

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๔

วันที่ ๑๑ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ หรือไม่

ประธานรัฐสภา มีหนังสือขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภา สืบเนื่องจากนายไพบุลย์ นิติตะวัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนายสมชาย แสวงการ สมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้เสนอว่า สมาชิกรัฐสภาได้ยื่นญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน ๒ ฉบับ และอยู่ในระหว่างการพิจารณาของที่ประชุมรัฐสภา ปรากฏว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑) มีหลักการและเหตุผลให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดยบัญญัติให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมาตรา ๒๕๖/๑ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่รัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจรัฐสภาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงกระทำมิได้ รัฐสภาจึงไม่มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีเพียงอำนาจเฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ คือ ให้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันอังคารที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ อภิปรายกันครบถ้วนแล้ว จึงลงมติในคำถามว่า ท่านเห็นชอบด้วยกับการส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่ ผลปรากฏว่า มีจำนวนผู้ลงมติ ๖๙๖ คน เห็นด้วย ๓๖๖ เสียง ไม่เห็นด้วย ๓๑๕ เสียง บวก ๑ และงดออกเสียง ๑๕ เสียง ประธานรัฐสภาจึงส่งเรื่องมายัง

ศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา
ในประเด็นดังกล่าว

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นตามมติของที่ประชุมรัฐสภาดังกล่าว ต้องด้วย
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา
ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๒) ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๑ ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้

มาตรา ๒ ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือ
ข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับ
มิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้น
ไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๑๕๖ ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน

๑ล๑ ๑ล๑

(๑๕) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖

๑ล๑ ๑ล๑

มาตรา ๑๖๖ ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการออกเสียงประชามติ
ในเรื่องใดอันมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลใดก็ได้ ทั้งนี้
ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๑๐ ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

๑ล๑ ๑ล๑

(๒) พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา
คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ

๑ล๑ ๑ล๑

หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้

มาตรา ๒๕๖ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิก สภา ผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของทั้งสองสภาหรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วย การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(๒) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภา พิจารณาเป็นสามวาระ

(๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนน โดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า หนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(๔) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย

(๕) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภา พิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมือง ที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วย ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(๗) เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (๖) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข เพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การแก้ไขเพิ่มเติม หรือการยกเลิกมาตราใดของรัฐธรรมนูญให้ระบุมাত্রาที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกไว้ในหลักการหรือจะระบุไว้ในเหตุผลด้วยก็ได้

ฯลฯ ฯลฯ

ข้อ ๑๓๔ เมื่อรัฐสภามีมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงให้ประธานรัฐสภาส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้น ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อไป

ข้อ ๑๓๕ ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติ หรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจ ของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตามข้อ ๑๓๔ ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการ ดังนี้

(๑) ส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียง ประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(๒) ในกรณีที่ผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้ ดำเนินการตามข้อ ๑๓๔ ต่อไป

(๓) ในกรณีที่ผลการออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นอันตกไป

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ (๑๕) บัญญัติให้รัฐสภาประชุมร่วมกันในกรณี ที่มีการเสนอญัตติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ และรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ได้บัญญัติข้อห้ามเด็ดขาดมิให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเป็นการเปลี่ยนแปลง รูปแบบของรัฐ และมาตรา ๒๕๖ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ไว้ตาม (๑) ถึง (๙) ส่วนข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา หมวด ๘ การเสนอและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๑๑๓ ถึงข้อ ๑๓๕ ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ที่ประชุมรัฐสภาถือปฏิบัติ ในการประชุมและการพิจารณาลงมติในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ด้วยแล้ว กรณีจึงเห็นได้ว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญและข้อบังคับของรัฐสภาดังกล่าว

ส่วนประเด็นปัญหาว่ารัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้หรือไม่นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่กำหนดรูปแบบการเมืองการปกครองและองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งหน้าที่และอำนาจในการปกครองและการบริหารบ้านเมือง ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาได้จึงต้องเป็นประชาชนชาวไทยเท่านั้น การที่รัฐสภาจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการจัดตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งย่อมมีผลเป็นการยกเลิก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงต้องได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนชาวไทย ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญโดยการจัดทำประชามติเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้ ดังที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ เคยวางหลักการในเรื่องนี้ไว้แล้วในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจของรัฐสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนชาวไทยโดยการทำประชามติ มาแล้วนั้น กำหนดไว้แต่เพียงให้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตามบทบัญญัติในหมวด ๑๕ เท่านั้น รัฐสภาย่อมไม่อาจอ้างอำนาจในทางนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจในการตราหรือแก้ไขกฎหมาย ในระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาเป็นอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ เพื่อให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อันมีผลเป็นการยกเลิก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ เพราะอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา กับอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ประชาชนชาวไทยผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้มอบให้แก่ รัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น เป็นคนละอำนาจกัน ดังนั้น เมื่อประชาชนชาวไทยผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้รัฐสภาใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ใ่ว่างไร รัฐสภาก็ย่อมจะต้องดำเนินการไปภายในขอบอำนาจที่ได้รับมาเท่านั้น อีกทั้งแม้หากรัฐสภา จะลงมติเห็นชอบให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยเพิ่มมาตรา ๒๕๖/๑ และหมวด ๑๕/๑ เพื่อจัดให้มี สภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจาก การเลือกตั้งเป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา อันมีผลเป็นการยกเลิก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็จะมีปัญหาต่อไปอีกว่า เมื่อรัฐสภาได้รับมอบ อำนาจให้กระทำการดังกล่าวจากประชาชนชาวไทยผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญแล้ว รัฐสภาก็ย่อมไม่มี อำนาจที่จะกระทำการหรือมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการดังกล่าวได้ การดำเนินการเช่นนั้นจึงอาจเป็น เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมีผลทำให้ไม่อาจขอให้มีการจัดทำประชามติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ ได้อีกด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า รัฐสภา มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตามที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๖ (๑๕) ประกอบกับมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ หากรัฐสภา ประสงค์จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้จัดทำรัฐธรรมนูญ

ฉบับใหม่อันมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะต้องเริ่มต้นด้วยการขอฉันทามติจากประชาชนชาวไทยผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ โดยการจัดให้มีการลงประชามติในเรื่องดังกล่าวเสียก่อน หากประชาชนชาวไทยผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้มีฉันทามติให้ดำเนินการได้แล้ว รัฐสภาจึงจะมีอำนาจที่จะดำเนินการต่อไปได้



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ