

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๔

วันที่ ๑๑ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ประธานรัฐสภา

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ บัญญัติว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้” และมาตรา ๒๕๖ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (๒) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ (๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวน

สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (๔) การพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย (๕) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป (๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามชั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (๗) เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (๖) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม (๘) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์การอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์การอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (๗) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (๗) ต่อไป (๙) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม (๗) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญ ตาม (๗) ขัดต่อมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะตาม (๘) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้”

เช่นนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็น ๒ ระดับ ๓ ลักษณะ คือ ระดับที่ ๑ สำคัญมากจะกำหนดให้การแก้ไขเป็นไปได้

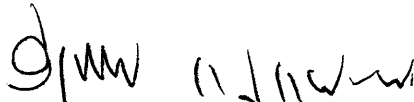
ยากมาก และระดับที่ ๒ ไม่มีผลกระทบต่อรูปแบบของรัฐหรือโครงสร้างทางการเมืองมากนักจะ กำหนดให้แก้ไขได้ในระดับที่ยากกว่าปกติโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเป็นสำคัญ ส่วน ๓ ลักษณะนั้น ลักษณะที่ ๑ ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ลักษณะที่ ๒ การแก้ไขเพิ่มเติมใน เรื่องต่อไปนี้ ๑) หมวด ๑ บททั่วไป ๒) หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ๓) หมวด ๑๕ การแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๔) เรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตาม รัฐธรรมนูญ และ ๕) เรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาล หรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาญัตติขอแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ห้าหมื่นคน แล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติด้วย และลักษณะที่ ๓ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ อื่นใดต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่ สมาชิกไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และต้องมีสมาชิกวุฒิสภา เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๕ บัญญัติเรื่องการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ เป็นบทห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเด็ดขาด ส่วนมาตรา ๒๕๖ (๑) ถึง (๙) เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๑๕๖ (๑๕) บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้โดยรัฐสภา โดยกำหนดให้รัฐสภาประชุม ร่วมกันเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ ซึ่งต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญ กำหนดโดยเคร่งครัดว่ากรณีใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยเด็ดขาด ดังเช่น ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๕ กรณีใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ หรือกรณีใด ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ หากแต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๕๖ (๘) การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นญัตติ ขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ทั้งสองฉบับ มีหลักการและเหตุผลให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดยแก้ไข หมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และให้มีมาตรา ๒๕๖/๑ กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นั้น เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ (๑๕) กำหนดให้ รัฐสภาเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ แต่อย่างไรก็ดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ผู้ร่างมีเจตนารมณ์ที่จะจัดทำให้เป็นฉบับถาวร ทั้งรัฐธรรมนูญมีสถานะทางกฎหมายสูงกว่ากฎหมายธรรมดา จึงกำหนดให้มีการแก้ไขยากกว่าปกติ โดยให้รัฐสภาเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่รัฐสภาก็มีอำนาจขอเขตจำกัด เท่าที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญ ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ที่ผู้ร้องส่งมาแม้ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลง หมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งแก้ไขในหมวดอื่น อาจจะกระทบต่อหลักการสำคัญอันเป็นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในหมวดอื่น ๆ เป็นต้นว่าเกี่ยวข้องกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่มีบัญญัติไว้ในมาตราของ หมวดอื่น ๆ อาทิเช่น มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๒ มาตรา ๑๐๒ มาตรา ๑๐๓ และมาตราอื่น ๆ อีกมากมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่อาจเป็นข้อห้ามของการแก้ไข เพิ่มเติม เพราะอาจเปลี่ยนแปลงระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐได้ ทั้งต้องวางหลักเกณฑ์ในหมวดอื่นให้สอดคล้องกับความสัมพันธ์ระหว่าง บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์กับบทบาทขององค์กรอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ การแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้แม้กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๒ พระมหากษัตริย์จะกระทำมิได้ แต่ตามที่กล่าวข้างต้น การแก้ไขนี้อาจมีผลเท่ากับเป็นการทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ทั้งฉบับนั่นเอง อีกทั้งการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ประชาชนทั่วไปย่อมพึงวิสัยที่จะ ทราบสาเหตุของการแก้ไขทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และหากยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วไปให้ ประชาชนลงมติเพื่อความเห็นชอบก็จะมีเพียงประเด็นเดียวคือจะรับร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่หรือไม่ อันเป็นการพึงวิสัยที่ประชาชนจะทราบถึงสาเหตุของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นต่าง ๆ ที่จะ ให้มีการตรวจสอบเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ ทั้งอาจร่างในเนื้อหาที่เป็นการหลีกเลี่ยง หลักการสำคัญของการปกป้องรัฐธรรมนูญและที่คุ้มครองบทบัญญัติสำคัญในรัฐธรรมนูญ ซึ่งการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และให้มีมาตรา ๒๕๖/๑ กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ผ่านการลงประชามติของประชาชน อันถือได้ว่าประชาชนชาวไทยเป็นผู้มีอำนาจ สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยกำหนดเนื้อหาที่ห้ามเด็ดขาดมิให้มีการแก้ไขและบัญญัติถึงวิธีการในการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ด้วย การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงเท่ากับ เป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญต้องการปกป้องคุ้มครองรัฐธรรมนูญ

ประกอบกับรัฐสภาเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญให้ไว้และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญที่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา การเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงถือเป็นการสถาปนารัฐธรรมนูญอันเป็นอำนาจประชาชน เมื่อรัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยมีขอบเขตจำกัดเพียงเท่าที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญให้ไว้ การจะแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงเป็นการกระทำที่นอกเหนือไปกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ไม่อาจกระทำได้ด้วยตนเอง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน หากต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงต้องจัดให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่อีกครั้งด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ประกอบมาตรา ๑๕๖ (๑๕) เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่หากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในลักษณะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนโดยการออกเสียงประชามติเสียก่อน และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว ต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่อีกครั้งด้วย


(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ