

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๔

วันที่ ๑๑ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง	{	ประธานรัฐสภา	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาจากคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ประธานรัฐสภามีหนังสือส่งคำร้อง เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑) สืบเนื่องจากในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ที่ประชุมพิจารณาญัตติด้วยเรื่อง ขอเสนอญัตติตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๑ ให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) เนื่องจาก นายไพบุลย์ นิติตะวัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะสมาชิกรัฐสภา และนายสมชาย แสวงการ สมาชิกวุฒิสภา ในฐานะสมาชิกรัฐสภา เสนอญัตติตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๑ ให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ กล่าวอ้างว่าสมาชิกรัฐสภายื่นญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน ๒ ฉบับ คือ (๑) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ... ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ที่นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ และคณะ เป็นผู้เสนอ และ (๒)

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ ที่นายวิรัช รัตนเศรษฐ์ และคณะ เป็นผู้เสนอ ซึ่งมีหลักการและเหตุผลให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดยเนื้อหาสาระในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมาตรา ๒๕๖/๑ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจรัฐสภาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐสภาจึงไม่มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีเพียงอำนาจเฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ คือ ให้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งหากมีเจตนารมณ์ให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ จะต้องมิบทบัญญัติไว้ ดังนั้น จึงได้ยื่นญัตติขอให้ผู้ร้องส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือไม่

วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๔ นายประเสริฐ จันทรรวงทอง และคณะ ได้ยื่นคำร้องทั่วไปและบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงและความเห็น ฉบับลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๔ โดยเป็นการยื่นคำร้องว่าการที่รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม แม้จะมีบทบัญญัติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่จะดำเนินการได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ (๑๕) และมาตรา ๒๕๖ และมีใช่เป็นเรื่องที่มีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาที่จะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) แต่อย่างไรก็ตามศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องขอส่งบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงและความเห็นดังกล่าวมีความเห็นว่า แม้คดีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งที่ประชุมของรัฐสภา มีมติส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย มิใช่การกระทำของสมาชิกรัฐสภาเป็นรายบุคคล แต่เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา จึงมีคำสั่งรับไว้เพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๖ (๑๕) บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยการประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยกำหนดให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการภายใต้บทบัญญัติในหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในมาตรา ๒๕๕ ได้บัญญัติเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยชัดแจ้งว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้” และ

มาตรา ๒๕๖ บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ การเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมสามารถกระทำได้ใน ๔ กรณี คือ กรณีที่หนึ่ง การเสนอญัตติโดยคณะรัฐมนตรี กรณีที่สอง การเสนอญัตติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร กรณีที่สาม การเสนอญัตติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา กรณีที่สี่ การเสนอญัตติโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เมื่อมีการเสนอญัตติเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาแล้ว รัฐสภาจะต้องพิจารณาเป็นสามวาระ ในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมรัฐสภา ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ในวาระที่สองขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา การออกเสียงให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วรัฐสภาจึงพิจารณาในวาระที่สามต่อไป ในวาระที่สามขั้นสุดท้าย การออกเสียงลงคะแนนให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกันและมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เมื่อรัฐสภาลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๕๖ หมายถึงการตราบทบัญญัติของกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเพื่อปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาในบางส่วนหรือบางมาตราของรัฐธรรมนูญ รัฐสภา

มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการทำหน้าที่พิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมและลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในขั้นสุดท้ายเพียงฝ่ายเดียวเฉพาะกรณีที่ไม่อยู่ในเงื่อนไขของมาตรา ๒๕๖ (๘) คือ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไม่มีเนื้อหาเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ หากญัตติแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและผ่านการลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สามแล้วมีเนื้อหาเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในหมวดหรือเรื่องดังกล่าว รัฐสภาต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านการลงมติให้ความเห็นชอบโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาแล้วไปจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติอีกขั้นตอนหนึ่ง ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อพ้นสิบห้าวันแล้ว จึงให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจึงให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยการประชุมร่วมกันของรัฐสภานั้น มุ่งประสงค์ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ แต่รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้กระบวนการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาในกรณีดังกล่าวมีหลักเกณฑ์และวิธีการซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากการทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติทั่วไป โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและรักษาความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ ดังนั้นการใช้อำนาจนิติบัญญัติเพื่อเปลี่ยนแปลงเนื้อหาใด ๆ ของรัฐธรรมนูญจึงสามารถกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้และต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ระบุไว้เท่านั้น แม้การทำหน้าที่ของรัฐสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถือเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในฝ่ายนิติบัญญัติ แต่การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาต้องเป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งได้กำหนดขอบเขตจำกัดการใช้อำนาจของรัฐสภาไว้โดยชัดแจ้งโดยมาตรา ๒๕๕ บัญญัติข้อห้ามมิให้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ อีกทั้งมาตรา ๒๕๖ (๘) ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเฉพาะสำหรับกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ

หน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติ ตามหน้าที่หรืออำนาจได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในหมวดและเรื่องดังกล่าวย่อมกระทบ ต่อหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คุณค่าทางรัฐธรรมนูญ หรือหลักประกัน ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น แม้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในหมวดหรือ เรื่องดังกล่าวจะผ่านความเห็นชอบในการลงมติของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาแล้ว ก็จำเป็นต้องได้รับความ เห็นชอบจากประชาชนผ่านการออกเสียงประชามติอีกขั้นตอนหนึ่งด้วย

การออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๕๖ (๘) หมายถึงการจัดการออกเสียงประชามติเพื่อให้ ความเห็นชอบต่อการตัดสินใจของรัฐสภาที่ปรากฏผ่านการลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข เพิ่มเติมซึ่งเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในหมวดหรือเรื่องที่กระทบต่อหลักการอันเป็นสาระสำคัญของ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (constitution-changing referendum) โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ การจัดการออกเสียงประชามติกรณีดังกล่าวต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ในกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ โดยนัยนี้ การจัดการออกเสียงประชามติถือเป็นขั้นตอนหนึ่ง ของกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามกลไกรัฐสภา ในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่าน การลงมติให้ความเห็นชอบของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาแล้วนั้นเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งมีเนื้อหาแก้ไข เปลี่ยนแปลงในหมวดหรือเรื่องที่กระทบต่อหลักการอันเป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากการริเริ่มเสนอญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา ย่อมเป็นเจตนาทางการเมืองของกลุ่มบุคคล ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่เข้าชื่อกันไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน การออกเสียงประชามติจึงเป็นกลไกตามรัฐธรรมนูญสำหรับ เปิดให้พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศได้มีส่วนร่วมใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญผ่านการออกเสียง ตัดสินใจให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการนำเสนอเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ และผ่านการลงมติของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในวาระที่สามแล้วเป็นขั้นตอนสุดท้ายก่อนจะนำ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

เมื่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มิได้บัญญัติให้มีกระบวนการแก้ไข เพิ่มเติมในลักษณะที่เป็นการปรับปรุงแก้ไขเพื่อเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ จึงถือได้ว่ารัฐธรรมนูญมิได้มีเจตนารมณ์ให้รัฐสภาปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจนิติบัญญัติพิจารณาญัตติ ขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแทบทุกหมวดพร้อมกัน โดยมีผลเปลี่ยนแปลงกรอบโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ และกระทบต่อความต่อเนื่องและมั่นคงของสถาบัน ทางการเมืองที่ดำรงอยู่ ซึ่งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ ที่ว่า “อำนาจ

ในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองหรืออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจของประชาชนอันเป็นที่มาโดยตรงในการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ โดยถือว่ามีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งระบบกฎหมายและองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองเมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งมีเพียงอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปได้ที่จะให้องค์กรนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญนั้นเองกลับไปแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นเหมือนการใช้อำนาจแก้ไขกฎหมายธรรมดา ... แม้จะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชนก็ควรจะได้ให้ประชาชน ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่” แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาตามคำร้องเป็นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ... ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบางมาตราในหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะบางส่วน และถือเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาที่กระทำได้ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาโดยการใช้อำนาจนิติบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญมีแนวปฏิบัติที่เคยกระทำมาก่อนแล้วในกรณีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในครั้งนั้นได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๑๑ ในวาระที่สอง เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีมติให้ปรับปรุงแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๑๑ ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ ๕ ประการ คือ (๑) องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นควรให้ใช้รูปแบบสภาร่างรัฐธรรมนูญ (๒) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยนักวิชาการและประชาชนทั่วไป (๓) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมของรัฐสภา และมีจำนวนตามที่คณะกรรมการวิสามัญกำหนด (๔) เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เสนอรัฐสภาพิจารณาอนุมัติ โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (๕) ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติให้นำร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ

เหตุผลที่กำหนดให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยนักวิชาการและประชาชนทั่วไปนั้น เนื่องจากที่ประชุมรัฐสภามีมติไม่รับวิธีการเลือกตั้ง “ผู้ที่มีสิทธิจะเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ” โดยการเลือกตั้งโดยตรงในแต่ละจังหวัดตามร่างที่คณะกรรมการวิสามัญเสนอ เนื่องจากเห็นว่าวิธีการดังกล่าวขัดกับมติของที่ประชุมรัฐสภาที่ไม่ต้องการให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

หากต้องการให้ใช้วิธีการเลือกตั้งโดยอ้อม ด้วยเหตุนี้ ที่ประชุมรัฐสภาจึงมีมติเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละจังหวัดเลือกกันเองให้เหลือผู้แทนจังหวัดละสิบคน เพื่อให้รัฐสภาคัดสรรตัวแทนจังหวัดจากบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้เหลือเพียงจังหวัดละหนึ่งคน สำหรับเหตุผลที่กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องเสนอร่างรัฐธรรมนูญให้รัฐสภานุมัติ รวมถึงการกำหนดให้นำร่างรัฐธรรมนูญไปจัดให้มีการลงประชามติในกรณีที่ไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภานั้น เนื่องจากในที่ประชุมรัฐสภามีการตั้งข้อสังเกตว่า การให้สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นทั้งองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ และทำหน้าที่ในฐานะองค์กรให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่ตนเองจัดทำขึ้นนั้น จะทำให้ไม่มีการคานและถ่วงดุลการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการตรากฎหมายโดยทั่วไปที่มีการแยกบทบาทหน้าที่ระหว่างผู้เสนอร่างกฎหมาย และรัฐสภาซึ่งมีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบ ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปตามหลักการดังกล่าว จึงควรกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญ แต่ในขณะเดียวกันก็กำหนดให้มีกลไกการถ่วงดุลการตัดสินใจของรัฐสภาในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ โดยการนำร่างรัฐธรรมนูญไปเปิดให้ประชาชนพิจารณาให้ความเห็นชอบผ่านการลงประชามติในขั้นสุดท้ายด้วย

อนึ่ง การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖/๑ กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แม้จะเป็นการพิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา แต่การใช้อำนาจนิติบัญญัติตามกลไกประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาต้องกระทำภายในขอบเขตและเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เพื่อป้องกันการอาศัยเสียงข้างมากในที่ประชุมรัฐสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยมีผลบั่นทอนหลักการพื้นฐานและคุณค่าที่ดำรงอยู่ในรัฐธรรมนูญให้เสื่อมเสียไป อย่งไรก็ตามการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้โดยผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็คือ ประชาชนผู้ออกเสียงประชามติ และพระมหากษัตริย์ผู้ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ การดำเนินการตามกรณีเช่นว่านี้ รัฐสภาต้องทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเคร่งครัด โดยไม่อาจกระทำนอกขอบของหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้ได้ ฉะนั้น การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีนี้ จึงต้องกระทำภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ (๘) กำหนดไว้ โดยหากรัฐสภาประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ต้องมีการขออาณัติจากพระมหากษัตริย์ และประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิม
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
เพื่อให้ประชาชนลงประชามติ และนำร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบจากประชามติขึ้นทูลเกล้า
ทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ
ขึ้นใหม่ ในเงื่อนไขที่มีความผูกพันกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ยึดโยงกับหลักการพื้นฐานและคุณค่าของ
การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ
ฉบับใหม่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับมติมหาชน โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตราในหมวด ๑๕ การแก้ไข
เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรทำหน้าที่ปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามเจตนารมณ์
ของปวงชนชาวไทยที่แสดงออกผ่านการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๘)



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ