

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๔

วันที่ ๑๑ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง  
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ประธานรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาเนื่องจากสมาชิกรัฐสภา มีการยื่นญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม ๒ ฉบับ อยู่ระหว่างการพิจารณา ของที่ประชุมรัฐสภาในวาระที่ ๑ และประชาชนเข้าชื่อยื่นญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ๑ ฉบับ อยู่ระหว่างประธานรัฐสภาเตรียมบรรจุเข้าสู่วาระประชุม โดยญัตติทั้ง ๓ ฉบับ มีหลักการและเหตุผลให้จัดทำ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นโดยแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ และมาตรา ๒๕๖/๑ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวดนี้ แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจรัฐสภาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และตามหลักกฎหมายมหาชน หากไม่มี บทบัญญัติใดให้อำนาจไว้จะกระทำมิได้ รัฐสภาจึงไม่มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐสภาไม่มีอำนาจ เฉพาะที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ คือ มีแต่อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น การกระทำใด ๆ เพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น จึงเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เพราะหากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้จัดทำ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ ต้องมีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าให้กระทำได้ แต่ให้อำนาจรัฐสภาแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรายมาตราตามหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ และ

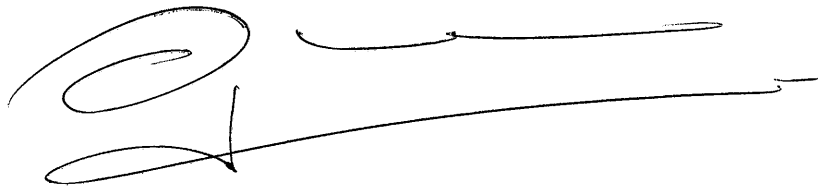
มาตรา ๒๕๖ เท่านั้น และต้องเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ หมวด ๘ การเสนอ และการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ข้อที่ ๑๑๔ วรรคสาม “การแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิก มาตราใดของรัฐธรรมนูญให้ระบุมাত্রาที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกไว้ในหลักการหรือจะระบุม ไว้ในเหตุผลด้วยก็ได้” ซึ่งญัตติทั้ง ๓ ฉบับ ในส่วนที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ได้ระบุมাত্রาที่ต้องการ ยกเลิก และไม่ได้บัญญัติไว้ให้ใช้ข้อความใดแทน จึงมิใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่อยู่ในอำนาจ ของรัฐสภาตามหมวด ๑๕ และไม่สามารถทำประชามติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดอันมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ได้

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นลักษณะการให้แก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา และบางกรณีจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการ ออกเสียงประชามติด้วยตามมาตรา ๒๕๖ (๗) แม้การที่รัฐสภาจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐสภาที่กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ (๑๕) แต่การที่จะมี การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยการเพิ่มหลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพิ่มเติมจากมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ ซึ่งเป็นกรณีแก้ไขเพิ่มเติมเป็นรายมาตรา โดยเป็นบทบัญญัติ ขึ้นใหม่ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นการเฉพาะ แต่ไม่ว่าจะมีบทบัญญัติให้กระทำโดยรัฐสภาเอง หรือจัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ดำเนินการก็ตาม ต้องคำนึงถึงว่ารัฐธรรมนูญนี้ก่อนบังคับใช้ได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อน ดังปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญว่า “... คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้สร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในหลักการและเหตุผลของบทบัญญัติต่าง ๆ เป็นระยะ ๆ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงร่างรัฐธรรมนูญและความหมายโดยผ่านทางสื่อต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญด้วยการเสนอแนะข้อควรแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ก็ได้เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและคำอธิบายสาระสำคัญของ ร่างรัฐธรรมนูญโดยสรุปในลักษณะที่ประชาชนสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญได้โดยสะดวก และเป็นการทั่วไป และจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ในการนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเสนอประเด็นเพิ่มเติมอีกประเด็นหนึ่งเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติ ในคราวเดียวกันด้วย การออกเสียงประชามติปรากฏผลว่า ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ โดยคะแนนเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญและประเด็นเพิ่มเติม ดังกล่าว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้อง

กับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติม และได้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าเป็นการชอบด้วย ผลการออกเสียงประชามติแล้วหรือไม่ ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้คณะกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมข้อความบางส่วน และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการแก้ไข ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ต่อมา ... นายกรัฐมนตรีขอรับพระราชทานร่างรัฐธรรมนูญนั้นคืนมาแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะบางประเด็น ... เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรง ลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป ทรงพระราชดำริว่าสมควร พระราชทานพระราชานุมัติจึงมีพระราชโองการ ... ให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ขึ้นไว้ ... ตั้งแต่วันประกาศนี้เป็นต้นไป ขอปวงชนชาวไทย จงมีความสมัครสมานเป็นเอกฉันท์ในอันที่จะปฏิบัติตาม และพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้ เพื่อธำรงคงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยและอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย ...” จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญนี้มีที่มาจากความเห็นชอบผ่านการออกเสียง ประชามติ เมื่อมีผลบังคับใช้ในเวลาไม่ถึง ๕ ปี การที่จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาบังคับ ใช้แทนรัฐธรรมนูญนี้ในเวลานี้ทันที หรือจะเป็นการบัญญัติไว้ล่วงหน้าเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ขึ้นได้หลังจากการบังคับใช้เป็นเวลานานพอสมควรแล้วก็ตาม ในการดำเนินการดังกล่าวจึงต้องมีการตรา บทบัญญัติให้ผ่านการออกเสียงประชามติว่า สมควรยกเลิกรัฐธรรมนูญนี้และให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ขึ้นบังคับใช้ต่อไปหรือไม่เสียก่อนไว้ด้วย ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงให้ดำเนินการ ตามบทบัญญัติในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาตราอื่น ๆ ต่อไป การที่จะให้ดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่โดยรัฐสภาหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยไม่ผ่านการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยก่อนตามที่ จะให้มีบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมไว้ทันที ย่อมไม่ชอบด้วยที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งมาจากรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ที่ผ่านการออกเสียงประชามติมาแล้ว การให้มีการออกเสียงประชามติเสียก่อนว่า ให้หรือไม่ให้ จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ย่อมเป็นการคำนึงถึงผลการออกเสียงประชามติครั้งก่อนและที่มีการแก้ไข ตามผลการออกเสียงประชามติดังที่กล่าวมาตามคำปรารภ ซึ่งการจัดให้มีการออกเสียงประชามตินี้สามารถ ตั้งปัญหาในการถามประชามติได้ด้วยว่า ถ้าเห็นด้วยให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว โครงสร้าง สำคัญควรมีลักษณะหรือรูปแบบอย่างไร เช่น รัฐสภาควรเป็นสภาเดียวหรือสองสภา การได้มา อำนาจ และหน้าที่ รวมทั้งเรื่องเกี่ยวกับศาล ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระ องค์การอัยการ และการปกครอง ส่วนท้องถิ่น อีกทั้งสัมพันธ์ภาพระหว่างโครงสร้างดังกล่าว อันเป็นประโยชน์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ และต้องมีบทบัญญัติด้วยว่า เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องให้มีการ

ออกเสียงประชามติว่า เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบว่าเป็นไปตามผลการออกเสียงประชามติที่ให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นหรือไม่อีกครั้งหนึ่งด้วย

จึงมีความเห็นว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีบทบัญญัติให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยเพิ่มเติมจากบทบัญญัติที่ให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ ซึ่งมีใช้บทบัญญัติให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นแทนฉบับนี้ ให้เป็นหมวดจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และต้องมีบทบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติว่า เห็นชอบให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อน ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงให้ดำเนินการตามบทบัญญัติในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาตราอื่น ๆ ต่อไป แล้วต้องให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ด้วย หากไม่มีบทบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติก่อนให้ดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือรัฐสภาตามบทบัญญัติที่บัญญัติไว้ทันทีโดยไม่ผ่านการออกเสียงประชามติเห็นชอบให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้เสียก่อน ไม่อาจกระทำได้



(นายอุดม ลิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ