

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๙

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๕๙

วันที่ ๒๖ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง การปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น จะกระทำได้ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ผู้ใดมีหน้าที่ปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น

ความเห็น

ก่อนที่จะวินิจฉัยประเด็นการปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญข้างต้น มีประเด็นเบื้องต้นที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้แก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับผลของการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติมและคำปรารภที่เกี่ยวข้องต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ แต่เนื่องจากเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช เสด็จสวรรคต จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกัน คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ขอคำแนะนำจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และหากมีข้อเสนอแนะประการใดให้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะนั้น ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีข้อเสนอแนะว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนและถูกต้องควรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย คณะรัฐมนตรีจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า นายกรัฐมนตรีจะปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในขณะมีการตรารัฐธรรมนูญในอนาคตได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม เห็นว่า คำปรารภ

ในรัฐธรรมนูญแสดงอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับนับแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบันเป็นประเพณีสืบต่อกันมา

ดังนั้น เมื่อกรณีตามคำร้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นนอกวงงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ยื่นคำร้อง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๔๕ วรรคสอง และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒๐) และข้อ ๒๗

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดมีสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นจะกระทำได้ หรือไม่

จากข้อเท็จจริงตามคำร้อง มีผลให้คำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำและแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติและแก้ไขตามที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย รวมทั้งได้ดำเนินการปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์และสอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติแล้วนั้น ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งเมื่อตรวจสอบในเรื่องของการปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญในระหว่างการนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยในอดีตที่ผ่านมา ไม่ปรากฏว่ามีเหตุการณ์เช่นว่านี้เกิดขึ้นมาก่อน อย่างไรก็ตาม การยกกร่างกฎหมายโดยทั่ว ๆ ไป ก่อนที่จะมีการบัญญัติเนื้อหา ในส่วน of คำปรารภนั้นเป็นการกล่าวถึงอำนาจและที่มาในการตรากฎหมาย ความจำเป็นในการตรากฎหมาย และเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ คำปรารภถือเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในการยกกร่างกฎหมายที่ต้องมีในกฎหมายทุกฉบับ คำปรารภตามรัฐธรรมนูญก็เช่นเดียวกันเป็นการแสดงถ้อยคำชี้แจงเบื้องต้นหรือการอารัมภบทนำรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการแสดงเหตุผลความจำเป็นในการบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับนั้นไว้ รัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับที่ผ่านมาจะมีคำปรารภปรากฏไว้เสมอโดยถือเป็นประเพณีปฏิบัติสืบเนื่องกันตลอดมา ข้อความที่ปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ส่วนของวันเดือนปีหรือศักราชและพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตรารัฐธรรมนูญหรือจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ส่วนของเหตุผลและความจำเป็นในการมีรัฐธรรมนูญที่เป็นการแสดงถึงเจตนารมณ์ใน

การมีรัฐธรรมนูญ โดยจะกล่าวถึงเหตุการณ์และประวัติความเป็นมาของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ รวมถึงอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ และส่วนที่สาม เป็นส่วนข้อความที่เป็นพระบรมราชปณิธาน

พิจารณาแล้วเห็นได้ว่า คำปรารภของรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมามีส่วนประกอบทั้งสามส่วน เป็นสำคัญที่เป็นการแสดงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จำเป็นต้องสะท้อนให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น อีกทั้งมิใช่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติอันเป็นสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญนี้ หากแต่เป็นการปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้ถูกต้องตรงตามความจริงแห่งเหตุการณ์เพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ดังนั้น การปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นจึงสามารถกระทำได้

ประเด็นที่สอง ผู้ใดมีหน้าที่ปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ๓๙/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการความสงบแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกไม่เกินยี่สิบคนเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง โดยมาตรานี้เป็นการกำหนดคณะบุคคลเป็นผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดแล้ว รัฐธรรมนูญยังบัญญัติกระบวนการต่อเนื่องโดยให้ประชาชนออกเสียงประชามติ รวมถึงประเด็นเพิ่มเติมที่ต้องแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติ เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการเหล่านี้แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อองค์พระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่จะต้องดำเนินการปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์และสอดคล้องกับผลการลงประชามติก่อนจึงจะนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายได้ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ มาตรา ๓๙/๑ วรรคสี่ บัญญัติไว้ว่า ก่อนนายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามวรรคเก้า ให้คณะกรรมการ

ร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์และสอดคล้องกับผลการลงประชามติ ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่สำคัญในการปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์และสอดคล้องกับผลการลงประชามติเสร็จสิ้นแล้ว แต่มีเหตุสำคัญเนื่องจากเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชเสด็จสวรรคต และเป็นเหตุที่เกิดขึ้นในส่วนพระนามของพระมหากษัตริย์ผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยลงพระปรมาภิไธยตรารัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ มีผลให้คำปรารภที่ปรับปรุงไปแล้วนั้นไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง เห็นได้ว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและมีอำนาจในการปรับปรุงคำปรารภให้สมบูรณ์ และสอดคล้องกับผลการลงประชามติ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๙/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่บ ดังนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นผู้มีอำนาจในการแก้ไขคำปรารภให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงนั้นกระทำได้ และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจในการปรับปรุงคำปรารภให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในสถานการณ์ในปัจจุบัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ๓๙/๑ วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ มาตรา ๓๙/๑ วรรคสี่บ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ