

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๘

วันที่ ๑๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภาที่มีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติอีกครั้ง

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) โดยผู้ร้องส่งบรรจรร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (นายพริษฐ์ วัชรสินธุ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ เป็นผู้เสนอ) เข้าระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ซึ่งในวันดังกล่าว ระหว่างการประชุม นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ สมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติด่วน เรื่อง ขอให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) และผู้ร้องได้ส่งบรรจญัตติดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา แต่เนื่องจากองค์ประชุมไม่ครบ ผู้ร้องจึงสั่งปิดการประชุม ต่อมาวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ นายวิสุทธิ ไชยณรุณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอญัตติด่วน เรื่อง ขอให้รัฐสภามีมติขอให้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) และผู้ร้องได้ส่งบรรจญัติติดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา แล้วในวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๘ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาญัตติด่วน เรื่อง ขอให้รัฐสภามีมติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ตามที่นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ สมาชิกวุฒิสภา และนายวิสุทธิ์ ไชยณรุณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอญัตติ โดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอภิปรายแล้วมีมติให้รัฐสภา ส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ว่า (๑) หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชน ออกเสียงประชามติเสียก่อน โดยรัฐสภาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพิ่ม หมวด ๑๕/๑ ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งสามวาระ และลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข เพิ่มเติมดังกล่าว แล้วส่งไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติว่า ประชาชน จะเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวหรือไม่ หากประชาชนไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็ยุติทั้งหมด แต่หากประชาชนเห็นชอบด้วยจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ประกาศใช้ หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวมานี้เป็นการพิจารณาที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ หรือไม่ อย่างไร และหากรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมประกาศใช้แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป ภายใต้หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้น เมื่อรัฐสภาเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนว่าจะเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่หรือไม่ หากประชาชนเห็นชอบด้วยจะนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศใช้ แต่หากประชาชน ไม่เห็นด้วย ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็เป็นอันตกไป หรือไม่ อย่างไร (๒) รัฐสภาใช้อำนาจพิจารณา และลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยที่ยังไม่มีการดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่า ประชาชนประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ เสียก่อนได้หรือไม่ และหากรัฐสภาใช้อำนาจพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้แล้ว การดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าประชาชนประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ สามารถกระทำภายหลังที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว โดยทำพร้อมกับการทำ ประชามติว่า ประชาชนเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ได้หรือไม่ อย่างไร (นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ สมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้เสนอญัตติ) และ (๓) รัฐสภาจะพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข

เพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยยังไม่มีผลการออกเสียงประชามติว่าประชาชนประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้หรือไม่ (นายวิสุทธิ ไชยณรงค์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอญัตติ)

ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยปัญหาตามคำร้องข้อ ๑ ที่ขอให้วินิจฉัย เพราะไม่ปรากฏว่าเป็นญัตติที่มีการเสนอต่อที่ประชุมรัฐสภา

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับไว้ มีแต่เพียงบทบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้นตามมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ การที่ผู้ร้องร้องขอให้วินิจฉัยปัญหาข้อ ๒ และข้อ ๓ มานั้น เป็นเรื่องการนำเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมารวมกับเรื่องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับมาให้พิจารณาว่าทำได้หรือไม่ อย่างไร อันเป็นลักษณะหาหรือ มิใช่ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งต้องไม่รับไว้วินิจฉัย แต่เมื่อศาลรัฐธรรมนูญรับไว้วินิจฉัยแล้ว จึงต้องพิจารณาต่อไป โดยในเมื่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๔ ว่า หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป และต้องจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งหมายความว่าต้องมีการออกเสียงประชามติครั้งแรกก่อน หากเสียงประชามติไม่เห็นชอบให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก็เป็นอันยุติไป แต่ถ้าเสียงประชามติเห็นชอบ ก็ไปดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น หลังจากร่างเสร็จสิ้นแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติอีกครั้งหนึ่งว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญนั้นหรือไม่ หากไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันยุติไป หากเห็นชอบ จึงนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวทูลเกล้าทูลกระหม่อม ถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แล้วประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทนฉบับปัจจุบันนี้

ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ ในการให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับการร่างบทบัญญัติและการดำเนินการให้ถูกต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและแนวคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ ของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น เพราะดังที่กล่าวมาแล้วว่า รัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติเรื่องให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การจะแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น จะต้องบัญญัติเริ่มต้นก่อนว่า การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนว่า จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และหากมีมติ

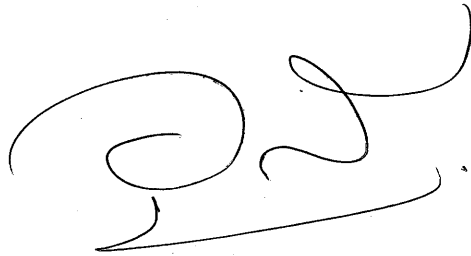
ให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ หลังจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ให้นำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ หากไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวย่อมขัดรัฐธรรมนูญ ส่วนบทบัญญัติต่อ ๆ ไปในหมวดนี้จะเป็นเช่นใด ต้องเป็นไปตามกระบวนการนิติบัญญัติกำหนด ซึ่งต้องระมัดระวังว่าเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ไม่ขัดรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕๕ มาตรา ๒๕๖ (๘) พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งอย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมนี้จะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๘) ก่อนด้วย คือ ต้องไปจัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อน ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนี้แล้ว จึงจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๗) เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

สำหรับอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ด้วยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีหมวด ๑๕/๑ ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องทำเป็นบทบัญญัติขอแก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑) จากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งอำนาจของรัฐสภาเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ด้วยเหตุนี้ การที่จะให้ผู้อื่นเป็นผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ หรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น สภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงต้องพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาเป็นสำคัญ เพราะไม่อาจให้ผู้อื่นทำหน้าที่นี้ได้โดยตรง

จึงมีความเห็นในประเด็นที่หนึ่งว่า รัฐสภามีอำนาจริเริ่ม หรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง

ส่วนประเด็นที่สอง การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติที่ครั้งขึ้นอยู่กับการออกเสียงประชามติในครั้งแรก หากเสียงประชามติไม่เห็นชอบให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก็มีการลงประชามติเพียงครั้งนี้เท่านั้น แต่ถ้าเสียงประชามติเห็นชอบให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หลังจากมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จสิ้นแล้ว ให้นำมาออกเสียงประชามติเป็นครั้งที่สองว่า จะรับ

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นหรือไม่ ถ้ายอมรับจึงดำเนินการตามขั้นตอนในการประกาศใช้ต่อไป
หากไม่ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นยุติไป



(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ