

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)

### ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคประชาชนเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๗ ต่อรัฐสภา กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่เสนอต่อรัฐสภาเพื่ออภิปรายแสดงความคิดเห็นโดยไม่มีการลงมติก่อนจัดให้มีการออกเสียงประชามติ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเพื่อไทย กับคณะ เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๘ ต่อรัฐสภา กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วย สมาชิกจำนวนสองร้อยคนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เป็นพิเศษ วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๘ ที่ประชุมพิจารณาญัตติด่วน เรื่อง ขอให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งนายเปรมศักดิ์ เพียยุระ สมาชิกวุฒิสภา และนายวิสุทธิ์ ไชยณรุณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอ เมื่อพิจารณาญัตติดังกล่าวครบถ้วนแล้ว ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติโดยเสียงข้างมากเห็นด้วยให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเสียก่อน โดยรัฐสภาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งสามวาระ และลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวแล้วจึงส่งความต้องการและร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่า ประชาชนจะเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวหรือไม่ หากประชาชนไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว กระบวนการยุติทั้งหมด แต่หากประชาชนเห็นชอบด้วยจะดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวประกาศใช้หลักเกณฑ์และวิธีการดังที่กล่าวมาเป็นการพิจารณาที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ หรือไม่ อย่างไร

หากรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมประกาศใช้แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้น และเมื่อรัฐสภาเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ

ฉบับใหม่แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนว่าเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หากประชาชนเห็นชอบด้วยจะดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศใช้ แต่หากประชาชนไม่เห็นชอบ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็เป็นอันตกไป หรือไม่ อย่างไร

๒. รัฐสภาที่มีอำนาจพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยที่ยังไม่มีการจัดให้ออกเสียงประชามติว่า ประชาชนประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อนได้หรือไม่ หากรัฐสภาที่มีอำนาจพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้แล้ว การจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าประชาชนประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ สามารถกระทำภายหลังจากที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว โดยทำพร้อมกับการทำประชามติว่า ประชาชนเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ได้หรือไม่ อย่างไร (นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ สมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้เสนอญัตติ)

๓. รัฐสภาจะพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยยังไม่มีผลการออกเสียงประชามติว่าประชาชนประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้หรือไม่ (นายวิสุทธิ์ ไชยณรุณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอญัตติ)

## **๒. ประเด็นเบื้องต้น**

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ ซึ่งการยื่นคำร้องต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๗ (๒) คือ ต้องเป็นปัญหาซึ่งเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจที่เกิดขึ้นแล้วและในกรณีที่ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นกับหน่วยงานใดให้หน่วยงานนั้นเป็นผู้มีสิทธิยื่นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่า ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเห็นว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาและมีมติโดยเสียงข้างมากให้ส่งปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอ พิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาจำนวน ๓ ข้อ ประกอบกับญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวบรรจุวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภาแล้ว เป็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจที่เกิดขึ้นแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๗ (๒) ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย ส่วนปัญหาข้อที่ ๑ (ผู้ร้องเป็นผู้เสนอ) ไม่ปรากฏว่าเป็นญัตติที่มีการเสนอต่อที่ประชุมรัฐสภา จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องในส่วนนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

### ๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภามีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงคุณค่าและหลักการสำคัญอย่างยิ่งของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้ ส่วนที่นอกเหนือไปจากข้อห้ามเด็ดขาดดังกล่าวย่อมกระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ โดยกำหนดให้มีขั้นตอนพิเศษเพิ่มขึ้นสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องที่สำคัญต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๕๖ (๘) แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ มิได้กำหนดให้อำนาจแก่รัฐสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่เมื่อรัฐสภามีความประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงอยู่ในความหมายของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยอันเป็นเรื่องที่ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ยิ่งกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนด้วยการจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบกับความประสงค์ดังกล่าวของรัฐสภาหรือไม่ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ และเป็นหลักการที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภาไม่อาจให้ประชาชนเลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง

ประเด็นที่สอง การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติกี่ครั้ง

เห็นว่า การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับการเห็นชอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องกระทำแยกกัน ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนในรูปแบบ ขั้นตอน กระบวนการในการจัดทำและหลักการพื้นฐานแต่ละเรื่องของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้ จากนั้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีเนื้อหาสาระชัดเจนนำไปสู่การออกเสียงประชามติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพราะฉะนั้น การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จำเป็นต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติสามครั้ง ครั้งที่หนึ่ง หากรัฐสภาประสงค์จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐสภาต้องร้องขอให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของรัฐสภา เพื่อให้ความเห็นชอบว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ซึ่งอาจเกิดขึ้นก่อนการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาตามมาตรา ๒๕๖ (๑) ครั้งที่สอง การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่รัฐสภาพิจารณาญัตติเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมกรณีดังกล่าวจนแล้วเสร็จ ซึ่งต้องเป็นการให้ความเห็นชอบแต่ละประเด็นทุกประเด็น ทั้งวิธีการและเนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก่อนการดำเนินการต่อไปของรัฐสภา และครั้งที่สาม ภายหลังจากจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว

อนึ่ง การออกเสียงประชามติครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สองอาจดำเนินการพร้อมกันในคราวเดียวได้ ซึ่งประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการออกเสียงประชามติทุกครั้ง แม้ผู้ออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบ ในครั้งใดครั้งหนึ่งต้องไม่ถูกตัดสิทธิในการออกเสียงประชามติในครั้งต่อไป

#### ๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภา มีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่ต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อน ทั้งนี้ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่รัฐสภาไม่อาจให้ประชาชนเลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง และการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติสามครั้ง ได้แก่ ครั้งที่หนึ่ง ให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ครั้งที่สอง ให้ประชาชนออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่ามีวิธีการและเนื้อหาที่สำคัญอย่างไร และครั้งที่สาม ภายหลังจากรัฐสภาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ อนึ่ง การออกเสียงประชามติครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สองอาจดำเนินการพร้อมกันในคราวเดียวได้

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายภคพล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ และนายสุเมธ รอยกุลเจริญ

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๒ ตอนที่ ๖๕ ก วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๘

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน  
นายสรรัักษ์ เลี่ยมสุวรรณ ผอ.กค.๕  
นายปฐมพงษ์ คำเขียว ผอ.สค.๒  
ว่าที่เรือดรี ดิเรก สุขสว่าง รอง ลศร.

ย่อโดย นางสาวจุฑารัตน์ โฉมวิไล  
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

นายอดิเทพ อุษยะพัฒน์ รอง ลศร. ตรวจสอบ  
นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ ลศร. ตรวจสอบ