

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๘

วันที่ ๑๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ประธานรัฐสภา

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)

ประธานรัฐสภา (ผู้ร้อง) ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

นายพริษฐ์ วัชรสินธุ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาชน กับคณะ เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๗ ต่อรัฐสภา ต่อมาวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๗ คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานรัฐสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่าประธานรัฐสภาสามารถบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาได้ตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ประธานรัฐสภาสั่งบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าว เข้าระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๗ โดยประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๖๗ ประธานรัฐสภามีอำนาจในการบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

เข้าระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา หากมีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เข้ามายังรัฐสภา เมื่อรัฐสภาได้มีการพิจารณาตามขั้นตอนทั้งสามวาระและลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงดำเนินการส่งความต้องการและร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าประชาชนจะเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หากประชาชนไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว กระบวนการก็ยุติทั้งหมด แต่หากประชาชนเห็นชอบด้วย รัฐสภาจึงดำเนินการต่อไป โดยนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้น และเมื่อรัฐสภาเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนว่าเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หากประชาชนเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการต่อไป โดยนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ แต่หากประชาชนไม่เห็นชอบ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็เป็นอันตกไป และต่อมาวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๘ ประธานรัฐสภา สั่งบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) ตามที่นายวิสุทธิ ไชยณรงค์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย กับคณะ เสนอ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๘ เข้าระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา

ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เป็นพิเศษ วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๘ ที่ประชุมพิจารณาญัตติด่วน เรื่อง ขอให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งนายเปรมศักดิ์ เพียยุระ สมาชิกวุฒิสภา และนายวิสุทธิ ไชยณรงค์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอ เมื่อมีการพิจารณาญัตติดังกล่าวครบถ้วนแล้ว ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติด้วยเสียงข้างมากเห็นด้วยให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเสียก่อน โดยรัฐสภาได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ มีการพิจารณารัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งสามวาระ และลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวแล้วจึงส่งความต้องการและร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติว่า ประชาชนจะเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวหรือไม่ หากประชาชนไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว กระบวนการก็ยุติทั้งหมด แต่หากประชาชนเห็นชอบด้วยจะดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวประกาศใช้ หลักเกณฑ์และวิธีการดังที่กล่าวมานี้เป็นการพิจารณาที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ หรือไม่ อย่างไร

หากรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมประกาศใช้แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้น และเมื่อรัฐสภาเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนว่าเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หากประชาชนเห็นชอบด้วยจะดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศใช้ แต่หากประชาชนไม่เห็นชอบ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็เป็นอันตกไป หรือไม่ อย่างไร

๒. รัฐสภาที่มีอำนาจพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยที่ยังไม่มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่า ประชาชนประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อนได้หรือไม่ และหากรัฐสภาที่มีอำนาจพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้แล้ว การดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าประชาชนประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ สามารถกระทำภายหลังที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว โดยทำพร้อมกับการทำประชามติว่า ประชาชนเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ได้หรือไม่ อย่างไร (นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ สมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้เสนอญัตติ)

๓. รัฐสภาจะพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยยังไม่มีผลการออกเสียงประชามติว่าประชาชนประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้หรือไม่ (นายวิสุทธิ์ ไชยณรุณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอญัตติ)

หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้

มาตรา ๒๕๖ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(๒) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(๔) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย

(๕) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(๗) เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (๖) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๘) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์การอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์การอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (๗) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (๗) ต่อไป

(๙) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม (๗) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญตาม (๗) ขัดต่อมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะตาม (๘) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

๒. ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

ข้อ ๑๓๔ เมื่อรัฐสภามีมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงให้ประธานรัฐสภาส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อไป

ข้อ ๑๓๕ ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์การอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์การอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตามข้อ ๑๓๔ ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการ ดังนี้

(๑) ส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(๒) ในกรณีที่ผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการตามข้อ ๑๓๔ ต่อไป

(๓) ในกรณีที่ผลการออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นอันตกไป

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภามีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติทุกครั้ง

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภามีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ได้บัญญัติข้อห้ามเด็ดขาดมิให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ และมาตรา ๒๕๖ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ตาม (๑) ถึง (๙) กรณีจึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เท่านั้น โดยจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวโดยเคร่งครัด ส่วนอำนาจในการริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจดังกล่าวไว้แต่อย่างใด เนื่องจากการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงเป็นการสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาใช้บังคับแก่ปวงชนชาวไทยแทนรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ซึ่งผู้ที่มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญย่อมจะต้องเป็นปวงชนชาวไทยเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยแท้เท่านั้น ดังนั้น หากรัฐสภาจะดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงต้องได้รับฉันทานุมัติโดยการจัดทำประชามติจากปวงชนชาวไทยผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเสียก่อนจึงจะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ ดังที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวางหลักในเรื่องนี้ไว้แล้วในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ และในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๖๔ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับฉันทานุมัติจากปวงชนชาวไทยโดยการทำประชามติมาแล้ว โดยได้มีบทบัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจเพียงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เฉพาะแต่เท่าที่บัญญัติไว้ใน หมวด ๑๕ อำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ จึงเป็นเพียงอำนาจเท่าที่ได้รับมอบมาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของปวงชนชาวไทยซึ่งเป็นคนละอำนาจกัน

จึงมีความเห็นในประเด็นที่หนึ่งว่า หากรัฐสภาประสงค์จะริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะต้องเริ่มต้นด้วยการขอฉันทานุมัติจากปวงชนชาวไทยผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ โดยจัดให้มีการลงประชามติในเรื่องดังกล่าวเสียก่อน หากปวงชนชาวไทยผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้มีฉันทานุมัติให้ดำเนินการได้แล้ว รัฐสภาจึงจะมีอำนาจดำเนินการต่อไป

ประเด็นที่สอง การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติอีกครั้ง

เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจกำหนดให้รัฐสภาต้องจัดทำประชามติก่อนจะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่าต้องจัดทำประชามติอีกครั้ง แต่หากได้พิจารณาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ แล้ว ย่อมเห็นได้ว่า หากจะมีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ จะต้องขอฉันทานุมัติจากปวงชนชาวไทยผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเสียก่อน โดยจัดให้มีการทำประชามติก่อนว่าสมควรที่จะต้องจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับตามที่รัฐสภาแสดงความต้องการหรือไม่ หากผลการลงประชามติเห็นว่าสมควรที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับตามที่รัฐสภาประสงค์ รัฐสภาจึงจะดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งถือว่าเป็นการขอรับฉันทานุมัติจากปวงชนชาวไทยเป็นลำดับแรก กระบวนการในการจัดทำลำดับต่อไปต้องดำเนินไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๕๖ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยมีการเสนอญัตติให้แก้ไขรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในปัจจุบันเพื่อเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเสียก่อน เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวตามลำดับจนถึงขั้นตอนตามมาตรา ๒๕๖ (๖) แล้ว ต้องจัดทำประชามติว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งเป็นการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับนั้น มีความสอดคล้องและเป็นไปตามผลการทำประชามติของปวงชนชาวไทยซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญหรือไม่ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ที่บัญญัติว่า ถ้าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก่อนดำเนินการตามมาตรา ๒๕๖ (๗) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อน ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตามมาตรา ๒๕๖ (๗) ได้ต่อไป เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวมีผลบังคับใช้แล้ว จึงจะเริ่มกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

ใหม่ตามบทบัญญัติเรื่องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เพิ่มเข้ามาในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นได้ เหตุผลสำคัญที่จะต้องมีการทำประชามติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๘) เสียก่อน จึงจะ ดำเนินการต่อไปได้นั้น เนื่องจากว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๘) บัญญัติให้ การแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ จะต้องจัดทำประชามติเพื่อให้ได้รับความเห็นชอบเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้ ดังนั้น ย่อมเห็นได้ว่าเพียงแต่การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับเดิมยังต้องให้มีการจัดทำ ประชามติเสียก่อน เมื่อกรณีนี้จะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ โดยกำหนดให้ มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นทั้งฉบับ อันมีผลให้เป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันทั้งฉบับ จึงยิ่งต้องเป็นเช่นนั้น กล่าวคือ ต้องจัดให้มีการทำประชามติเพื่อขอฉันทานุมัติจากปวงชนชาวไทย ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญโดยมีอาจะละเลยได้ ส่วนกระบวนการอันเป็นขั้นตอนสุดท้าย เมื่อได้ ดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นเสร็จสิ้น ลงแล้ว ก็จะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๕๖ อีกครั้ง โดยต้องมีการจัดทำ ประชามติเพื่อให้ปวงชนชาวไทยซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญลงมติว่าให้ความเห็นชอบ ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จัดทำขึ้นมานั้นหรือไม่ด้วย

กล่าวโดยสรุปคือ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ปวงชนชาวไทย ผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้มีโอกาสอย่างเต็มที่ในการตัดสินใจว่า (๑) ควรจะมีการจัดทำ รัฐธรรมนูญขึ้นใหม่หรือไม่ (๒) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญ ขึ้นใหม่ทั้งฉบับนั้นตรงตามเจตนารมณ์อันแท้จริงของปวงชนชาวไทยผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ หรือไม่ และ (๓) ร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับแล้วนั้นตรงตามเจตนารมณ์ของปวงชนชาวไทย ผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญหรือไม่



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ