

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๔

วันที่ ๑๑ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ประธานรัฐสภา

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

รัฐสภา มีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่กำหนดรูปแบบของประเทศไทย โครงสร้างในการบริหารประเทศ ความสัมพันธ์ของโครงสร้างดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์ที่ปรากฏในคำปรารภวรรคสามซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า “... วางกลไก ป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เต็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหาร ที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจ ตามอำเภอใจ ...” โดยรัฐธรรมนูญได้วางกลไกบัญญัติป้องกัน ขจัดผู้ทุจริตและใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบ ไว้หลายมาตรา เช่น ตามมาตรา ๑๔๔ การป้องกันมิให้สมาชิกสภานิติบัญญัติร่วมมือกับฝ่ายบริหาร ในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายเพื่อนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ อันเป็นการกระทำผิดต่อหน้าที่ อันเป็นเหตุทำให้เกิดการทุจริตอย่างร้ายแรง มาตรา ๒๑๙ บัญญัติให้มีการกำหนดมาตรฐาน ทางจริยธรรมขึ้น เพื่อรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ให้ใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย และมาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๒๓๕ บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และ เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลฎีกาวินิจฉัยว่ามีความผิดก็จะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

และไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป รวมทั้งไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ อันเป็นการขัดผู้มีอำนาจปกครองที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม มีอำนาจในการปกครอง เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นการถาวร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งได้กำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และกรอบในการจัดทำอย่างละเอียด โดยกำหนดให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนและองค์กรสำคัญของรัฐอย่างรอบด้าน มีการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดดังปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ วรรคสี่ ที่ว่า “ในการดำเนินการดังกล่าว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้สร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในหลักการและเหตุผลของ บทบัญญัติต่าง ๆ เป็นระยะ ๆ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงร่างรัฐธรรมนูญและความหมายโดยผ่านทาง สื่อต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสาระัตถะของร่างรัฐธรรมนูญด้วยการ เสนอแนะข้อควรแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ก็ได้เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ และคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญโดยสรุปในลักษณะที่ประชาชนสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญได้โดยสะดวกและเป็นการทั่วไป และจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ...” โดยเหตุที่สถานการณ์บ้านเมือง ความเป็นอยู่ ความต้องการ ของประชาชนมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางมาตราที่เหมาะสมในสภาวะหนึ่ง อาจไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมบ้านเมืองมีความจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของทุกประเทศจะบัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมยากกว่าการแก้ไขกฎหมายปกติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้มีเงื่อนไข กฎเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ทำได้ยาก ทั้งนี้เพื่อเป็นการปกป้อง รัฐธรรมนูญโดยให้ค้ำนึ่งถึงทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งให้ค้ำนึ่งถึงเสียงข้างน้อยด้วย ปรากฏตามมาตรา ๒๕๕ ที่บัญญัติห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเด็ดขาด และมาตรา ๒๕๖ (๑) ถึง (๙) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องทำเป็น รายมาตรา และบางกรณีจะต้องนำไปให้ประชาชนลงประชามติในเรื่องที่แก้ไขด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งผ่านการลงประชามติของประชาชน เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ และพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์และประชาชนชาวไทย จึงเป็นผู้ใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ย่อมหมายความว่า ผู้ใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ มีความเห็นชอบกับเนื้อหาในรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น



มีข้อพิจารณาว่า ญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม จำนวน ๒ ฉบับ คือ (๑) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ที่นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ และคณะ เป็นผู้เสนอ (๒) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ ที่นายวิรัช รัตนเศรษฐ์ และคณะ เป็นผู้เสนอ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ในกรณีที่สถานการณ์ข้างเมืองเปลี่ยนแปลงหรือความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปและมีความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็สามารถทำได้ โดยรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ การแก้ไขเพิ่มเติมย่อมหมายถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกบางมาตราของรัฐธรรมนูญ หรือการเพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่เข้าไปในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญอาจจะมีได้ตั้งแต่การแก้ไขเพียงเล็กน้อยไปจนถึงการแก้ไขเพิ่มเติมบางหมวดของรัฐธรรมนูญก็สามารถทำได้ เมื่อพิจารณาถึงญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ทั้งสองฉบับ ในเบื้องต้นเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๕๖ ให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากที่มาตรา ๒๕๖ เดิมกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการให้แก้ไขได้ยากกว่าปกติ โดยแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การแก้ไขให้ง่ายกว่าบทบัญญัติเดิม นอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ แล้ว ผู้ยื่นญัตติทั้งสองดังกล่าวยังสอดแทรกแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในมาตรา ๔ โดยกำหนดให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น หมวด ๑๕/๑ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยที่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับมีหลักการและเหตุผลให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ญัตติทั้งสองฉบับดังกล่าวมีจุดมุ่งหมาย ทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและจุดมุ่งหมายในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มิใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางมาตราแต่เพียงอย่างเดียว

มีข้อพิจารณาว่า รัฐสภาจะแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้หรือไม่ เห็นว่า อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่มีข้อจำกัดจึงต้องกระทำตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น ผู้ที่มีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา ๑๕๖ (๑๕) กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมที่กำหนดไว้ในหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ เท่านั้น กล่าวคือ มาตรา ๒๕๕ บัญญัติว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี



พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้” และมาตรา ๒๕๖ (๑) ถึง (๙) บัญญัติเรื่องเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่บัญญัติไว้เท่านั้น และไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้อำนาจให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แต่อย่างใด ซึ่งหากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้กระทำดังเช่น การตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมา มีรัฐธรรมนูญ ๔ ฉบับที่บัญญัติไว้โดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญให้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้แก่ สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๑ สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๐๒ สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๙ และสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มีบทบัญญัติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้ในมาตรา ๓๒ ถึงมาตรา ๓๙ แยกออกจากบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๔๖ โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิใช่ฉบับชั่วคราวแต่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร จึงไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐสภาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แต่อย่างใด ดังนั้น ในเมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด จัดโครงสร้างการเมืองการปกครอง เป็นผู้ก่อกำเนิดรัฐสภา และบัญญัติมอบหมายหน้าที่และอำนาจให้เพียงแต่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๖ (๑๕) มาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ (๑) ถึง (๙) รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยที่ได้รับมอบหมายที่และอำนาจจากรัฐธรรมนูญในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก็จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ จึงไม่อาจกระทำการนอกเหนือหน้าที่และอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุที่ผู้ตั้งร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ ในมาตรา ๔ กำหนดให้เพิ่มเติมหมวด ๑๕/๑ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กำหนดจำนวนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ คุณสมบัติลักษณะต้องห้าม หลักเกณฑ์วิธีการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ หน้าที่และอำนาจของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กรณีนี้จึงเป็นการกำหนดกระบวนการขั้นตอนในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังไม่ปรากฏเนื้อหาในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ที่จะส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามมาตรา ๒๕๖ (๙) จึงเป็นคนละกรณีกัน อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ให้เหตุผลในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งใจความโดยสรุปว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน



ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำอย่างแท้จริง มีบทบัญญัติหลายประการไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหลายภาคส่วนที่ต้องการได้รัฐธรรมนูญที่เป็นของประชาชนที่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำจนถึงการให้ความเห็นชอบ และจากบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ... ของนายวิรัช รัตนเศรษฐ และคณะ ผู้เสนอ ให้เหตุผลในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ความโดยสรุปว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีสภาพปัญหาหลายประการอาจนำมาซึ่งความเข้าใจหรือความคิดเห็นไม่ตรงกัน ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในสังคม อาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ เพื่อให้มีการแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น สมควรจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นทั้งฉบับ โดยให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำและร่างรัฐธรรมนูญโดยการรับฟังความคิดเห็นและการออกเสียงประชามติ ญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับให้เหตุผลในทำนองเดียวกันว่า ประชาชนทุกภาคส่วนประสงค์ให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำเป็นรัฐธรรมนูญของประชาชน และเมื่อพิจารณาวินิจฉัยแล้วว่ารัฐสภาไม่มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หากรัฐสภามีความประสงค์ที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหมวด ๑๕/๑ เพื่อให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก่อนที่จะมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนา รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้มีการออกเสียงประชามติสอบถามประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจสถาปนา รัฐธรรมนูญเสียก่อนว่าต้องการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ซึ่งเมื่อประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจเห็นชอบแล้ว จึงดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป ทั้งนี้เป็นไปตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า รัฐสภาไม่มีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๖ (๑๕) ประกอบมาตรา ๒๕๖ ในกรณีที่ประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น สามารถกระทำได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชน โดยการออกเสียงประชามติเสียก่อนและหลังจากจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่



(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ