

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๘

วันที่ ๑๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)

ประธานรัฐสภา (ผู้ร้อง) ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการพิจารณา
ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม
มาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) ขอให้จริงตามคำร้องและเอกสาร
ประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายพริษฐ์ วัชรสินธุ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาชน กับคณะ เสนอร่างรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่ม
หมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๗ ต่อรัฐสภา กำหนดให้
มีสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน
ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสนอต่อรัฐสภาเพื่ออภิปรายแสดงความเห็นโดยไม่มีการลงมติ



- ๒ -

ก่อนจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ต่อมาวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๗ คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานรัฐสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่า ประธานรัฐสภาสามารถบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาได้ตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๗ ประธานรัฐสภาสั่งบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๖๗ ประธานรัฐสภามีอำนาจบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา หากมีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เข้ามายังรัฐสภา เมื่อรัฐสภาพิจารณาตามขั้นตอนทั้งสามวาระและลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว เป็นการยืนยันว่ารัฐสภามีความประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงดำเนินการส่งความต้องการและร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าประชาชนจะเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หากประชาชนไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว กระบวนการก็ยุติทั้งหมด แต่หากประชาชนเห็นชอบด้วย รัฐสภาจึงดำเนินการโดยนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้น เมื่อรัฐสภาเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนว่าเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หากประชาชนเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการโดยนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ แต่หากประชาชนไม่เห็นชอบ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นอันตกไป



- ๓ -

นายวิสุทธิ ไชยณรุณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย กับคณะ เสนอร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และ เพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๘ ต่อรัฐสภา กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคนมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ของประชาชน ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ต่อมาวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๘ ประธานรัฐสภาสั่งบรรจุร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา

ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เป็นพิเศษ วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๘ ที่ประชุมพิจารณาญัตติด่วน เรื่อง ขอให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งนายเปรมศักดิ์ เพียยุระ สมาชิกวุฒิสภา และนายวิสุทธิ ไชยณรุณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอ เมื่อพิจารณาญัตติดังกล่าวครบถ้วนแล้ว ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติโดยเสียงข้างมาก เห็นด้วยให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติ เสียก่อน โดยรัฐสภาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งสามวาระ และลงมติเห็นชอบ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวแล้วจึงส่งความต้องการและร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ รัฐสภาเห็นชอบแล้วไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่า ประชาชนจะ เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวหรือไม่ หากประชาชนไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว กระบวนการยุติทั้งหมด แต่หากประชาชนเห็นชอบด้วยจะดำเนินการนำ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวประกาศใช้ หลักเกณฑ์และวิธีการดังที่กล่าวมานี้เป็นการพิจารณา ที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ หรือไม่ อย่างไร

หากรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมประกาศใช้แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป ภายใต้หลักเกณฑ์



- ๔ -

และวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้น และเมื่อรัฐสภาเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนว่าเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หากประชาชนเห็นชอบด้วยจะดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศใช้ แต่หากประชาชนไม่เห็นชอบ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็เป็นอันตกไป หรือไม่ อย่างไร

๒. รัฐสภาที่มีอำนาจพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยที่ยังไม่มีการจัดให้ออกเสียงประชามติว่า ประชาชนประสงค์จะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อนได้หรือไม่ หากรัฐสภาที่มีอำนาจพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้แล้ว การจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าประชาชนประสงค์จะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ สามารถกระทำภายหลังที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว โดยทำพร้อมกับการทำประชามติว่า ประชาชนเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ได้หรือไม่ อย่างไร (นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ สมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้เสนอญัตติ)

๓. รัฐสภาจะพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยยังไม่มีผลการออกเสียงประชามติว่าประชาชนประสงค์จะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้หรือไม่ (นายวิสุทธิ์ ไชยณรงค์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอญัตติ)

ผู้ร้องมีหนังสือขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) ต่อมาจัดส่งสำเนารายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เป็นพิเศษ วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๘ ตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ ซึ่งการยื่นคำร้องต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๔



- ๕ -

ประกอบมาตรา ๗ (๒) คือ ต้องเป็นปัญหาซึ่งเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจที่เกิดขึ้นแล้วและในกรณีที่ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นกับหน่วยงานใดให้หน่วยงานนั้นเป็นผู้มีสิทธิยื่นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่า ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปี ครั้งที่สอง) เป็นพิเศษ วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๘ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเห็นว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาและมีมติโดยเสียงข้างมากให้ส่งปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอ พิจารณา และลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยยังไม่มีการจัดให้ออกเสียงประชามติ และผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาจำนวน ๓ ข้อ เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวบรรจุวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภาแล้ว เป็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจที่เกิดขึ้นแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๗ (๒) ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย ส่วนปัญหาข้อที่ ๑ (ผู้ร้องเป็นผู้เสนอ) ไม่ปรากฏว่าเป็นญัตติที่มีการเสนอต่อที่ประชุมรัฐสภา จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องในส่วนนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ให้ผู้ร้องจัดส่งสำเนารายงานการประชุมของฝ่ายกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาหรือให้ความเห็นที่เกี่ยวข้องกับการเสนอ การพิจารณา และการลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รวมทั้งเอกสารหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผู้ร้องจัดส่งบันทึกการประชุมคณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานรัฐสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๗/๒๕๖๗ วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๗ และครั้งที่ ๑/๒๕๖๘ วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ บันทึกข้อความคณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานรัฐสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร ที่ สผ ๐๐๐๑/๔๑๘๕ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๗ บันทึกข้อความคณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานรัฐสภาและประธาน



- ๖ -

สภาผู้แทนราษฎร ลับ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๐๑.๐๖/๔๕๙ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ และ
บันทึกข้อความวุฒิสภา ลับ ด่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๑๒/๔ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้นำความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญที่ได้จากการไต่สวนในคดี
เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๔ (คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔) มารวมสำนวน เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย
และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้พยานผู้เชี่ยวชาญจัดทำ
ความเห็นเป็นหนังสือตามประเด็นที่กำหนดยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

พยานผู้เชี่ยวชาญจัดทำความเห็นเป็นหนังสือ สรุปได้ดังนี้

๑. นายมิชัย ฤชุพันธุ์ จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า รัฐสภาสามารถริเริ่มหรือแสดงความต้องการ
เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่ต้องจัดให้ผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้แก่ประชาชน
ออกเสียงเห็นชอบเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามที่รัฐสภาริเริ่มหรือแสดงความต้องการ
หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยจึงดำเนินการต่อไปได้ การจัดให้มีการออกเสียง
ประชามติแต่ละครั้ง เพื่อให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญมีโอกาสในการตัดสินใจว่าควรจัดทำ
รัฐธรรมนูญขึ้นใหม่หรือไม่ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่
และร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้นตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ
หรือไม่ ซึ่งตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติจำนวนสามครั้ง
คือ ครั้งที่หนึ่ง ก่อนที่รัฐสภาจะริเริ่มหรือแสดงความต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ครั้งที่สอง
เมื่อเสนอญัตติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ และดำเนินการตามขั้นตอน
ตามมาตรา ๒๕๖ (๑) ถึง (๖) และจัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อนดำเนินการตามมาตรา ๒๕๖ (๗)
และครั้งที่สาม เมื่อดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญ
ฉบับใหม่เสร็จแล้วต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๕๖ อีกครั้งหนึ่ง โดยต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ
เพื่อให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
ที่จัดทำขึ้นตามบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่

๒. นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า รัฐสภามีอำนาจริเริ่มและแสดง
ความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐



- ๗ -

โดยการพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๕๖ (๘) โดยอนุโลม กล่าวคือ ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เพราะการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑๕ ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยังต้องมีการออกเสียงประชามติ ดังนั้น การเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังต้องเป็นไปเช่นนั้น ตามหลักการตีความกฎหมาย ส่วนกรณีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติที่ครั้งนั้น มิได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้และมีได้กล่าวถึงไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ หากจะตีความว่า ต้องทำแยกกันระหว่างการออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หนึ่งครั้ง และส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้ประชาชนพิจารณาและออกเสียงประชามติอีกครั้ง ซึ่งสามารถกระทำได้ แต่อาจใช้ระยะเวลาากพอสมควรและมีค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเป็นจำนวนมาก จึงเห็นควรจัดให้มีการออกเสียงประชามติโดยการตั้งคำถามจำนวน ๒ ข้อ คือ ข้อ ๑ ท่านเห็นชอบให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หรือไม่ หากตอบไม่เห็นชอบถือว่าไม่เห็นชอบข้อ ๒ ด้วย และข้อ ๒ หากท่านเห็นชอบให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับตามข้อ ๑ ท่านให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามที่แนบมานี้หรือไม่

๓. นายสมคิด เลิศไพฑูรย์ จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า รัฐสภามีอำนาจริเริ่มและแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยการพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติหลังจากที่รัฐสภาได้ลงมติในวาระที่สามแล้ว ก่อนที่จะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ทั้งนี้ ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพียงสองครั้ง กล่าวคือ ครั้งที่หนึ่ง เป็นการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่อง “รูปแบบและขั้นตอน” ของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ส่วนครั้งที่สอง เกิดขึ้นภายหลังจากที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จสิ้นและมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับหมวด ๑ หมวด ๒ หรือเกี่ยวข้องกับศาลและองค์กรอิสระตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ว่าประชาชนเห็นชอบด้วยกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่



- ๘ -

๔. นายณรงค์เดช สรุโฆษิต จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า รัฐสภามีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยการพิจารณาและลงมติว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญและการตีความบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรตามหลัก “ยิ่งต้องเป็นเช่นนั้น” และทฤษฎีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญอันเป็นรากฐานของหลักการตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ รวมทั้งเป็นไปตามหลักตรรกะและความเป็นจริงว่าการพิจารณาและลงมติของสมาชิกรัฐสภาตามมาตรา ๒๕๖ (๒) ถึง (๖) ไม่ใช่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยตรง ตราบใดที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวยังไม่มีผลเป็นกฎหมาย กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญยังมีอาจเริ่มต้นตั้งนั้น เห็นควรกำหนดให้รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้วเสร็จก่อนจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ซึ่งสอดคล้องกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ผสมผสานกลไกประชาธิปไตยแบบผู้แทนเข้ากับกลไกประชาธิปไตยทางตรง โดยให้รัฐสภาในฐานะผู้แทนประชาชนกลั่นกรองและเสนอเรื่องเพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายอันเป็นการสร้างสมดุลของหลักการทางรัฐธรรมนูญ ส่วนการจัดให้มีการออกเสียงประชามติต้องจัดจำนวนสองครั้ง คือ ครั้งที่หนึ่ง ภายหลังจากที่รัฐสภามีมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สามขั้นสุดท้ายแล้ว และครั้งที่สอง ภายหลังจากสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วเสร็จ ซึ่งการจัดให้มีการออกเสียงประชามติจำนวนสามครั้งเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งมีหน้าที่ต้องออกเสียงประชามติมากเกินไป

๕. นายวินท์ ลีละพัฒนะ จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐสภา แต่หากการดำเนินการใดมีลักษณะเป็นการเมืองโดยแท้ ศาลรัฐธรรมนูญควรปฏิเสธที่จะวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้น

๖. นายปุนเทพ ศิริบุหงศ์ จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกอบด้วยเงื่อนไขการจัดทำประชามติก่อนและหลังจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ และขั้นตอนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ไม่ใช่กรณีที่รัฐสภาใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญแทนประชาชน รัฐสภาสามารถกระทำได้โดยปฏิบัติไปตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๕๖ โดยเพิ่มเติมหมวด



- ๙ -

การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อสร้างความต่อเนื่องทางกฎหมายระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกับการพิจารณาการจัดทำรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ เห็นว่าการจัดให้มีการออกเสียงประชามติต้องดำเนินการจำนวนสองครั้ง ครั้งที่หนึ่ง “ก่อน” เริ่มกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งไม่ใช่ “ก่อน” การแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้มีกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และครั้งที่สอง ภายหลังจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อนหนึ่งครั้งว่าประชาชนเห็นชอบให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง ความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญ และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภามีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติกี่ครั้ง

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ หมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๕ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา มาตรา ๑๕๖ บัญญัติว่า “ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน ... (๑๕) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ ...” หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ บัญญัติว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้” และมาตรา ๒๕๖ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (๒) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภา



- ๑๐ -

และให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ (๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วย ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (๔) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกัน ได้แสดงความคิดเห็นด้วย (๕) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป (๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขึ้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (๗) เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (๖) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม (๘) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (๗) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (๗) ต่อไป (๙) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม (๗) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี



- ๑๑ -

ว่าร่างรัฐธรรมนูญตาม (๗) ขัดต่อมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะตาม (๘) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้”

รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้เป็น ๒ ระดับ ๓ ลักษณะ คือ ระดับที่ ๑ บทบัญญัติหรือหลักการของรัฐธรรมนูญในเรื่องที่สำคัญมากจะกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมเป็นไปได้ยากมาก และระดับที่ ๒ ไม่มีผลกระทบต่อรูปแบบของรัฐหรือโครงสร้างทางการเมืองมากนักจะกำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมได้ในระดับที่ยากกว่าหลักเกณฑ์และวิธีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติปกติโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเป็นสำคัญ ลักษณะที่ ๑ ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ลักษณะที่ ๒ การแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องต่อไปนี้ (๑) หมวด ๑ บททั่วไป (๒) หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ (๓) หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (๔) เรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และ (๕) เรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจได้ ต้องให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบขออนุญาตแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เป็นผู้เสนอ แล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติด้วย และลักษณะที่ ๓ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติอื่นใดต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภา โดยจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ วินิจฉัยไว้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดรูปแบบของประเทศ องค์กรพหุในการบริหารกิจการบ้านเมือง และความสัมพันธ์ขององค์กรพหุดังกล่าว



- ๑๒ -

ที่สำคัญเป็นเสมือนสัญญาประชาคมที่จะยอมให้รัฐมีบทบาทในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ได้มากน้อยเพียงใดภายใต้เงื่อนไขอย่างใด แต่โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและกลไก ทางการเมืองอันถือเป็นกติกาของสังคมหรือกฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมของประเทศนั้น ๆ และถือเป็นกฎหมายที่ต้องมีความยืดหยุ่นเพื่อให้คนในสังคมรุ่นใหม่สามารถจัดการกับความเปลี่ยนแปลง หรือความหลากหลายทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาได้ ดังนั้น ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญย่อมเล็งเห็นถึงความเป็นพลวัตของรัฐธรรมนูญด้วยการกำหนดให้ มีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง โดยการกำหนดให้มีองค์กร ผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงกระบวนการที่เกี่ยวข้อง เพียงแต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะต้อง ไม่มีลักษณะอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ ... มาตรา ๒๕๕ มิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในบางเรื่องโดยเด็ดขาด ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปตาม มาตรา ๒๕๖ (๑) ถึง (๙) และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้โดยที่ประชุมร่วมกัน ของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๖ (๑๕) โดยกำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕๖ ... การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ (๑๕) บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กระทำโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามุ่งประสงค์ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจ ของรัฐสภาโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญกำหนดให้กระบวนการใช้อำนาจของรัฐสภาในกรณีดังกล่าว มีหลักเกณฑ์และวิธีการซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากการทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติทั่วไป โดยมีเป้าหมาย เพื่อปกป้องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและรักษาความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ กล่าวได้ว่า แม้รัฐสภาจะมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาซึ่งถูกจำกัด ทั้งรูปแบบ กระบวนการ และเนื้อหา รัฐสภาต้องทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบอย่างเคร่งครัด โดยไม่อาจ กระทำนอกขอบของหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้อง อยู่ในเงื่อนไขที่มีความผูกพันกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ยึดโยงกับหลักการพื้นฐานและให้เหมาะสม และสอดคล้องกับมติมหาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๕ เพียงบัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้จัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ ย่อมมีผล เป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญ



- ๑๓ -

ที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการให้ประชาชนพิจารณาเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แล้วจึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จึงนำประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป อันเป็นกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามครรลองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ประเด็นที่หนึ่ง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภามีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ กำหนดหลักเกณฑ์การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงคุณค่าและหลักการสำคัญอย่างยิ่งของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้ ซึ่งเป็นข้อห้ามเด็ดขาดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่นอกเหนือไปจากข้อห้ามเด็ดขาดดังกล่าวย่อมกระทำได้ โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ อันมีลักษณะเป็นการมอบอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมให้แก่รัฐสภา โดยกำหนดให้มีขั้นตอนพิเศษเพิ่มขึ้นสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องที่สำคัญต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ซึ่งเปลี่ยนแปลงรูปแบบของหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ที่กำหนดให้ใช้รูปแบบเดียวกันครอบคลุมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทุกมาตรา การใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาต้องเป็นไปตามที่ได้รับมอบหมายตามบทบัญญัติดังกล่าว แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ มิได้กำหนดให้อำนาจแก่รัฐสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อันเป็นการปกป้องความเป็นกฎหมายสูงสุดและรักษาความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อรัฐสภามีความประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงอยู่ใน



- ๑๔ -

ความหมายของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยอันเป็นเรื่องที่ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ยิ่งกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เนื่องจากความประสงค์ของรัฐสภาจะนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และส่งผลกระทบโดยตรง ต่อรัฐธรรมนูญซึ่งผ่านการออกเสียงประชามติโดยประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิม จึงต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนด้วยการจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบกับความประสงค์ ดังกล่าวของรัฐสภาหรือไม่ อันเป็นแนวทางดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เป็นของประชาชน เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ และเป็นหลักการที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ และคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภา ไม่อาจให้ประชาชนเลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง

ดังนั้น ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภามีอำนาจริเริ่ม หรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่ต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ให้ความเห็นชอบว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อน ทั้งนี้ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และรัฐสภาไม่อาจให้ประชาชน เลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง

ประเด็นที่สอง การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติอีกครั้ง

เห็นว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ วินิจฉัยว่า “... หากรัฐสภาต้องการจัดทำ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อน ว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่ กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง ...” แสดงว่าเมื่อรัฐสภามีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการ เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในระหว่างที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรซึ่งมีเงื่อนไขที่สำคัญ คือ ต้องให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ออกเสียงประชามติก่อนว่าประชาชนประสงค์ จะให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ โดยจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบว่า



- ๑๕ -

สมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อน ส่วนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ผ่านกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ นั้น การจัดให้มีการออกเสียงประชามติในส่วนของ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับการเห็นชอบรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ต้องกระทำแยกกัน ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนในรูปแบบ ขั้นตอน กระบวนการในการจัดทำและหลักการพื้นฐาน แต่ละเรื่องของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมีหลักเกณฑ์และรายละเอียดชัดเจนเพียงพอทั้งในส่วน รูปแบบ ขั้นตอน กระบวนการในการจัดทำและหลักการพื้นฐานแต่ละเรื่องของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ทำความเข้าใจรูปแบบ ขั้นตอน กระบวนการ ของการจัดทำและหลักการพื้นฐานแต่ละเรื่องของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างถ่องแท้ จากนั้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ขออาณัติจากประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระชัดเจน เพื่อการออกเสียงประชามติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

เพราะฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามหลักอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชน การจัดทำ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จำเป็นต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติสามครั้ง ครั้งที่หนึ่ง หากรัฐสภาประสงค์จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐสภาต้องร้องขอให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของรัฐสภา เพื่อให้ความเห็นชอบ ว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ซึ่งอาจเกิดขึ้นก่อนการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต่อรัฐสภาตามมาตรา ๒๕๖ (๑) ครั้งที่สอง การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ และเพิ่มเติมหมวด ๑๕/๑ การจัดทำ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่รัฐสภาพิจารณาญัตติเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมกรณีดังกล่าว จนแล้วเสร็จ ซึ่งต้องเป็นการให้ความเห็นชอบแต่ละประเด็นทุกประเด็น ทั้งวิธีการและเนื้อหา ในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก่อนการดำเนินการต่อไปของรัฐสภา และครั้งที่สาม ภายหลังจากจัดทำ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว

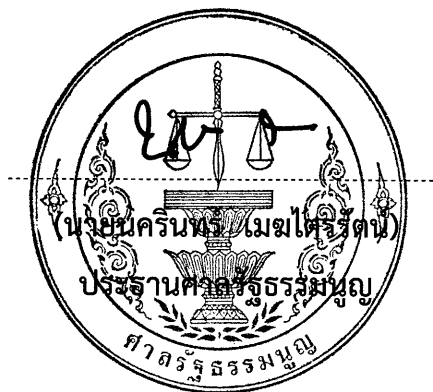
อนึ่ง การออกเสียงประชามติครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สองอาจดำเนินการพร้อมกันในคราวเดียวได้ ซึ่งประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการออกเสียงประชามติทุกครั้ง แม้ผู้ออกเสียงประชามติ



- ๑๖ -

ไม่เห็นชอบในครั้งใดครั้งหนึ่งต้องไม่ถูกตัดสิทธิในการออกเสียงประชามติในครั้งต่อไป ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงงบประมาณและระยะเวลาที่จะต้องสูญเสียไปในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ อันเป็นการให้สัตยาบันด้วยฉันทานุมัติของประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามครรลองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภาที่มีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่ต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อน ทั้งนี้ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสภาที่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่รัฐสภาไม่อาจให้ประชาชนเลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง และการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ สามครั้ง ได้แก่ ครั้งที่หนึ่ง ให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ครั้งที่สอง ให้ประชาชนออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่ามีวิธีการและเนื้อหาที่สำคัญอย่างไร และครั้งที่สาม ภายหลังรัฐสภาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ อนึ่ง การออกเสียงประชามติ ครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สองอาจดำเนินการพร้อมกันคราวเดียวได้





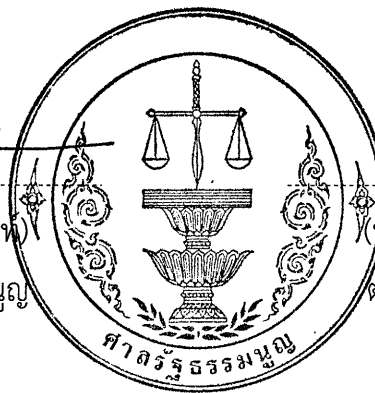
- ๑๗ -

(คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๘)

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายนภดล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ