

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจรินทร์ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๔

วันที่ ๑๑ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ หรือไม่

ความเห็น

โครงสร้างและกลไกการปกครองมีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของรัฐ ซึ่งแต่ละรัฐล้วนพัฒนาโครงสร้างและกลไกการปกครองจากพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรมของชาติ รัฐธรรมนูญเป็นความตกลงยินยอมพร้อมใจกันของประชาชนในชาติ กำหนดโครงสร้างและกลไกหลักในการปกครองประเทศ มีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญล้วนก่อตั้งขึ้น และมีหน้าที่และอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด อย่างไรก็ตาม นอกจากที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีธรรมเนียมประเพณีที่ประชาชนยอมรับปฏิบัติซึ่งอาจยังถึงได้จากเจตนารมณ์และคำปรารภของรัฐธรรมนูญนั่นเอง

นักการเมืองคือประชาชนส่วนหนึ่งที่เข้าทำหน้าที่และใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่เมื่อได้อำนาจทางการเมืองแล้วกลับใช้กลไกทางการเมืองและช่องทางกฎหมายในทางไม่สุจริตทั้งในทางนิติบัญญัติและทางบริหารประเทศ นำไปสู่ความวุ่นวายในบ้านเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เกิดขึ้นจากวิกฤติความขัดแย้งในทางการเมือง บ้านเมืองไม่สามารถเดินหน้าต่อไปได้ ดังปรากฏเจตนารมณ์ที่ชัดเจนตามคำปรารภ คือ

“การปกครองของประเทศไทยได้ดำรงเจตนารมณ์ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขต่อเนื่องมาโดยตลอด แม้ได้มีการยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้

รัฐธรรมนูญเพื่อจัดระเบียบการปกครองให้เหมาะสมหลายครั้ง แต่การปกครองก็มิได้มีเสถียรภาพหรือราบรื่นเรียบร้อยเพราะยังคงประสบปัญหาและข้อขัดแย้งต่าง ๆ บางครั้งเป็นวิกฤติทางรัฐธรรมนูญที่หาทางออกไม่ได้ เหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มีผู้ไม่นำพาหรือไม่นับถือยำเกรงกฎเกณฑ์การปกครองบ้านเมืองทุจริตฉ้อฉลหรือบิดเบือนอำนาจ หรือขาดความตระหนักรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชนจนทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นผล ซึ่งจำต้องป้องกันและแก้ไขด้วยการปฏิรูปการศึกษาและการบังคับใช้กฎหมาย และเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบคุณธรรมและจริยธรรม แต่เหตุอีกส่วนหนึ่งเกิดจากกฎเกณฑ์การเมืองการปกครองที่ยังไม่เหมาะสมแก่สภาพการณ์บ้านเมืองและกาลสมัยให้ความสำคัญแก่รูปแบบและวิธีการยิ่งกว่าหลักการพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่อาจนำกฎเกณฑ์ที่มีอยู่มาใช้แก่พฤติกรรมของบุคคลและสถานการณ์ในยามวิกฤติที่มีรูปแบบและวิธีการแตกต่างไปจากเดิมให้ได้ผล” จึง “กำหนดกลไกเพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ด้วยการจัดโครงสร้างของหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และสัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้เหมาะสม การให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เทียงธรรมและมีส่วนในการป้องกันหรือแก้ไขวิกฤติของประเทศตามความจำเป็นและความเหมาะสม การรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น”

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างการปกครอง กำหนดหน้าที่และอำนาจ และสิทธิขององค์กรต่าง ๆ ของประเทศ รัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญและเป็นหลักในการปกครองประเทศซึ่งแตกต่างจากกฎหมายทั่วไป การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงกระทำได้อย่างกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั่วไป เพื่อรักษาและเป็นเกราะป้องกันไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการปกครองได้โดยง่าย รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ บัญญัติคุ้มครองรัฐธรรมนูญไว้ตามมาตรา ๔๙ และบัญญัติกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ เพื่อเป็นการยืนยันว่า รัฐธรรมนูญมีสถานะทางกฎหมายที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา ทั้งนี้ การร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ได้กำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและสร้างความรับรู้ให้แก่ประชาชนก่อนที่ประชาชนจะลงประชามติให้ความเห็นชอบ รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ผ่านการลงประชามติโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนย่อมเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้

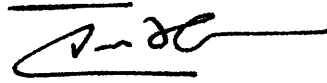
ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ของสมาชิกรัฐสภา ตามมาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๒๕๖/๑ ถึงมาตรา ๒๕๖/๑๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นี้ เป็นการแก้ไข

เพิ่มเติมเพื่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ โดยให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น เห็นว่า แม้สมาชิกรัฐสภาจะมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตามมาตรา ๒๕๖ แต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญแตกต่างจากอำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติตามปกติ การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐสภาต้องทำหน้าที่ในขอบเขตจำกัดเพียงเท่าที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด ไม่อาจใช้อำนาจนอกเหนือเกินเลยจากที่รัฐธรรมนูญมอบหมาย การให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีใช้องค์กรตามรัฐธรรมนูญและมอบอำนาจเด็ดขาดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตามมาตรา ๒๕๖/๑๕ โดยรัฐสภาเพียงมีอำนาจพิจารณาเพื่ออภิปรายแสดงความคิดเห็นเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจพิจารณาเห็นชอบหรือแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ อีก จึงขัดต่อบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะเป็นการล้มล้างเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ สิ้นเชิง โดยไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะมีการกำหนดโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่หรือไม่ อย่างไร จะสอดคล้องกับธรรมเนียมประเพณีของประชาชนในชาติหรือไม่ ยิ่งกว่านั้น รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ หมวด ๑๕ เพียงบัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้ยกเลิกแล้วจัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา ๒๕๕ ห้ามไม่ให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ย่อมแสดงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ชัดเจนว่าไม่ให้แก้ไขเพิ่มเติม โดยจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ยิ่งไปกว่านั้น ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนี้ มาตรา ๒๕๖/๑๖ กำหนดให้ประชาชนลงมติว่าจะเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นทั้งฉบับหรือไม่ ซึ่งขัดกับมาตรา ๒๕๖ (๘) ที่บัญญัติกำหนดให้ประชาชนลงประชามติเป็นรายประเด็นที่ต้องการแก้ไข การแก้ไขโดยให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับย่อมเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้ในปัจจุบัน รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับหน้าที่และอำนาจจากรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่มีหน้าที่และอำนาจไปล้มล้างรัฐธรรมนูญผู้เป็นต้นทางแห่งหน้าที่และอำนาจนั้นได้ อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจกระทำได้

หากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกรัฐสภา หรือประชาชน เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีข้อบกพร่องในเรื่องใดประเด็นใด ย่อมมีสิทธิเสนอแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องนั้นประเด็นนั้นได้ เป็นรายมาตรา โดยรัฐสภาเท่านั้นเป็นองค์กรที่ได้รับมอบหน้าที่และอำนาจจากรัฐธรรมนูญให้พิจารณาลงมติ รัฐสภาอาจมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลช่วยดำเนินการยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ทั้งอาจกำหนดวิธีการได้มาซึ่งบุคคลหรือคณะบุคคลดังกล่าว แต่ในขั้นที่สุด รัฐสภาเท่านั้นมีหน้าที่และ

อำนาจพิจารณาเห็นชอบหรือแก้ไขปรับปรุงใด ๆ ก็ได้ ก่อนดำเนินการขั้นตอนต่อไปตามที่มาตรา ๒๕๖
บัญญัติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า รัฐสภาไม่มีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ
ฉบับใหม่ได้



(นายจिरนิตี หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ