

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๙

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๕๙

วันที่ ๒๖ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง การปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น จะกระทำได้ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ผู้ใดมีหน้าที่ปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง การปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น จะกระทำได้ หรือไม่

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยตั้งแต่ฉบับแรกเมื่อพุทธศักราช ๒๔๗๕ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ประกอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและคำปรารภซึ่งมีสาระสำคัญส่วนหนึ่งแสดงถึงเหตุการณ์ความเป็นมาของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น คำปรารภจึงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด ในกรณีที่มีเหตุทำให้ต้องมีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับแทนรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่ รัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่นั้นจะกำหนดผู้มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ผู้มีอำนาจพิจารณา และผู้มีหน้าที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยไว้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ในชั้นของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ผู้มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญจะร่างทั้งคำปรารภและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จก่อนที่จะเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาและผู้มีหน้าที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๙/๑ ประกอบมาตรา ๓๗/๑ บัญญัติให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติอาจเสนอให้มีการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติมได้ ประชาชนเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้นผ่านการออกเสียงประชามติ และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ทั้งนี้ หากประเด็นเพิ่มเติมผ่านความเห็นชอบของประชาชนแล้วมีผลทำให้บทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญต้องแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติ แล้วส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเสนอให้มีการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติม ซึ่งทั้งร่างรัฐธรรมนูญและประเด็นเพิ่มเติมต่างได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงประชามติ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องและส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๙ ให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปรับแก้ถ้อยคำในคำปรารภให้สอดคล้องกันต่อไป คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและนำร่างรัฐธรรมนูญเสนอนายกรัฐมนตรีผู้ซึ่งมีหน้าที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๗/๑ กำหนดไว้ จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินร่างรัฐธรรมนูญและเสนอนายกรัฐมนตรีครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่แล้ว

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ในระหว่างขั้นตอนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช เสด็จสวรรคต เป็นกรณีมีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นทำให้คำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญไม่ตรงกับความเป็นจริง จำเป็นต้องปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง และทำให้ร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงประชามติของประชาชนมีความสมบูรณ์ และสอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ประกอบกับเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงที่สำคัญนั้นได้เกิดขึ้นในระหว่างที่นายกรัฐมนตรียังไม่ได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลง

พระปรมาภิไธย จึงมีความเห็นว่า การปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริงแห่งเหตุการณ์เพียงเท่าที่จำเป็น สามารถกระทำได้

ประเด็นที่สอง ผู้ใดมีหน้าที่ปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น

การมีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็เพื่อให้เป็นอิสระจากรัฐสภาและฝ่ายบริหาร การร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นหน้าที่เฉพาะของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๙/๑ วรรคสี่ ให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ดำเนินการปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์และสอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติ เมื่อกรณีตามคำร้องปรากฏว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งปรับแก้ถ้อยคำในคำปรารภให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติ เสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ แล้ว แต่โดยที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช เสด็จสวรรคตเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ จึงเป็นกรณีมีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นในระหว่างขั้นตอนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ทำให้คำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญไม่ตรงกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๙/๑ วรรคสี่ แม้จะเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงประชามติ แต่ก็ก็เป็นบทบัญญัติเพียงมาตราเดียวที่กำหนดให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ ทำให้เห็นได้ว่าในขั้นตอนก่อนนายกรัฐมนตรีจะนำทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย หากจะมีการปรับปรุงแก้ไขคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์แล้ว ต้องเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า การปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง สามารถกระทำได้ และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ต้องปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้สมบูรณ์และสอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นก่อนนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ