยุ่งเกี่ยวกับเนื้อหาถ้อยคำหรือข้อความเจตจำนงของประชาชนที่ได้ผ่านการพิจารณา การแก้ไขกฎหมายในระดับกฎหมายสูงสุดมาแล้วในรัฐสภา นอกจากนี้ยังสมควรให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งคณะอาวุโสกลั่นกรองรัฐธรรมนูญนั้น จำต้องเป็นผู้ที่จบในสาขาวิชากฎหมายมหาชนเฉพาะทางอย่างยิ่ง หรือมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านรัฐธรรมนูญเฉพาะทางเท่านั้น ที่สามารถเป็นผู้ให้คำวินิจฉัยกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญในระบอบการปกครองประเทศได้อย่างถูกต้อง ตามหลักการและเหตุผลที่เป็นที่ยอมรับของ ความเป็นรัฐธรรมนูญนิยมของสากลอีกด้วย

¹¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, (2555), หน้า 138.

เอกสารอ้างอิง

- รศ.ดร.ปวีศ เลิศธรรมเทวี. ความเรียงว่าด้วยประชาธิปไตยคณาจารย์, ทุนเมธีวิจัยฯ. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, สำนักพิมพ์มติชน, 2565.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญกับศาลรัฐธรรมนูญ. หนังสือรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ศาสตราจารย์สัญญาธรรมศักดิ์, 2541.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โรงพิมพ์ภาพพิมพ์, 2565.
- วศิน ชัมแย้ม. “ปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย,”
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2562.
- ปิยนุตร แสงกนกกุล. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : การก่อตั้งรัฐธรรมนูญและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ.
ปฐมธานี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.
- ณัฐปคัลภ์ ลาซโรจน์. “ข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญและทฤษฎีความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ. วารสารนิติศาสตร์, 2527.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555.