

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 13 มิถุนายน 2545

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

การขับเคลื่อนกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำลังมีพลวัต ทั้งในขบวนการประชาชน รัฐสภา และพรรคการเมือง ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดกติกาและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้อย่างไร

บทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สองหมวด ส่วนที่หนึ่ง ได้แก่ หมวดที่ 12 ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (มาตรา 313) ส่วนที่สอง ได้แก่ บทเฉพาะกาล มาตรา 336

มาตรา 336 มีบทบัญญัติว่า เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ใช้ครบ 5 ปีแล้ว คณะกรรมการเลือกตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ๆ ได้

ความตามมาตรา 336 มีนัยสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก องค์กรรัฐธรรมนูญาภิบาลทั้ง 3 องค์กรดังกล่าวข้างต้นนี้จะทำรายงานเสนอความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะใช้ครบ 5 ปีมิได้ ประการที่สอง องค์กรทั้งสามมิได้ถูกบังคับให้ต้องจัดทำรายงานความเห็นดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เพียงแต่ให้อำนาจในการจัดทำรายงาน โดยองค์กรทั้งสามจะจัดทำรายงานหรือไม่ก็ได้

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในมาตรา 336 มีความไม่ชัดเจนหลายประการ ซึ่งอาจต้องขอคำวินิจฉัยจากศาลรัฐธรรมนูญในภายหลัง ความไม่ชัดเจนพื้นฐานได้แก่ การมิได้กำหนดเงื่อนไขในการจัดทำรายงาน มาตรา 336 เพียงแต่ให้อำนาจองค์กรรัฐธรรมนูญาภิบาลทั้งสาม

ในการจัดทำข้อเสนอในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อมีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ครบ 5 ปีแล้ว มิได้ระบุเงื่อนไขให้ชัดเจนว่า จะต้องจัดทำข้อเสนอให้แล้วเสร็จภายในปีที่ 6 การณ์อาจเป็นไปได้ว่า องค์การรัฐธรรมนูญภิบาลบางองค์กรอาจนำเสนอรายงานความเห็นในปีที่ 10 หรือปีที่ 20 ซึ่งมีได้ ละเมิดบทบัญญัติในมาตรา 336 แต่ประการใด

ความไม่ชัดเจนของมาตรา 336 อีกประการหนึ่ง ก็คือ องค์การรัฐธรรมนูญภิบาล ทั้งสามมีอำนาจในการจัดทำรายงานความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ครั้ง บางคนอาจตีความว่า การเสนอรายงานความเห็นทำได้เพียงครั้งเดียว เพราะมาตรา 336 อยู่ในบทเฉพาะกาล แต่บางคนตีความว่า จะจัดทำรายงานความเห็นกี่ครั้งก็ได้ เพียงแต่ต้องรอให้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ครบ 5 ปีเสียก่อน

แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะมีอำนาจในการจัดทำรายงานความเห็นเกี่ยวกับการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา 336 แต่ไม่มีอำนาจในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา มาตรา 313 ให้อำนาจนี้แก่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา ด้วยเหตุดังนี้ มาตรา 336 จึงกำหนดให้องค์การรัฐธรรมนูญภิบาลทั้งสามเสนอรายงานความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี และรัฐสภา

คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาได้โดยตรง ส่วนสมาชิกรัฐสภาสามารถเสนอญัตติดังกล่าวได้อย่างน้อย 2 มรรควิธี กล่าวคือ [มาตรา 313(1)]

มรรควิธีที่หนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า (20%) ของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ยื่นญัตติ ทั้งนี้พรรคการเมืองต้นสังกัด ต้องมีมติให้เสนอได้

มรรควิธีที่สอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในห้า (20%) ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเป็นผู้เสนอญัตติ ทั้งนี้สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรจะร่วมเสนอญัตติดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองต้นสังกัดมีมติให้เสนอได้

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ บทบัญญัติในมาตรา 313 มิได้กำหนดเงื่อนไขเวลาในการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ไม่มีเนื้อความใดๆที่ระบุว่า จะต้องรอให้ใช้รัฐธรรมนูญให้ครบ 5 ปีเสียก่อน จึงจะ เริ่มต้นกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ หากตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด กระบวนการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะเริ่มต้นเมื่อไรก็ได้

เมื่อพรรคการเมืองและสมาชิกรัฐสภาบางภาคส่วนทำท่าว่าจะขับเคลื่อนกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ 2540 บางคนออกมาแสดงความเห็นในทำนองว่า สมาชิกสภาไม่มีอำนาจดังกล่าว เพราะต้องรอรายงานความเห็นจากองค์กรรัฐธรรมนูญภิบาลทั้งสามตามความในบทเฉพาะกาล มาตรา 336

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า มาตรา 336 มีศักดิ์ทางกฎหมายเหนือกว่ามาตรา 313 กระนั้นหรือ?

หากพิเคราะห์บทบัญญัติในมาตรา 313 ไม่ปรากฏว่า มีเนื้อความใดที่ระบุว่า คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาต้องรอคอยรายงานข้อเสนอจากองค์กรรัฐธรรมนูญภิบาลทั้งสามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งแรก ครั้นเมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติในมาตรา 336 ก็ไม่มีเนื้อความใดที่ระบุว่า องค์กรทั้งสามดังกล่าวต้องมีหน้าที่จัดทำรายงานความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 336 เพียงแต่ให้อำนาจองค์กรทั้งสามในการจัดทำรายงานดังกล่าว ซึ่งองค์กรทั้งสามจะใช้อำนาจนี้หรือไม่ก็ได้ เพราะรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดว่า องค์กรทั้งสามจักต้องทำหน้าที่นี้ หากองค์กรรัฐธรรมนูญภิบาลมิได้จัดทำรายงานเสนอความเห็น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะเริ่มต้นมิได้กระนั้นหรือ ถ้าเช่นนั้น เหตุใดรัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหมวด 12

หากพิเคราะห์บทบัญญัติในมาตรา 313 และมาตรา 336 ตามตัวอักษรโดยเที่ยงธรรม ไม่ปรากฏว่า มาตรา 336 มีศักดิ์ทางกฎหมายเหนือกว่ามาตรา 313 กระบวนการนำเสนอรายงานความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขององค์กรรัฐธรรมนูญภิบาลทั้งสามตามมาตรา 336 เป็นกระบวนการที่แยกต่างหากจากกระบวนการยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 313 (1) รัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติที่เชื่อมโยงกระบวนการทั้งสองเข้าด้วยกัน คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาสามารถยื่นญัตติขอเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยมิต้องรอคอยรายงานความเห็นจากองค์กรทั้งสาม ในอีกด้านหนึ่งเมื่อองค์กรทั้งสามยื่นรายงานความเห็นแล้ว คณะรัฐมนตรีและรัฐสภามีได้ถูกผูกมัดโดยรัฐธรรมนูญให้ยื่นญัตติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีและรัฐสภามีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในทางหนึ่งทางใดได้

ความเห็นของสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ 2540 บางคนที่ว่า คณะรัฐมนตรีและรัฐสภามีอาจยื่นญัตติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก่อนที่จะได้รับรายงานความเห็นจากคณะกรรมการเลือกตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้นเป็นความเห็นที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญรองรับ