

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๘

วันที่ ๑๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภา มีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติที่ครั้ง

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ หมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๕ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา มาตรา ๑๕๖ บัญญัติว่า “ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน ... (๑๕) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕๖ ...” รัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ บัญญัติว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้” และมาตรา ๒๕๖ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ยุติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (๒) ยุติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ (๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ

๖๐

ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภา เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (๔) การพิจารณา ในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมาก เป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย (๕) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป (๖) การออกเสียง ลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียง เห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วย ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า หนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (๗) เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (๖) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความ ในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม (๘) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม หมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือ เรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่อง ที่เกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติ ตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (๗) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วย การออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (๗) ต่อไป (๙) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลง พระปรมาภิไธยตาม (๗) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญตาม (๗) ขัดต่อมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะตาม (๘) และให้ประธาน แห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรี

จะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้”

รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้เป็น ๒ ระดับ ๓ ลักษณะ คือ ระดับที่ ๑ บทบัญญัติหรือหลักการของรัฐธรรมนูญในเรื่องที่สำคัญมากจะกำหนดให้การแก้ไขเป็นไปได้ยากมาก และระดับที่ ๒ ไม่มีผลกระทบต่อรูปแบบของรัฐหรือโครงสร้างทางการเมืองมากนักจะกำหนดให้แก้ไขได้ในระดับที่ยากกว่าหลักเกณฑ์และวิธีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติปกติโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเป็นสำคัญ ส่วน ๓ ลักษณะนั้น ลักษณะที่ ๑ ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ลักษณะที่ ๒ การแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องต่อไปนี้ ๑) หมวด ๑ บททั่วไป ๒) หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ๓) หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๔) เรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และ ๕) เรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจได้ โดยให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบขอบัญญัติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เป็นผู้เสนอ แล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติด้วย และลักษณะที่ ๓ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติอื่นใดต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ประเด็นที่หนึ่ง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภา มีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองหรืออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจของประชาชนอันเป็นที่มาโดยตรงในการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ โดยถือว่ามีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งระบบกฎหมายและองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองเมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งมีเพียงอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปได้ที่จะให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งที่ได้รับการจัดตั้งตามรัฐธรรมนูญนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญไปแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเหมือนการใช้อำนาจแก้ไขกฎหมายธรรมดา โดยที่รัฐธรรมนูญ



เป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและกลไกทางการเมืองอันถือเป็นกติกาของสังคมหรือกฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมของประเทศนั้น ๆ และถือเป็นกฎหมายที่ต้องมีความยืดหยุ่นเพื่อให้คนในสังคมรุ่นใหม่สามารถจัดการกับความเปลี่ยนแปลงหรือความหลากหลายทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาได้ ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญย่อมเล็งเห็นถึงความเป็นพลวัตของรัฐธรรมนูญด้วยการกำหนดให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเอง โดยการกำหนดให้องค์กรผู้ที่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงกระบวนการที่เกี่ยวข้อง เพียงแต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องไม่มีลักษณะอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ หรือต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะถูกกำหนดไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายทั่วไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในฐานะผู้แทนปวงชนภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนได้รับมอบอำนาจจากประชาชนให้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนในทางนิติบัญญัติ ขณะเดียวกันประชาชนในฐานะผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้รัฐสภามีอำนาจเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญจากที่ประชาชนได้ให้ความเห็นชอบผ่านการออกเสียงประชามติเพื่อสถาปนารัฐธรรมนูญดังกล่าว อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาจึงเป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชน รัฐสภาต้องใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ ประกอบมาตรา ๑๕๖ (๑๕)

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การใช้อำนาจของรัฐสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีหลักเกณฑ์และวิธีการไว้แตกต่างจากการทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติทั่วไป เพื่อปกป้องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและรักษาความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ แม้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาซึ่งถูกจำกัดทั้งรูปแบบ กระบวนการ และเนื้อหา รัฐสภาต้องทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบอย่างเคร่งครัด ไม่อาจกระทำนอกขอบของหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่ในเงื่อนไขที่มีความผูกพันกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิมนิติโยงกับหลักการพื้นฐานและให้เหมาะสมและสอดคล้องกับมติมหาชน อีกทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีความหมายโดยทั่วไปว่าเป็นการปรับปรุงเนื้อหาเดิมของรัฐธรรมนูญหรือเป็นการเพิ่มเติมเนื้อหาใหม่เข้าไปในรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมแล้วจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาแทนที่ และรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ เพียงแต่บัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้จัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับแต่อย่างใด โดยเฉพาะการเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำ

๗๐

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เข้าไปในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญให้ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจการสถาปนารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นของประชาชน ต้องให้ประชาชนยินยอมหรือเห็นชอบผ่านการออกเสียงประชามติบัญญัติดังกล่าวเสียก่อน รัฐสภาไม่อาจแปรเปลี่ยนอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้กลายเป็นอำนาจยกเลิกรัฐธรรมนูญได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวแม้จะมีได้มีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยทันที แต่มีผลทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีสภาพกลายเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่มีเงื่อนไขให้สิ้นสุดการบังคับใช้ลงเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จัดทำขึ้นแล้วเสร็จ ย่อมขัดต่อเจตจำนงของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่ได้มอบให้รัฐสภาใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญภายใต้ข้อจำกัดหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้น จึงเห็นว่ารัฐสภาใช้อำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยก่อนการดำเนินการแก้ไขจำเป็นต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๖ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ให้อำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับแก่รัฐสภาเท่านั้น หากประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติ ก็ไม่ได้อนุญาตให้รัฐสภามอบอำนาจให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ รัฐสภาไม่อาจให้ประชาชนเลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง

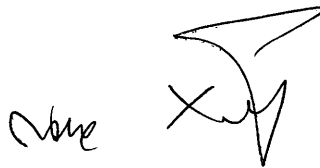
ประเด็นที่สอง การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติที่ครั้ง

การออกเสียงประชามติในฐานะเป็นวิธีการหนึ่งในการรวบรวมความคิดเห็นและการตัดสินใจของประชาชนผ่านการออกเสียงลงคะแนนแล้วปรากฏผลเป็นมติของประชาชน การออกเสียงประชามติอาจเป็นเพียงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาเพื่อใช้อำนาจรัฐอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ มิใช่การใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมของประชาชนในการก่อตั้งระบอบการเมืองการปกครองก็ได้ การออกเสียงประชามติที่จะถือเป็นการใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมของประชาชนต้องเป็นการพิจารณาในลักษณะการให้ความเห็นชอบที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญอันเป็นโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่สำคัญของประเทศไม่ว่าจะเป็นการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องถือว่าประชาชนใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิม ประกอบกับเนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่กระทบต่อหลักการพื้นฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ย่อมแสดงว่ารัฐธรรมนูญนั้นยอมรับหลักการดำรงอยู่ของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญไม่ได้สูญสลายไปเมื่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับแล้ว อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชนยังดำรงอยู่และพร้อมกลับมารับรองให้

๑๐๐

รัฐสภาที่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญได้เสมอ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ กำหนดให้รัฐสภาที่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นเพียงข้อจำกัดอำนาจของรัฐสภาเท่านั้น ไม่ได้จำกัดอำนาจของรัฐสภาที่จะขอให้ คณะรัฐมนตรีจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพราะการจัดทำ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ใช่เรื่อง รัฐธรรมนูญกำหนดห้ามกระทำไว้อย่างเด็ดขาดดังเช่นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ หรือเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการดำเนินการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๙ วรรคสอง (๔) บัญญัติให้ การออกเสียงในกรณีที่รัฐสภาได้พิจารณาและมีมติเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีเหตุผลสมควรที่จะให้การออกเสียงและได้แจ้งให้ คณะรัฐมนตรีดำเนินการ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงเป็นเรื่องที่รัฐสภาสามารถริเริ่มเพื่อจัดให้มีการออกเสียง ประชามติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๙ วรรคสอง (๔) ดังนั้น การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติสาม ครั้ง ที่หนึ่ง หากรัฐสภาประสงค์จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐสภาต้องร้องขอให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีการ ออกเสียงประชามติก่อนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ของรัฐสภา ครั้งที่สอง ภายหลังจากที่รัฐสภามีมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในวาระที่สามขั้นสุดท้ายแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๘) และครั้งที่สาม ภายหลังจากจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ภายใต้อำนาจแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภาที่มีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ผ่านกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ โดยการพิจารณาและลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติ ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น ก่อนการดำเนินการจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าประชาชน ประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสียก่อน และแม้จะได้รับความเห็นชอบจากประชาชนแล้ว รัฐสภาก็ไม่มี อำนาจโอนอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับนั้นให้แก่องค์กรหนึ่งองค์กรใดนอกเหนือจากรัฐสภา ดังนั้น การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติสามครั้ง โดยการออกเสียงประชามติ ครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สองอาจดำเนินการพร้อมกันในครั้งเดียวได้



(นายณกต เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ