

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๘

วันที่ ๑๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภาที่มีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติกี่ครั้ง

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ บัญญัติว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้” และมาตรา ๒๕๖ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (๒) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ (๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า

หนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (๔) การพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณา เรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็น ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกัน ได้แสดงความคิดเห็นด้วย (๕) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้น กำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป (๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามชั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็น รัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภา ผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุก พรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (๗) เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (๖) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม (๘) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้อง กับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่หรือ อำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรือ อำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (๗) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียง ประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (๗) ต่อไป (๙) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม (๗) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิ เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่า ร่างรัฐธรรมนูญตาม (๗) ขัดต่อมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะตาม (๘) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่อง ดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้”

ประเด็นที่หนึ่ง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภามีอำนาจ ริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๕ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๒๕๕ กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐจะกระทำมิได้ ซึ่งเป็นข้อห้ามเด็ดขาดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๑ ได้กำหนดว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกมิได้ และมาตรา ๒ ได้กำหนดรูปแบบการปกครองของประเทศว่าประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันเป็นคุณค่าและหลักการสำคัญอย่างยิ่งของรัฐธรรมนูญดังปรากฏในบรรดารัฐธรรมนูญที่ได้มีมาซึ่งต่างดำรงเจตนารมณียึดมั่นในหลักการดังกล่าว แต่ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนที่นอกเหนือไปจากหลักการอันต้องห้ามเด็ดขาดดังกล่าว ย่อมกระทำได้ โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ซึ่งบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๖๓) และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งผ่านการออกเสียงประชามติโดยประชาชน ได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางประการ เพื่อป้องกันการใช้เสียงข้างมากแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยไม่คำนึงถึงเสียงข้างน้อยและให้ความสำคัญกับวุฒิสภาเพื่อให้ได้ความเห็นชอบจากทุกภาคส่วนที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เป็นผู้มัติสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อันมีลักษณะเป็นการมอบอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้แก่รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ โดยรัฐสภารับมอบอำนาจจากประชาชนผู้ออกเสียงประชามติซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิม และกำหนดให้ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภา ทั้งนี้ รัฐสภาต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวแบ่งออกเป็นสามวาระ กล่าวคือ วาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ วาระที่สอง ชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา และวาระที่สาม การออกเสียงลงคะแนน เป็นขั้นสุดท้าย ดังนั้น รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติจึงมีอำนาจในการริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยอำนาจตามที่ได้รับมอบหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ แต่ทั้งนี้ ถ้าหากการริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๘)

กำหนดให้ก่อนที่จะมีการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอันเกี่ยวกับหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ภายหลังจากที่มีการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑) ถึง (๖) ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวมาจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบโดยประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติเสียก่อน และในกรณีที่ประชาชนออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ให้ดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป จึงเป็นกรณีที่หากรัฐสภามีความประสงค์ที่จะเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐสภาจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวโดยประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ภายหลังจากที่รัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวครบทั้งสามวาระและมีมติเห็นชอบก่อนที่จะมีการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย อันเป็นการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๘) ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการมอบอำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้แก่รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น รัฐสภาจึงมีอำนาจและหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามมติมหาชน

เมื่อรัฐสภามีความประสงค์ที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยแก้ไขหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอันมีลักษณะเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ และเพิ่มเติม หมวด ๑๕/๑ ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงถือได้ว่าความประสงค์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยิ่งกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เนื่องจากความประสงค์ดังกล่าวของรัฐสภาจะนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อันจะส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งผ่านการออกเสียงประชามติโดยประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิม กล่าวคือ ส่งผลทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ถูกยกเลิก ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ จะมีได้กำหนดให้อำนาจแก่รัฐสภาในการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันเป็นการปกป้องความเป็นกฎหมายสูงสุดและรักษาความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญหรืออำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ย่อมเป็นของประชาชนซึ่งเป็นที่มาโดยตรงในการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ โดยถือว่าอำนาจดังกล่าวอยู่เหนือรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่ก่อตั้งระบบกฎหมายและองค์กรทั้งหลายซึ่งใช้อำนาจทางการเมืองการปกครอง ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่มีการ

แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๑ ที่แก้ไขมาตรา ๗๐ และเพิ่มเติมมาตรา ๙๕ ทวิ ถึงมาตรา ๙๕ อัญญัติ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งต่อมาเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ ที่เพิ่มเติมหมวด ๑๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตั้งแต่มาตรา ๒๑๑ ทวิ ถึงมาตรา ๒๑๑ เอกุณวิสติ อีกทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๘) กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ อันมีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการและคุณค่าที่สำคัญยิ่งของรัฐธรรมนูญซึ่งผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ประชาชนผู้ออกเสียงประชามติ ต้องการที่จะปกป้องคุ้มครองหลักการและคุณค่าดังกล่าว รัฐสภาสามารถกระทำได้ โดยการจัดให้มีการออกเสียงประชามติโดยประชาชนเพื่อให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการและคุณค่าดังกล่าว อันจะเล็งเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ มีเจตนารมณ์ในการกำหนดให้รัฐสภาที่มีอำนาจและหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามมติมหาชน ให้เหมาะสมแก่สภาวะการณ์บ้านเมืองและกาลสมัย การที่รัฐสภามีความประสงค์ที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงย่อมกระทำได้โดยขออาณัติจากประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิม กล่าวคือ จัดให้มีการออกเสียงประชามติโดยประชาชนว่าเห็นชอบกับความประสงค์ดังกล่าวของรัฐสภาหรือไม่ และขออาณัติจากพระมหากษัตริย์ภายหลังการออกเสียงประชามติ กล่าวคือ นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย อันเป็นการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ และสอดคล้องกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ต้องมั่นคงและได้รับการปกป้องคุ้มครองจากผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิม ดังนั้น ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งผ่านการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบโดยประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิม รัฐสภาที่มีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบโดยประชาชนในส่วนของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันเป็นการขออาณัติและจัดให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิม

ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ สอดคล้องกับหลักอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ อีกทั้งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖

ประเด็นที่สอง การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติอีกครั้ง

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิได้บัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กล่าวคือ ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวว่าจำเป็นต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติอีกครั้ง และแต่ละครั้งต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในช่วงระยะเวลาใด ตลอดจนคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ก็มีได้มีการกำหนดในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ การจัดให้มีการออกเสียงประชามติในส่วนของกรจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันมีลักษณะเป็นการขออาณัติจากประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิม ย่อมต้องกระทำแยกกันระหว่างการจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบในส่วนของกรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่กรจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันเป็นการขอความเห็นชอบจากประชาชนในส่วนของรูปแบบ ขั้นตอน และกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และการจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันเป็นการขอความเห็นชอบจากประชาชนในส่วนของเนื้อหาสาระ โดยการจัดให้มีการออกเสียงประชามติดังกล่าวต้องคำนึงถึงหลักอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ตลอดจนคำนึงถึงงบประมาณและระยะเวลาที่จะต้องสูญเสียไปในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๘) กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติภายหลังจากที่รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจนแล้วเสร็จครบทั้งสามวาระและมีมติเห็นชอบ ก่อนที่จะมีการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ถึงแม้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่กรจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะมีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยิ่งกว่ากรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ การจัดให้มีการออกเสียงประชามติภายหลังจากที่รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อนำไปสู่กรจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จนแล้วเสร็จครบทั้งสามวาระและมีมติเห็นชอบ ก่อนที่จะมีการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ย่อมเป็นไปตามหลักอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังเป็นการประหยัดระยะเวลาและงบประมาณในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ โดยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวต้องมีหลักเกณฑ์และรายละเอียดชัดเจนเพียงพอในส่วนของรูปแบบ ขั้นตอน และกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อาทิเช่น ที่มาและองค์ประกอบขององค์กรที่ทำหน้าที่

ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมได้ทำ ความเข้าใจรูปแบบ ขั้นตอน และกระบวนการของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันจะนำไปสู่ การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบรูปแบบ ขั้นตอน และกระบวนการดังกล่าว ซึ่งการจัดให้มีการ ออกเสียงประชามติดังกล่าวย่อมแตกต่างหากจากการจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบ ในส่วนของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันเป็นการให้ความเห็นชอบในส่วนของเนื้อหาของสาระของ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งเป็นหลักการและคุณค่าอันสำคัญยิ่งของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การจัดทำ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติเป็นจำนวน ๒ ครั้ง กล่าวคือ การจัดให้มีการ ออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบในส่วนของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ และเพิ่มเติมหมวด ๑๕/๑ ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ภายหลังจากที่รัฐสภาพิจารณาญัตติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าวจนแล้วเสร็จ อันเป็นการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบ ในส่วนของรูปแบบ ขั้นตอน และกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และการจัดให้มีการ ออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก่อนที่จะมีการนำร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย อันเป็น การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบในส่วนของเนื้อหาของสาระของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ อีกทั้งเป็นไปตามกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญตามครรลองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

อนึ่ง การจัดให้มีการออกเสียงประชามติโดยประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิม ว่าสมควรให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในส่วนของรูปแบบ ขั้นตอน และกระบวนการ ในการจัดทำ ว่ามีวิธีการและเนื้อหาที่สำคัญอย่างไร ย่อมดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ พร้อมกันในคราวเดียวได้ ซึ่งประชาชนผู้ออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบในครั้งใดครั้งหนึ่งต้องไม่ถูกตัดสิทธิ ในการออกเสียงประชามติในครั้งต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ภายใต้อำนาจแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภามีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติจำนวน ๒ ครั้ง กล่าวคือ ครั้งที่ ๑ การจัดให้มีการออกเสียง

ประชามติให้ความเห็นชอบต่อรูปแบบ ขั้นตอน และกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และครั้งที่ ๒ การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบต่อเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ