

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ 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

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

ต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ (๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งซึ่งรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภา เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (๔) การพิจารณา ในวาระที่สองซึ่งพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชน ที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย (๕) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป (๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ ของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (๗) เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (๖) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม (๘) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (๗) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (๗) ต่อไป (๙) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ตาม (๗) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญตาม (๗) ขัดต่อมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะตาม (๘) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับ เรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน

๑๖/๑๑/๒๕๖๑

นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้”

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐที่กำหนดรูปแบบการปกครองประเทศ โครงสร้างอำนาจอธิปไตย ความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายต่าง ๆ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนกลไกทางการเมืองอันถือเป็นกติกาของสังคมหรือกฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมของประเทศนั้น ๆ รัฐธรรมนูญจึงต้องมีความยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถจัดการกับความเปลี่ยนแปลงหรือความหลากหลายทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้มีองค์กรผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงกระบวนการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และต้องไม่มีลักษณะอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตลอดจนข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ โดยมาตรา ๒๕๕ บัญญัติห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐโดยเด็ดขาด และมาตรา ๑๕๖ (๑๕) บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเคร่งครัดตามมาตรา ๒๕๖ (๑) ถึง (๙) โดยเฉพาะมาตรา ๒๕๖ (๘) ที่บัญญัติให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญในบางกรณีต้องมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพิ่มเติมขึ้นมาจากกระบวนการแก้ไขโดยทั่วไป ในกรณีที่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญหมวดบททั่วไป หมวดพระมหากษัตริย์ หมวดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การแก้ไขคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ หน้าทีหรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้ โดยให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบขออนุญาตแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เป็นผู้เสนอตามมาตรา ๒๕๖ (๑) แล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติด้วยตามมาตรา ๒๕๖ (๘) การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ (๑๕) บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เนื่องจากมุ่งประสงค์ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้รับการพิจารณาจากผู้แทนของปวงชนชาวไทย เพราะรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

๓๓

จึงต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากการตรากฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติ โดยทั่วไปเพื่อปกป้องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและรักษาความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญ เป็นสำคัญ นอกจากนี้ อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่รัฐสภาได้รับมอบมา จึงถูกจำกัด ทั้งในทางรูปแบบ กระบวนการ และเนื้อหา รัฐสภาต้องทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบมาอย่างเคร่งครัด ไม่อาจ กระทำนอกขอบเขตของหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงต้องอยู่ในเงื่อนไขที่มีความผูกพันกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม โดยยึดโยงกับหลักการพื้นฐานและสอดคล้อง กับมติมหาชน

ประเด็นที่หนึ่ง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภา มีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือไม่

เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ วินิจฉัยว่า “รัฐสภามีอำนาจ ริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยการพิจารณาและลงมติว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้” ดังนั้น หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องจัดให้ประชาชน ผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ซึ่งรัฐสภาจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นมาก่อน ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่า เห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนพิจารณาเห็นชอบเนื้อหาของ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว จึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จึงนำประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป สอดคล้องกับลักษณะของการใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญในการก่อตั้งหรือจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ โดยมาตรา ๒๕๖ (๘) บัญญัติให้กาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติ ตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีความประสงค์ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องของบทบัญญัติหรือหลักการ สำคัญบางประการต้องได้รับความเห็นชอบด้วยวิธีการออกเสียงประชามติ เพื่อให้บทบัญญัติหรือ หลักการดังกล่าวผ่านการพิจารณาจากประชาชนในฐานะผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เป็นขั้นตอนพิเศษ

ที่ต้องดำเนินการอีกขั้นตอนเพิ่มขึ้นจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องอื่นโดยทั่วไป แสดงให้เห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องสำคัญที่จำเป็นต้องให้ประชาชนทั้งประเทศร่วมพิจารณาและให้ความเห็นชอบด้วย แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ บัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒๕๖ (๘) ที่ว่า “ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม ... หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ... ก่อนดำเนินการตาม (๗) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติ ...” นั้น ต้องถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ มาตรา ๒๕๕ หรือมาตรา ๒๕๖ ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีหมวด ๑๕/๑ ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อกลไกของรัฐธรรมนูญยิ่งกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ซึ่งต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ จึงยังเป็นเรื่องที่ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๒๕๖ (๘) ด้วยเหตุนี้ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๕๖ (๘) นอกจากนี้ การให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติ “เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ” ให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นแนวทางดำเนินการที่สอดคล้องกับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ ความว่า “... การตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นกระบวนการที่ได้ผ่านการลงประชามติโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แม้จะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน ก็ควรจะได้ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ...” และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ความว่า “... หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำ

๑๖/๑๖/๖๔

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง ...” เพื่อให้การดำเนินการตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ว่าอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นของประชาชน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องยึดโยงกับหลักการพื้นฐานและสอดคล้องกับมติมหาชน ไม่ใช่เป็นกรณีที่รัฐสภาใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญแทนประชาชน แต่รัฐสภาอาศัยอำนาจตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ บัญญัติไว้ การดำเนินการของรัฐสภาจึงเป็นเพียงการใช้อำนาจกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง

การที่รัฐสภาริเริ่มหรือแสดงความต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ผ่านกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ เพื่อเสนอให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๕๖ (๘) พิจารณาว่าจะให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ เป็นการสะท้อนว่า รัฐสภาในฐานะผู้แทนปวงชนมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตไว้เท่านั้น โดยที่อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาเป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ มอบให้รัฐสภาใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การริเริ่มหรือแสดงความต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของรัฐสภาจึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้จนได้ข้อยุติอันเป็นมติเห็นชอบของรัฐสภาก่อนแล้วจึงเสนอให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ดังนั้น ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภาไม่มีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามมาตรา ๒๕๖

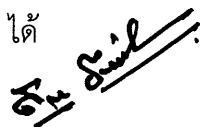
ประเด็นที่สอง การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติอีกครั้ง

การจัดให้มีการออกเสียงประชามติย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่สำคัญเป็นกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลักประชาธิปไตยทางตรงที่ประชาชนทุกคนมีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองและเป็นวิธีการที่ประชาชนมีโอกาสแสดงออกซึ่งเจตจำนงของตนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นการผสมผสานหลักการประชาธิปไตยแบบผู้แทนโดยกลไกของรัฐสภาและหลักการประชาธิปไตยทางตรง การออกเสียงประชามติที่จะถือเป็นการใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชนต้องเป็นการพิจารณาในลักษณะการให้ความเห็นชอบที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญอันเป็นโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่สำคัญของประเทศ ประกอบกับรัฐธรรมนูญกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่กระทบ

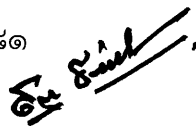
สุวิมล

ต่อหลักการพื้นฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ย่อมแสดงว่ารัฐธรรมนูญยอมรับให้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชนยังดำรงอยู่แม้ว่าเมื่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับแล้ว และสามารถกลับมารับรองให้รัฐสภาใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญได้เสมอ การออกเสียงประชามติเพื่อให้ประชาชนมีมติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ เป็นการมอบอำนาจเพิ่มเติมขึ้นจากเดิมที่รัฐสภาใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยทั่วไปและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องสำคัญตามที่มาตรา ๒๕๖ (๘) กำหนดไว้ เพื่อให้รัฐสภาใช้อำนาจริเริ่มการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ด้วย

ข้อพิจารณาที่ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดต้องมีใช้เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การจัดให้มีการออกเสียงประชามติ “ก่อน” ที่รัฐสภาพิจารณาและลงมติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงไม่สามารถกระทำได้เนื่องจากขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๘) เห็นว่า การจัดให้มีการออกเสียงประชามติ “ก่อน” ที่รัฐสภาจะพิจารณาและลงมติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดต้องมีใช้เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๘) เห็นว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้กระบวนการใช้อำนาจของรัฐสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีหลักเกณฑ์และวิธีการซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากการทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติทั่วไป โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ กำหนดให้รัฐสภาใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเฉพาะภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กำหนดไว้ซึ่งเป็นเพียงข้อจำกัดอำนาจของรัฐสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ได้จำกัดอำนาจของรัฐสภาที่จะขอให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพราะการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ใช่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ อันเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดห้ามกระทำไว้อย่างเด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ดังนั้น การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงเป็นเรื่องที่รัฐสภาสามารถริเริ่มเพื่อจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๙ วรรคสอง (๔) ได้




รัฐธรรมนูญบัญญัติให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีลักษณะแตกต่างจากกระบวนการนิติบัญญัติทั่วไปเพื่อปกป้องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การออกเสียงประชามติเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จำเป็นต้องมีลักษณะและวิธีการที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะที่แตกต่างจากการออกเสียงประชามติโดยทั่วไป อย่างน้อยต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รูปแบบของรัฐ และสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ที่มาและองค์ประกอบขององค์กรที่ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในแต่ละเรื่อง เช่น โครงสร้างของระบบรัฐสภา ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น และวิธีการออกเสียงลงคะแนนที่มีหลักประกันเพียงพอที่จะทำให้ผลของการออกเสียงลงคะแนนสะท้อนเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชน ทั้งนี้ แม้ว่ารัฐสภาสามารถริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่ต้องจัดให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้มีการออกเสียงเห็นชอบเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามที่รัฐสภาริเริ่มหรือแสดงความต้องการหรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยจึงดำเนินการต่อไปได้ และการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสในการตัดสินใจว่าควรมีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่หรือไม่ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตรงตามเจตนารมณ์อันแท้จริงของประชาชนหรือไม่ และร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นฉบับใหม่นั้นตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือไม่ ดังนั้น ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติอย่างน้อยสองครั้งขึ้นไป ครั้งที่หนึ่ง รัฐสภาประสงค์ริเริ่มหรือแสดงความต้องการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐสภาต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติจากประชาชน เสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามที่รัฐสภาริเริ่มหรือแสดงความต้องการหรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติจากประชาชนแล้วเห็นชอบการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงจะดำเนินการต่อไป ครั้งที่สอง เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วเสร็จและดำเนินการตามขั้นตอนตามมาตรา ๒๕๖ (๑) ถึง (๖) ภายหลังจากที่รัฐสภามีมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในวาระที่สามขั้นสุดท้ายแล้ว เพื่อให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จัดทำขึ้นตามบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หากผลการออกเสียงประชามติจากประชาชนเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไปตามมาตรา ๘๑



“อนึ่ง การออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่ามีวิธีการและเนื้อหาที่สำคัญอย่างไร อาจดำเนินการพร้อมกันในคราวเดียวได้ ซึ่งประชาชนผู้ออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบในครั้งใดครั้งหนึ่งต้องไม่ถูกตัดสิทธิในการออกเสียงประชามติในครั้งต่อไป”

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภาไม่มีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยผ่านกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ และหากมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติจากประชาชนอย่างน้อยสองครั้งขึ้นไป



(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ